



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lisäselvitys

12.6.2024

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Johtava asiantuntija Sanna Montin
Rajavartiolaituksen tiedustelukeskukseen päällikkö, eversti Mikko Lehmus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 53/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista lisäselvitystä valiokunnan esittämiin kysymyksiin. Sisäministeriö toteaa asiassa seuraavaa.

Mikäli valtioneuvosto tekee lakiehdotuksen 3 §:ssä mainitun päätöksen, jääkö rajalle yksi tai useampi rajanylityspaikka, joita päätös ei koske? Tuleeko avoimna olevien rajanylityspaikkojen sijaita samalla rajanosalla?

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Suomen valtakunnanrajalla tarkoitetaan lakiehdotuksessa Suomen ja naapurivaltion välisen maarajan lisäksi myös aluevesirajaa sekä rajanylityspaikkoina toimivia lentoasemia ja satamia. Yhdessä nämä muodostavat Suomen valtionrajan, jonka kautta Suomen alueelle voi saapua. Rajan välittömällä läheisyydellä puolestaan tarkoitetaan maarajan osalta rajavyöhykettä tai enintään rajavyöhykkeen lakisääteistä enimmäisleveyttä, joka on kolme kilometriä laaja alue Suomen valtakunnanrajasta mitattuna. Muualla kuin maastorajalla rajan välitön läheisyys tarkoittaa käytännössä Suomen valtionrajan tai rajanylityspaikan välitöntä läheisyyttä.

Valtioneuvoston päätös saisi koskea vain rajattua osaa Suomen valtakunnanrajasta ja sen välittömästä läheisyydestä. Rajoittamisella tarkoitettaisiin sitä, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista Suomessa ei voisi kokonaan keskeyttää. Hakemusten vastaanottamista ei myöskään olisi mahdollista rajoittaa kaikilla osuuksilla Suomen valtakunnanrajaa (maaraja, lentokentät ja satamat). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomessa olisi oltava ulkorajalla yksi tai useampia rajanylityspaikkoja, joiden kautta Suomeen voisi saapua. Ehdotettu lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä tarkempia edellytyksiä avoimna olevien rajanylityspaikkojen sijainneista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että EIS:n veloitteet edellyttävät, että valtiot takaavat maahantulijoille tehokkaan ja tosiasiallisen mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Ratkaisuihin ei kuitenkaan ole otettu yksiselitteisesti kantaa siihen, kuinka paljon ja millä etäisyydellä toisistaan valtiolla on oltava rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua voi hakea. Sisäministeriö tuo esiin, että voimassa oleva rajavartiolaain 16 § mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakemisen

keskittämisen *yhdelle* tai useammalle rajanylityspaikalle *Suomen valtakunnanrajalla*. Valtakunnanrajalla tarkoitetaan rajavartiolaitain sääntelyssä samaa kuin yllä kuvattu. Tällä hetkellä valtioneuvoston rajavartiolaitain 16 §:n nojalla tekemän päätöksen mukaisesti kaikki itärajan rajanylityspaikat on suljettu ja kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

Kysymyksessä mainitulla rajanosalla tarkoitettaneen esimerkiksi itärajaa, eli Suomen ja Venäjän välistä maarajaa. Edellä kuvatulla tavalla ehdotettu sääntely ei sisällä tarkempia edellytyksiä avoinna olevien rajanylityspaikkojen sijainnista suhteessa rajoitusalueeseen. Sääntely mahdollistaisi siten sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin esimerkiksi koko itärajalta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto arvioisi yhdessä tasavallan presidentin kanssa, ovatko valtioneuvoston päätöksen tekemisen edellytykset käsillä. Käytännössä samassa yhteydessä arvioitaisiin, minkä sisältöinen päätös olisi kyseisessä tilanteessa välttämätön. Suomen itärajalta nähdyn välineellistetyn maahantulon yhteydessä on todettu, että Venäjä ohjasi henkilöitä Suomeen välittömästi sen mukaisesti, mikä rajanylityspaikka oli avoinna. Tällaisilla seikoilla on keskeinen merkitys päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioitaessa.

Sisäministeriö korostaa, että päätösharkinnassa olisi otettava huomioon kaikki ehdotetun 3 §:n edellytykset. Pykälän 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Päätöksen laajuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös kansainvälisen suojelun hakemista varten avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti.

Arvioitaessa sitä, onko kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi keskeistä osoittaa, että rajoittaminen on todennäköisesti vaikuttava keino käsillä olevan tilanteen ratkaisemiseksi. Lisäksi olisi oikeasuhtaisuuden näkökulmasta osoitettava tai perustellusti arvioitava, että mikään muu keino ei ole riittävä tilanteen ratkaisemiseksi. Valtioneuvosto arvioisi tapauskohtaisesti kaiken käytettävissä olevan tiedon perusteella, minkä sisältöinen ja laajuinen rajoituspäätös olisi kussakin tilanteessa välttämätön. Ennen päätöksen tekemistä olisi myös arvioitava tarkasti päätöksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Valtioneuvoston yleisistunnolla olisi myös velvollisuus arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös olisi kumottava tai sitä olisi muutettava, jos se ei ole enää välttämätön pykälässä säädetyssä tarkoituksessa.

Pikakäsittelymenettelyn asema sääntelyvaihtoehtojen joukossa

Hallituksen esityksen kohdassa 5.1.5 on kuvattu yhtenä selvitettyinä sääntelyvaihtoehtona niin sanottua pikakäsittelymenettelyä rajalla. Menettely on hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä suunniteltu malli, jossa yhdistetään eri olemassa olevia menettelyjä. Sille ei löydy suoraan perustaa esimerkiksi EU-lainsäädännöstä. Kaikkia yksityiskohtia ei ole myöskään mietitty tarkkaan, koska menettelyä ei valmistelussa pidetty riittävän tehokkaana välineellistetyn maahantulon ilmiön torjuntaan.

Mallilla tarkoitetaan menettelyä, jossa osan Suomeen tulleiden henkilöiden turvapaikkahakemus tutkittaisiin välittömästi rajanylityspaikalla rajatarkastuksen yhteydessä. Rajavartiolaitos ottaisi turvapaikkahakemuksen vastaan ja seuloiisi sen perusteita, jotta ilmenisi, onko havaittavissa viitteitä perusteista kansainväliselle suojelulle. Seulonta vastaisi hallituksen esittämässä poikkeuslaissa tehtävää arviota ja samoilla perusteilla ohjattaisiin esitetyn 5 §:n mukaiset poikkeusryhmät (välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka on ilmeistä, että henkilö on todellisessa

vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi) rajanylityspaikalta tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottokeskukseen. Jos henkilö ei arvion mukaan kuuluisi edellä mainittuihin ryhmiin, turvapaikkahakemus tutkittaisiin kokonaisuudessaan rajanylityspaikalla.

Hakemuksen tutkinnassa noudatettaisiin menettelydirektiiviin perustuvaa ulkomaalaislain sääntelyä suurimmaksi osaksi. Näin ollen hakemuksen tutkinnasta vastaisi Suomessa suojelun tarpeen määrittävä viranomainen eli Maahanmuuttovirasto. Hakijalle pidettäisiin turvapaikkapuhuttelu, jossa hänellä olisi menettelydirektiivin mukaan oikeus tulkkaukseen ja päätösharkinnassa huomioitaisiin hakijan toimittama asiakirja-aineisto ja asiaan liittyvä maatieto.

Jos henkilö saisi hakemukseensa kielteisen päätöksen eivätkä hänen maahantulonsa edellytyksensä täyttyisi, hänelle tehtäisiin Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukainen päätös maahan pääsyn epäämisestä ja hänet poistettaisiin maasta siihen maahan, josta hän on tullut. Hakijalla olisi oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku ei kuitenkaan lykkäisi pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Menettelyssä ei tältä osin noudatettaisi menettelydirektiiviä. Menettelydirektiivin mukaan hakijalla tulisi olla Suomessa ollessaan ensinnäkin oikeus valittaa saamastaan päätöksestä ja riippuen käytetystä turvapaikkamenettelystä, oikeus odottaa maassa joko hallinto-oikeuden lopullista päätöstä tai päätöstä hakijan täytäntöönpanokieltoa koskevaan hakemukseen.

Pikakäsittelyn etuina olisi nopea tutkinta ja päätöksenteko sekä mahdollisuus poistaa kielteisen päätöksen saaneet henkilöt maasta välittömästi. Henkilön oikeudet pyrittäisiin turvaamaan sillä, että Maahanmuuttovirasto suorittaisi tutkinnan ja tekisi päätöksen turvapaikkahakemukseen. Hakemuksen perusteiden seulontaa varten rajatarkastajille voitaisiin antaa lisäkoulutusta.

Haasteena kuitenkin olisi, pystyttäisiinkö pikakäsittelyssä asianmukaisesti arvioimaan henkilön tarvetta kansainväliseen suojeluun. Turvapaikkahakemuksen tutkinta tulisi suorittaa rajatarkastukseen säädetyssä 12 tunnin ajassa. Tutkinnassa haasteeksi muodostuisi riittävän resurssin saaminen turvapaikkahakemuksen tutkintaan, tulkkaukseen ja oikeusapuun. Vaikka oikeusavusta säädettäisiin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säädetyistä poikkeavasti, mikä menettelydirektiivi mahdollistaa, direktiivin mukaan hakijalle olisi kuitenkin annettava tosiasiallinen mahdollisuus neuvotella omalla kustannuksellaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa liittyvistä asioista kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyin tai luvan saaneen oikeudellisen tai muun neuvonantajan kanssa menettelyn kaikissa vaiheissa, myös kielteisen päätöksen jälkeen.

Maahanmuuttoviraston rooliin päätöksentekijänä liittyisi myös se haaste, että toisin kuin Rajavartiolaitoksen henkilöstön osalta, Maahanmuuttoviraston asiantuntija- ja hallintotehtävissä työaikamuotona on valtion virka- ja työehtosopimuksessa määritelty virastotyö, jossa säännöllinen työaika on 7 tuntia 15 minuuttia vuorokaudessa ja 36 tuntia 15 minuuttia viikossa. Työaika on sijoitettu viraston aukioloaikaa noudattaen eli maanantaista perjantaihin kello 8.00–16.15, kuitenkin niin, että työaika on tietyissä rajoissa liukuva työpäivän alkamisen ja päättymisen osalta.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että juurikin resurssikysymysten vuoksi suurin osa maahantulijoista päättyisi tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn, mikä vähentäisi pikakäsittelyn vaikuttavuutta.

Viron sääntelyn tarkempi sisältö ja erityisesti siihen sisältyvät oikeusturvamenettelyt

Virossa asiasta on säädetty ennen muuta rajavartiolaissa (*riigipiiri seadus*). Perustuslakivaliokunnalle on toimitettu tätä koskeva lisäselvitys 6.6.2024.

Viron lainsäädännön keskeisimmät erot käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen ovat:

- Viron lainsäädäntö kattaa laajamittaisen maahantulon tilanteet, jotka vaarantavat yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden. Suomessa ehdotetun lain käyttöala olisi suppeampi ja käsittäisi vain välineellistetyn maahantulon tilanteen.
- Virossa päätöksen kyseisen poikkeusmenettelyn soveltamisen käynnistämisestä tekee poliisi- ja rajavartiolaitoksen pääjohtaja. Suomessa päätöksen tekisi valtioneuvosto yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa.
- Virossa lain tasolla on mainittu, että kansainvälisen suojelun hakemuksen voi jättää tätä tarkoitusta varten avoinna olevalla rajanylityspaikalla. Suomessa lakiehdotuksen mukaan henkilöt ohjattaisiin maasta poistamisen yhteydessä paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan.
- Virossa ulkorajan laittomasti, lain tarkoittamissa olosuhteissa, ylittänyt voidaan palauttaa siihen maahan, josta hän saapui. Palauttaminen voidaan tehdä ilman erillistä määräystä tai päätöstä, jos ulkomaalainen olisi voinut saapua Viroon ulkorajan ylittämistä avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Suomessa lakiehdotuksen mukaan maasta poistamista edeltäisi maahantulijan tilanteen tapauskohtainen arviointi, pois lukien väkivaltaisen tai maahantulijoiden suurta lukumäärää hyödyntävän tilanteen torjunta.
- Virossa ulkomaalainen voi saattaa maasta poistamisensa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, mikä ei kuitenkaan estä maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Suomessa lakiehdotuksen mukaan maasta poistamisesta ei voisi valittaa, vaan ainoastaan kantelu olisi mahdollinen.

Virossa maasta poistamisesta voi valittaa hallintotuomioistuimeen Viron hallintolain 4 luvun mukaisesti. Ensisijaisesti tulee tehdä oikaisuvaatimus asiaa käsitelleelle viranomaiselle ja toissijaisesti henkilö voi valittaa hallinto-oikeuteen Viron hallinto-oikeuslain mukaisesti. Valituksen voi tehdä suullisesti tai kirjallisesti mainituissa säännöksissä vaaditulla tavalla, joiden peruseriaatteet ovat pääpiirtein suomalaista hallintolakia ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia vastaavat.

Erikseen kysyttäessä Viron poliisi- ja rajavartiolaitasto toi esille, että maasta poistamisesta annetaan tiedoksi valituskelpoinen päätös, jonka nojalla valituksen voi tehdä. Valituksen voi tehdä itse tai asiamiehen välityksellä välittömästi tai sen jälkeen, kun henkilö on poistettu Virossa. Maasta poistaminen on toimeenpantavissa valituksesta huolimatta.

Viron lainsäädännöstä selviää, että viranomaisen lainvastaiseksi todetun hallintotoiminnan (palauttaminen maahan, josta saapunut) seuraukset voivat olla: valituksen hyväksyminen ja hallintotoimen kumoaminen kokonaan tai osittain, hallintotoimen tosiasiallisten seurausten poistaminen, määräys uudesta hallintotoimesta, toimenpiteen suorittaminen, asian uudestaan ratkaiseminen, toimenpiteen peruuttaminen tai haasteen hylkääminen.

Viron poliisi- ja rajavartiolaitasto ei ole toimittanut tietoja, mihin käytännön toimiin mahdollinen lainvastaiseksi todettu maasta poistaminen johtaisi henkilön ollessa maan rajojen ulkopuolella.