Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

HE 30/2024 vp

Lausunto ulkomaalaislain ja kansanvälisestä suojelusta annetun lain 13 muuttamisesta 8.5.2024

Itä-Uudenmaan Poliisilaitos keskittyy lausunnossaan ulkomaalaislain käytännön soveltamiseen poliisilaitosten näkökulmasta. Poliisilaitokset vastaavat maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella on erillinen ulkomaalaisyksikkö, jonka tehtäväksi on laitoksen sisäisen työjärjestyksen mukaisesti vastuutettu ulkomaalaislaissa ja muussa lainsäädännössä, sekä hallinnollisessa säädöksissä poliisilaitokselle määrätyt ulkomaalaisten valvontaan ja maasta poistamiseen liittyvät tutkinta-, turvaamis- ja täytäntöönpano tehtävät. Helsingin ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksilla on lisäksi valtakunnallisia erityisvastuita. Helsingin poliisilaitoksella on vastuu maasta poiston koordinoinnista ja Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella vastuu Dublin-palautusten vastaanotosta ja koordinoinnista.

Yleisenä näkökulmana Itä-Uudenmaan poliisi pitää kannatettavana pyrkimyksiä vaikuttaa ilmiöihin, jotka aiheuttavat uhkaa kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Esitys rajamenettelyn käyttöönotosta, jolla pyritään hillitsemään sääntöjen vastaista maahantuloa, on kannatettava. Etenkin pyrkimykset, joilla on mahdollisuus vähentää välineellistetyn maahantulon vaikutuksia ovat erityisen tarpeellisia. Maahantulo vaiheen, turvapaikkamenettelyn ja paluumenettelyn linkittäminen tiiviimmin toisiinsa, voisi tuoda toivottua tehostusta nykyiseen toimintamalliin verrattuna, joissa kielteisen päätöksen saaneet, kansainvälistä suojelua hakeneet henkilöt, jäävät vuosiksi prosessin rattaisiin. Tällä voidaan olettaa olevan ennalta estävä vaikutus.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos on kiinnittänyt huomioita ulkomaalaislain nykyiseen toimivuuteen erityisesti seuraavien lain kirjausten osalta:

102§ Uusintahakemus. Uusintahakemusten tekijöiden motiivien kirjo on moninainen. Poliisin päivittäistyön havaintojen perusteella hakijoita toisinaan ohjaa hakemuksen mukanaan tuoma työnteko-oikeus 79§. "Ulkomaalaisella, joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai tehnyt 102§:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, on oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa". Toinen päivittäistyössä näkyvä havainto liittyy uusintahakemusten vaikutukseen lainvoimaiseen päätökseen Maahanmuuttovirastolta tai hal-

lintotuomioistuimelta. Uusintahakemukset saatetaan ajoittaa lähelle käännytyspäätöksen täytäntöönpanoa edeltävään ajankohtaan, usein lähtöpäivälle tai sitä edeltävälle päivälle. Tällaiset hakemukset näyttäytyvät poliisille tarkoitushakuisilta, joiden pyrkimys on estää maasta poistaminen.

Esityksessä kohdassa 6.1.2 käsitellään nopeutettua menettelyä koskevan sääntelyn uudistamista. Poliisi tukee kohdassa esitettyä ajatusta siitä, että sääntely muutettaisiin vastaamaan direktiivin ajatusta, että hakemus voidaan tietyin edellytyksin tutkia nopeutetussa menettelyssä, minkä jälkeen perusteettomaksi katsottu hakemus voitaisiin katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Näin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä voimassa olevan lain mukaan jollain 101 §:ssä luetellulla perusteella. Tällä on todennäköisesti vaikutusta uusintahakemusten käsittelyn- ja ratkaisun nopeutumiseen.

Koska uusintahakemuksilla on usein ilmeinen tarkoitus välttää maasta poistaminen, tulisi lainsäädännössä harkita uusintahakemuksille enimmäismäärää. Tämä vauhdittaisi maasta poistamista karsien perusteettomat hakemukset.

201§ Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan joko nopeutetussa menettelyssä 104§ tai jätetään tutkimatta 103§ nojalla, jolloin käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano sovelletaan 201 §:n 4 tai 5 momenttia eli päätös voitaisiin panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi (95b § tai 103 §:n 2,3,4), jollei hallinto-oikeus toisin määrää tai aikaisintaan kahdeksantena päivänä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi (103 § 1 tai 104§), jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

201§ pykälän 6 momentin mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön 4 ja 5 momentissa säädetyllä tavalla ennen kuin 198 b § 1 momentissa tarkoitettu täytäntöönpanoa koskeva hakemus on ratkaistu. Näin ollen lain sisältö tältä osin säilyisi samana. Toiminnallisesti tämä ei tältä osin muuttaisi poliisin käynnistämiä paluumenettelyitä, muuten kuin että ne saataisiin mahdollisesti useissa tapauksissa nykyistä nopeammin käynnistettyä. Itä-Uudenmaan poliisi katsoo, että esityksen kohdassa 5.2.2 on kuvattu hyvin se fakta, että vaikka hakemus tutkitaan rajamenettelyssä nykyistä nopeammin se ei poista olemassa olevia haasteita liittyen maasta poistamisen toimeenpanoon. Vastaanottavan valtion myötävaikutuksella on jatkossakin merkittävä vaikutus palautusten onnistumiseen.

Kohdassa 3.2.9 käsitelty vapaaehtoinen paluu, sekä sen soveltumattomuuden arvioinnin osalta todetaan, että perusteet rajamenettelyyn ottamiselle itsessään sulkevat suurimmalta osin mahdollisuuden määrätä asiassa vapaaehtoisen paluun aikaa.

Esityksessä kohdassa 3.3 Kansainvälistä suojelua hakeneen liikkumisvapautta koskeva säätely; viidennessä kappaleessa kuvataan hakijalle ase-

tettuja rajoitteita liikkumisvapauteen. Nämä uudistukset ovat tehokkaan palautusmenettelyn käynnistymisen onnistumisen näkökulmasta tervetulleita, jotta asiakas tavoitetaan päätöksen tiedoksiantoa, matkustusasiakirjojen hankintaa ja muita maasta poistamistoimenpiteitä varten.

Nykyisellään poliisin palautusmenettelyt käynnistetään, kun henkilö on saanut kielteisen käännytys-, tai karkotuspäätöksen, joka on täytäntöönpanokelpoinen tai lainvoimaisesti ratkaistu. Palautusmenettelyihin kuuluu mm. maasta poisto puhuttelu, jossa palautuksen kohteena olevalle henkilölle kerrotaan palautukseen liittyviä käytännön asioita mukaan lukien palautuksen päivämäärä.

Ulkomaalaislain 117§ Turvaamistoimet; Säilöön ottamisessa 121§ (erityiset edellytykset) - pakenemisen vaaraa voi käyttää perusteena vasta, kun 118§-120§ ja 120 a§ turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut toistuvasti riittämättömäksi. Kokemus on osoittanut, että kun maasta poistamisen ajankohta kerrotaan asiakkaalle niin 118§-120§ turvaamistoimet eivät ole useinkaan enää riittävät ja henkilö katoaa. Tämän seurauksena henkilö etsintäkuulutetaan ja palautukseen liittyvät toimenpiteet joudutaan keskeyttämään.

Esityksessä kohdassa 3.5. kuvatut rajamenettelyyn perustuvat säilöönottoa koskevat sääntelyt ovat perusteltuja ja kannatettavia, kuten myös rajamenettelyyn perustuva velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Tämän voi olettaa parantavan myös tilannetta henkilöille poliisin toimesta hankittavien matkustusasiakirjojen saannissa. Useat valtiot haluavat puhuttaa kansalaisiaan, ennen kuin ne myöntävät paluumatkaa varten tarvittavan kotimatkatodistuksen. Tällaisia henkilöitä on nykyisellään hankala tavoittaa puhutuksia varten. Rajamenettelyn velvollisuuden laiminlyönnin lisääminen Ulkomaalaislain 121 § mukaisen säilöön ottamisen erityisien edellytyksien perusteeksi, olisi poliisin toiminnan näkökulman kannalta kannatettavaa.

Esityksen kohdassa 4 mainitut esityksen keskeiset tavoitteet ovat täytäntöönpanevan viranomaisen näkökulmasta kannatettavia ja kestävän turvapaikkaprosessin näkökulmasta välttämättömiä. Prosessiin hakeutuneen turvapaikkaa hakevan ulkomaalaisen turvapaikan tarpeen ensi määrittäminen rajamenettelyssä tullee vähentämään EU:n alueella tehtävien dublin palautusten määrää, sekä edesauttamaan, ettei turvapaikkaprosessi venyisi kohtuuttoman mittaiseksi, joissain tapauksissa jopa vuosia kestäväksi.

Esityksen kohdassa 5.1 keskeisten ehdotusten osalta poliisi kiinnittää erityistä huomioita rajamenettelyn kestoon, jonka maksimiksi on ehdotettu 77 päivää. Hakemuksen ratkaisemiseen liittyvästä 28 päivän määräajasta poliisilla ei ole lausuttavaa. Hakemuksen ratkaisun jälkeen maasta poisto toimenpiteiden toteuttamiseen varattu 4 viikon määräaika (rajamenettely päättyisi 4 viikon kuluttua siitä, kun päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi) on poliisista riippumattomista syistä nykytilanteessa haastava.

Artiklan 8 kohdassa säädetty mahdollisuus tutkia hakemus nopeutetusti sisältää yksityiskohtaisen luettelon perusteista, joilla tutkintamenettelyä voidaan nopeuttaa ja /tai suorittaa se rajalla tai kauttakulkualueella rajamenettelyä koskevan 43 artiklan mukaisesti. Perusteiden kohta d) määrittää mahdollisuuden rajamenettelyn käyttöön tilanteissa, joissa asiakkaan katsotaan vilpillisessä tarkoituksessa, tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjansa, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä. Tilanteissa, joissa asiakkaalle on kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen hankittava matkustusasiakirja maasta poistamiseksi, asiakkaan maan suurlähetystöltä, ovat suhteellisen yleisiä. Kokemuksen pohjalta on todettava, että esityksessä mainittu 4 viikon määräaika mainitun asiakirjan hankkimiseksi ja maasta poistamiseen on lyhyt.

Ehdotuksessa mainittu rajamenettelyyn liittyvä poikkeaminen ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesta ulkomaalaisen laillisen oleskelun määritelmästä ja 41 §:ssä säädetyssä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa on kannatettavaa.

Poliisi pitää tärkeänä, että rajamenettelyyn liittyvä velvollisuus oleskella määrätyssä paikassa erotetaan selkeästi yksittäistapauksessa määrättävästä ulkomaalaislain mukaisesta turvaamistoimesta. Erityisesti ulkomaalaislain 121 § mukaisen säilöönoton maksimiajat 180 vuorokautta ja 360 vuorokautta on kannatettavaa pitää selkeästi erillään rajamenettelyyn liittyvästä 77 vuorokauden ehdotetusta maksimiajasta, eikä rajamenettelyprosessiin käytetyn ajan tulisi vaikuttaa säilöönottoaikaan käräjäoikeuden arvioidessa säilöönoton kohtuuttomuutta kuluneen ajan näkökulmasta.

Esityksen kohdassa 5.2.2 esitetyt arviot vaikutuksista viranomaisten toimintaan eivät sinällään, kuten esityksessä on mainittu, vaikuta nykyiseen operatiivisen tason viranomaistoimintaan huomattavasti. Itä-Uudenmaan poliisi haluaa kuitenkin nostaa esiin Helsinki-Vantaan lentoaseman erityisalueena, sekä suurimpana ulkorajaliikenteen rajanylityspaikkana. Rajamenettelyyn soveltuvan vastaanottokeskuksen sijainti operatiivisen toiminnan näkökulmasta, on varmasti tarkoituksenmukaista olla lähellä rajanylityspaikkaa/ säilöönottoyksikön yhteydessä.

Paikallisviranomaisten, tässä tapauksessa poliisin ja rajavartiolaitoksen, on ennen rajamenettelyn käyttöön ottamista selkeytettävä vastuunjakoaan esimerkiksi siinä, onko turvapaikkaa hakenut asiakas koko rajamenettelyn ajan hakemuksen vastaanottaneen viranomaisen käsittelyssä, vai siirtyykö maasta poistaminen paikallispoliisille siinä vaiheessa, kun maahanmuuttovirasto tekee asiassa päätöksen, sekä tiedoksiantopyynnön UMA- järjestelmään.

Hallituksen esityksen kohdassa 8 esitetyt säännöskohtaiset perustelut, sekä esityksen sivuilla 81-83 mainitut ulkomaalaislain muutokset ovat poliisin näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaiset suhteessa siihen mitä rajamenettelyn käyttöönottamisella halutaan saavuttaa.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos tukee omalta osaltaan esityksen pyrkimyksiä rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa.

Rajamenettely tulisi nopeuttamaan turvapaikka- ja maasta poistamisprosessia, sekä edistämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Keskeistä on, että rajamenettelyssä oleva liikkumisen rajoittaminen ei ole harkinnanvarainen pakkokeino vaan osa prosessia, eikä siihen siten myöskään sovellettaisi hallinnollista valitusmenettelyä. Jälkikäteiset oikeusturvakeinot olisivat luonnollisesti koko rajamenettelyn osalta käytettävissä. Toisaalta on tärkeää, että liikkumisen rajoittamista ankarampi säilöönotto säilyisi harkinnanvaraisena pakkokeinona myös keinovalikoimassa, mikäli liikkumisrajoitus todetaan tehottomaksi.

Kaiken kaikkiaan ulkomaalaislainsäädäntömme ja sen mahdollistama viranomaisten käytössä oleva keinovalikoima tulee olla uskottavaa, toimivaa ja kustannustehokasta. Itä-Uudenmaan poliisilaitos katsoo, että ehdotetut säännökset tukevat edellä kuvatuin tavoin osaltaan hyvin näitä tavoitteita.

Ylikomisario Markku Koskimäki

Rikoskomisario Antti Pikkarainen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.05.2024 klo 10:41. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi