Sisäministeriö
Inrikesministeriet

ASIANTUNTIJALAUSUNTO
Johtava asiantuntija Sanna Montin

8.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 10.5.2024

HE 30/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

1. Esityksen tavoite

Esityksen tavoitteena on tehostaa todennäköisesti perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä ottamalla käyttöön EU:n menettelydirektiivin (2013/32/EU, uudelleenlaadittu) mukainen rajamenettely ja ne nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä otettu ulkomaalaislakiin (301/2004). Rajamenettelyn käyttöönoton tavoitteena on lisäksi estää menettelyssä olevien hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan. Nopeutetun menettelyn muutosten tavoitteena on erityisesti nopeuttaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien sekä uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista.

2. Perustuslain kannalta keskeiset seikat

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 §, oikeusturvaa koskeva 21 §, perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 § sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva 124 §. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitava myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

Rajamenettelyn osalta esitykseen sisältyy useita valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä, joihin esitetään erilaista ratkaisua kuin rauenneessa rajamenettelyä koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 103/2022 vp), johon perustuslakivaliokunta otti kantaa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp. Näitä ovat erityisesti rajamenettelyn käyttö direktiivin tarkoituksen mukaisesti kaikissa tilanteissa, liikkumisvapauden rajoittaminen menettelyn aikana estein varmistettuna ja lasten oikeuksien toteutuminen. Myös oikeusturvaa on tarkasteltava uudelleen esitetyn valossa.

<u>Rajamenettelyn soveltaminen</u>

Rajamenettely on yksi turvapaikkamenettelyn muoto eikä sillä estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyä voidaan soveltaa, jos hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä, ja se voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Myös rajamenettelyssä hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, että ketään ei palauteta alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Ehdotetun rajamenettelyä koskevan säännöksen voidaan näiltä osin katsoa täyttävän perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa koskevan vaatimuksen sekä EU:n perusoikeuskirjan 18, 19 ja 21 artiklan vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti rajamenettelyn kohdalla korostanut hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista ja riittävistä oikeusturvatakeista huolehtimista (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp). Esityksessä ei ehdoteta hakemuksen tutkinnan ytimeen tai hakijoille annettaviin menettelyllisiin takeisiin liittyvien säännösten muuttamista. Vaikka hakemus tulee rajamenettelyssä tutkia neljän viikon määräajassa, se tutkitaan rajamenettelyssäkin samojen sääntöjen mukaan kuin normaalissakin turvapaikkamenettelyssä. Hakijalla on oikeus tulla kuulluksi turvapaikkamenettelyssä, mikä on hakemuksen tutkinnan kannalta olennaista. Ehdotettu muutos, joka mahdollistaisi turvapaikkapuhuttelun pitämisen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa ilman hakijan suostumusta ei muuta sitä, että hakijaa kuullaan suullisesti hänen turvapaikkaperusteistaan. Maahanmuuttoviraston vastuulla on arvioida, onko turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja uskottavuusarvioinnin tekeminen mahdollista videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan avulla yksittäisen hakijan kohdalla. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun. Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 44/2022 vp toteama huomioiden edellä mainituista huomioitavista seikoista säädettäisiin asiaa koskevassa pykälässä erikseen.

Rajamenettelyä sovellettaessa hakijalla on myös samat oikeudet saada mm. oikeusapua, tulkkausta ja hakea muutosta päätökseen, kuin muillakin hakijoilla ulkomaalaislain mukaan. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia ulkomaalaislain ja oikeusapulain muutoksenhakua ja oikeusapua koskeviin säännöksiin, jotka täyttävät menettelydirektiivin vaatimukset rajamenettelyn osalta. Jos hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädetyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulisi tällöin esitetyn mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Esityksen voidaan katsoa täyttävän sekä perustuslain 21 §:n että EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan vaatimukset tältä osin.

Rajamenettelyä voidaan esitetyn mukaan soveltaa myös lapsiin ja lapsiperheisiin, vaikkakin rajoitetusti menettelydirektiivin rajoitukset huomioiden. Kuten Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimuskin velvoittaa, viranomaisten on ulkomaalaislain mukaisessa päätöksenteossa sekä lapsen vastaanottopalveluja vastaanottolain mukaan järjestettäessä kiinnitettävä aina huomiota lapsen etuun. Myös perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVL 15/2021 vp, PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3). Rajamenettelyn soveltaminen ei poista tätä velvoitetta. Jos yksittäistapauksessa arvioidaan, että rajamenettelyn soveltaminen ei ole lapsen edun mukaista tai jos lapsen vastaanottopalveluja ei rajamenettelyssä voida järjestää vastaanottolain mukaisesti, rajamenettelyä ei tule soveltaa tai sen soveltaminen on lopetettava. Esityksessä ei esitetä muutoksia myöskään alaikäisten säilöönottoa koskevaan ulkomaalaislain sääntelyyn. Ehdotettu uusi säilöön ottamisen edellytys ei siis vaikuta siihen, mitä lapsen säilöön ottamisesta ulkomaalaislain 122 §:ssä säädetään. Lapsen säilöön ottaminen olisi jatkossakin hyvin poikkeuksellista. Esityksen voidaan katsoa täyttävän sekä perustuslain 6 §:n 3 momentin että EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan vaatimukset.

<u>Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä rajamenettelyn ajan</u>
Menettelydirektiivin mukaan rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Kuten unionin tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa C-924/19 ja C-925/19, rajamenettelyn tarkoitus on todettu direktiivissä selkeästi eikä direktiivi sisällä tätä koskevaa kansallista liikkumavaraa. Jos jäsenvaltio päättää ottaa rajame-

nettelyn kansallisesti käyttöön, sillä on siten velvollisuus rajata hakijan liikkumisvapaus siten, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuu. Menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten tämä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. (PeVL 48/2016 vp, s. 4)

Rajamenettelyssä oleva hakija on fyysisesti Suomen rajojen sisäpuolella sekä Suomen lainkäytön piirissä ja siten Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Tästä syystä esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä sovellettaessa poikettaisiin ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesta ulkomaalaisen laillisen oleskelun määritelmästä ja 41 §:ssä säädetystä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa ja hakijalle säädettäisiin velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Sääntely perustuisi vastaanottodirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella.

Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa jo itsessään sitä, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Myös rauenneessa hallituksen esityksessä HE 103/2022 vp lähtökohta ja tarkoitus olivat samat. Luvatonta poistumista alueelta pyrittiin estämään sillä, että luvaton poistuminen olisi saattanut johtaa säilöön ottamiseen. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmasta esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 44/2022 vp katsonut, että velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella rajamenettelyn ajan tarkoittaa sitä, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta (kohta 31). Samassa lausunnossaan valiokunta on katsonut, että esitettyä velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, olisi arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.

Erotuksena rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 103/2022 vp, nyt esitetään, että pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, ja tästä säädettäisiin täsmällisesti laissa. Estäminen toteutettaisiin fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja lukitulla portilla, ei voimaa käyttämällä. Osin erilaisen esityksen vuoksi asiaa on syytä arvioida uudelleen siitä näkökulmasta, voidaanko esitettyä pitää edelleen osana menettelyä sovellettavana liikkumisvapauden rajoituksena vai tulisiko sitä pitää vapauden menetyksenä.

Perustuslain esitöiden mukaan vapauden menetyksellä tarkoitetaan järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Tekoa, jolla ihminen suljetaan omasta tahdostaan riippumatta lukittuun tilaan, on pidettävä säännöksen tarkoittamana vapaudenmenetyksenä. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestonsa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (esimerkiksi PeVL 30/2010 vp ja PeVL 48/2016 vp). Lisäksi ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslakivaliokunnan mukaan vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Myös ulkomaalaisen säilöönotossa on kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp).

Verrattuna säilöön ottamiseen velvoitetta oleskella aidatulla vastaanottokeskuksen alueella voidaan kuitenkin pitää lievempänä toimena kuin rajoitettuun sisätilaan lukitsemista. Vastaanottokeskuksen alue, jolla hakija olisi velvollinen oleskelemaan, olisi riittävän laaja, jotta hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen voitaisiin turvata, ja jotta liikkumisvapauden rajoitus vaikuttaisi normaalin elämän viettämiseen mahdollisimman vähän. Tästä säädettäisiin erikseen. Merkittävää on erityisesti se, että toisin kuin säilöön otettuna, alue, jolla hakija voi vapaasti liikkua, olisi rajamenettelyssä huomattavasti isompi. Esimerkiksi Joutsenon säilöönottoyksikössä vapaasti käytettävään ulkoiluun on varattu noin 80 neliömetrin alue, kun taas rajamenettelyn soveltamiseen suunnitellussa Joutsenon vastaanottokeskuksessa rajamenettelyssä olevien hakijoiden käytössä oleva ulkoilualue olisi suuruudeltaan noin viisi hehtaaria.

Hakijalla olisi rajamenettelyssä myös tietyissä tilanteissa oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt poikkeuksia liikkumisrajoituksista merkityksellisinä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 44/2022 vp, kohta 39). Perustuslakivaliokunta on todennut, että liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Rajamenettelyn tarkoituksen osalta tämän edellytyksen toteuttaisi ehdotettu säännös, jonka mukaan hakijalle myönnettäisiin lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Poistuminen olisi mahdollista myös vastaanottopalvelujen saamiseksi sekä alaikäisen koulunkäynnin järjestämiseksi, jos niitä ei ole mahdollista järjestää vastaanottokeskuksen alueella. Tällä turvattaisiin myös lapsen perustuslain 16 §:ään perustuva oikeus koulunkäyntiin.

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Tämä toteuttaisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 15/2021 vp, kappale 7). Myös hakijan vastaanottoa koskevien oikeuksien sekä mahdollisten rajoitusten osalta sovellettaisiin vastaanottolakia. Näin ollen myöskään säilöönottoa koskevia rajoituksia, tilojen valvontaa ja tarkastuksia koskevia säännöksiä ei sovellettaisi rajamenettelyssä. Sosiaalisten suhteiden hoitaminen onnistuisi rajamenettelyssä vastaanottokeskuksen alueella kuten muillakin hakijoilla. Hakijalla olisi esimerkiksi mahdollisuus vastaanottaa vieraita keskuksen alueella ja mahdollisuus rajoittamattomaan puhelimen ja muiden sähköisten viestintä- ja tallennelaitteiden käyttöön vastaanottokeskuksessa, mikä helpottaisi yhteydenpitoa esimerkiksi mahdollisiin sukulaisiin ja ystäviin. Tällä turvattaisiin myös perustuslain 10 §:n turvatun yksityiselämän suojan piiriin kuuluvaa yksilön oikeutta vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön.

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Liikkumisrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on myös olennaista, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa vain sen ajan, joka on välttämätöntä menettelyn tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä toteutettaisiin säätämällä selkeästi ja tarkkarajaisesti tilanteista, joissa rajamenettely päättyisi.

Esitetyllä mallilla rajamenettelyyn liittyvä liikkumisvapauden rajoittaminen voidaan toteuttaa niin, että hakijan oikeuksia ei rajoitettaisi enempää kuin olisi välttämätöntä, mutta kuitenkin niin, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuisi. Esimerkiksi vapaampaan liikkumiseen ja ulkoiluun vastaanottokeskuksen alueella mahdollistavat edellytykset, mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksen alueelta ilman valvontaa tietystä painavasta henkilökohtaisesta syystä, menettelyn suhteellisen lyhyt kesto sekä ero säilöönottoon liittyviin rajoi-

tuksiin erottavat ehdotetun velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 7 §:ssä tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönotosta. Ehdotetussa sääntelyssä voidaan näin ollen katsoa olevan edelleen kyse osana menettelyä sovellettavasta hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta, jota tulisi arvioida ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Hakija voitaisiin yksilöllisen harkinnan perusteella ja edellytysten täyttyessä ottaa rajamenettelyn ajaksi myös säilöön, jotta rajamenettelyn soveltaminen ja hakemuksen perusteiden tutkiminen voitaisiin turvata. Tähän liittyen esitetään muutosta myös ulkomaalaislain säilöön ottamisen edellytyksiä koskevaan 121 §:n 1 momenttiin. Systemaattista säilöönotto ei voi rajamenettelynkään soveltuessa olla.

Nopeutettu menettely

Nopeutetun menettelyn osalta ulkomaalaislakiin sisällytettäisiin menettelydirektiivin ne nopeutetun menettelyn perusteet, joita kansallisesti ei ole vielä otettu käyttöön. Nämä kohdat koskevat tilanteita, joissa henkilö on tehnyt uusintahakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta, henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti, hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään sekä hakijan voidaan vakavista syistä katsoa vaarantavan jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Lisäksi ulkomaalaislain sääntely muutettaisiin vastaamaan mahdollisimman paljon direktiivin muotoiluja, jotta nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää kaikissa direktiivin tarkoittamissa tilanteissa.

Nopeutetun menettelyn käyttämisellä ei evätä keneltäkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai saada hakemustaan käsiteltyä. Hakemusta ei myöskään missään tilanteessa hylätä ja katsota ilmeisen perusteettomaksi vain sen vuoksi, että sen kohdalla täyttyy jokin käsittelyn nopeuttamisperuste. Hakemuksen sisällöllinen hylkääminen ja nopeutetun menettelyn käyttäminen ovat siten toisistaan erilliset asiat. On myös huomattava, että nopeutettua menettelyä käytettäessä hakemus on tutkittava samojen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti kuin normaalimenettelyssä. Hakijalla on siis samat oikeudet saada mm. oikeusapua, tulkkausta ja hakea muutosta päätökseen, kuin muillakin hakijoilla ulkomaalaislain mukaan. Ehdotuksella ei myöskään muuteta maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa tai muutoksenhakua koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä. Hakijan perustuslain 21 §:n mukainen oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi toteutuu samalla tavalla kuin nykyisin nopeutettua menettelyä käytettäessä.

3. Lopuksi

Rajamenettelyn tai kaikkien menettelydirektiivin mahdollistamien perusteiden käyttöönotto ei itsessään vähennä perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrää, mutta niillä pystytään hallitsemaan sellaisia tilanteita paremmin, joissa perusteettomia hakemuksia jätetään enenevissä määrin. Rajamenettelyn tehokkuus riippuu siitä, onko ulkorajojen yli tulevien hakijoiden joukossa sellaisia hakijoita, joihin rajamenettelyä voitaisiin soveltaa. Edelleen liikkumisen estämisen näkökulmasta tehokkuus riippuu hyvin paljon myös siitä, miten rajamenettelyn tarkoitus toteutetaan kansallisesti ja hakijoiden liikkumista rajoitetaan menettelyn aikana. Keinojen tulee olla tehokkaita sekä rajamenettelyn tarkoituksen että viranomaisten toiminnan näkökulmasta huomioiden samalla sen, että hakijoiden oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä.