Milka Sormunen
20.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp)

Arvion lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia lisäämällä lakiin ns. rajamenettely eli kevyempi turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Rajamenettely soveltuisi EU:n ulkorajoihin eli Suomessa Suomen ja Venäjän väliseen rajaan. Esityksessä todetaan, että rajamenettelyn aikana hakijan ei katsottaisi oleskelevan Suomen alueella, vaikka hakija onkin fyysisesti Suomessa. Hakija olisi kuitenkin Suomen lainkäytön piirissä.

Kuten esityksestä ilmenee, rajamenettely perustuu EU:n turvapaikkamenettelydirektiiviin (ns. menettelydirektiivi)[1] ja etenkin sen 43, 31 ja 33 artikloihin. Kyse on siis EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta. Menettelydirektiivin 43 artiklan mukaan

> 1. Jäsenvaltiot voivat säätää II luvussa esitettyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista
>
> a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkittavaksi 33 artiklan nojalla; ja/tai
>
> b) hakemuksen sisältö 31 artiklan 8 kohdan mukaisessa menettelyssä.
>
> 2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitetuissa menettelyissä päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu). Menettelydirektiivin

hänen hakemuksensa voidaan käsitellä tämän direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

3. Jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.

31 artiklan 8 kohdan mukaan määräytyy, voidaanko rajamenettelyä soveltaa tiettyyn hakemukseen. 31(8) artiklan mukaan

8. Jäsenvaltiot voivat säätää, että II luvun perusperiaatteiden ja takeiden mukaista tutkintamenettelyä nopeutetaan ja/tai että se suoritetaan rajalla tai kauttakulkualueella 43 artiklan mukaisesti, jos:

a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
b) hakija tulee tässä direktiivissä tarkoitetusta turvallisesta alkuperämaasta; tai
c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti; tai
d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä; tai
e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää direktiivin 2011/95/EU nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä; tai
f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolta ei 40 artiklan 5 kohdan mukaisesti puutu tutkittavaksi ottamisen edellytykset; tai

g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsisi hänen poistamistaan maasta; tai
h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen; tai
i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 603/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä 26 päivänä kesäkuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 (1) mukaisesti; tai
j) hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Rajamenettely perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

Menettelydirektiivin tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten (1 artikla). Menettelydirektiivi asettaa rajamenettelyn käytölle tietyt vaatimukset mutta jättää myös kansallista liikkumavaraa. Tässä yhteydessä on olennaista korostaa, että direktiivi muodostaa nimenomaan vähimmäistason: kansallinen sääntely ei saa alittaa direktiivin tasoa, mutta suotuisampi sääntely on sallittua (menettelydirektiivin 5 artikla). Tämä lähtökohta ei tule selkeästi esille hallituksen esityksestä, minkä vuoksi perustuslakivaliokunnan olisi asianmukaista korostaa sitä.

Esityksen perusteluissa mainitaan useita EU:n turvapaikkajärjestelmää uudistavia ehdotuksia, jotka toki liittyvät lakiehdotukseen. Korostan kuitenkin, että nyt käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta on arvioitava tällä hetkellä voimassa olevan EU-oikeuden eli sekundaarilainsäädännön osalta keskeisesti menettelydirektiivin valossa. Vuonna 2020 annetun menettelyasetusehdotuksen (KOM(2016) 467 lopullinen 13.7.2016, U 34/2016 vp) sekä vä-

lineellistämisasetusehdotuksen (KOM(2021) 891 lopullinen 14.12.2021, U 7/2022 vp) käsittely on kesken, ja ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (KOM(2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021) käsittely on keskeytyneenä.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on arvioitava nyt ehdotettuja ulkomaalaislain muutoksia EU-oikeuden (mm. EU:n perusoikeuskirja), perustuslain sekä ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Menettelydirektiivin resitaaleissa korostetaan, että jäsenvaltioiden tulee direktiiviä soveltaessaan noudattaa EU:n perusoikeuskirjaa ja ihmisoikeussopimuksia (resitaalit 15, 33 ja 60). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on korostanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s.42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esityksessä käydään läpi sinänsä asianmukaisesti relevantteja perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan säännöksiä, jotka ovat esityksen kannalta olennaisia, mm. perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, oikeusturvaa koskeva 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Perusoikeuskirjan velvoitteista on mainittu 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) (s. 48). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä siteerataan laajasti etenkin liikkumisvapauden rajoitukseen liittyen. Esitykseen liittyy kuitenkin useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita käyn läpi seuraavassa.

Esityksen tavoitteet ja rajamenettelyn käyttöönotto

Esityksessä käsitellään niukasti esityksen tavoitteita, mihin myös lausuntopalautteessa on kiinnitetty huomiota. Esityksen mukaan rajamenettelyn käyttöönoton mahdollistamisen tarkoituksena on ”täydentää viranomaisten käytössä olevia keinoja hallita nopeassa ajassa kasvavaa poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vastata muuttoliikkeen välineellistämiseen samalla turvaten hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellyksi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Tämän lisäksi esitys tukisi rajavartiolain 16 § 2 artiklan mukaista tavoitetta rajaturvallisuuden vahvistamisesta.” (s. 5) Menettelyn tarkoituksena on ”osaltaan

mahdollistaa muuttoliikkeen hallinta ja turvapaikkamenettelyn sujuvuus” myös laajamittaisen maahantulon ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa (s. 25). Laajemmin esityksessä käsitellään laajamittaista maahantuloa ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaa maahantuloa, joita esitetään vaihtoehtoisiksi perusteiksi ottaa rajamenettely käyttöön.

Rajamenettelyn tarkoitukseen viitataan eri puolilla esitystä, mutta tavoitteita kuvataan paitsi niukasti myös osin ristiriitaisesti. Edellä siteeratusti esityksessä todetaan, että esitys tukisi rajavartiolain 16 §:n mukaista tavoitetta rajaturvallisuuden vahvistamisesta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, miten esitys parantaisi rajaturvallisuutta. Toisaalla esityksessä myös todetaan: ”Toisin kuin ehdotetun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädettävän kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoitus, rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei kuitenkaan ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa, vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta. Tästä syystä rajamenettelyn käyttöönottoa ei myöskään sidottaisi rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun välttämättömyysharkintaan.” (s. 44) Tavoitteiden epäselvyys on ongelmallista ja vaikeuttaa esityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia, mihin perustuslakivaliokunnan olisi hyvä kiinnittää huomiota. Kuten perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia yleensäkin, esitykseen sisältyviä toimia tulee arvioida perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Oikeasuhtaisuuden arviointi on vaikeaa tai lähes mahdotonta, jos on epäselvää, mitä esityksellä tavoitellaan.

Ehdotetun 104 a §:n mukaan rajamenettely otettaisiin käyttöön valtioneuvoston päätöksellä. Rajavartiolain 16 §:ään, johon esityksessä viitataan useassa kohdassa, sisältyy välttämättömyyskriteeri. Nähdäkseni esityksen rajamenettelyn käyttöönoton tarkoitukseen liittyvä perustelu ei ole riittävä peruste olla sisällyttämättä 104 a §:ään välttämättömyyskriteeriä. Käyttöönottoa tulisi harkita myös suhteessa mm. siihen, minkälaisia vaikutuksia menettelyllä on menettelyn kohteena olevien perus- ja ihmisoikeuksiin.

Laajamittainen maahantulo ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo

On keskeistä hahmottaa, että laajamittainen maahantulo ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo ovat kaksi eri perustetta, joihin pätee osin erilainen valtiosääntöoikeudellinen arviointi. Kuten esityksessä todetaan (s. 9), laajamittaiselle maahantulolle ei ole tarkkarajaista määritelmää. Myöskään vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvalle maahantulolle ei ole selvää määritelmää. Viittaan tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnalle rajavartiolain muutosten käsittelyn (HE 94/2022 vp, PeVL 37/2022 vp) yhteydessä

antamaani lausuntoon, jossa käsittelen eroa tarkemmin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen liittyen. Erityisesti laajamittainen maahantulo perusteena rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia voi muodostua täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi. Laajamittaista maahantuloa ei myöskään voi pitää poikkeuksellisena kansainvälisen suojelun hakemisen kontekstissa. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä mainitaan yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukainen laajamittaisuuden määritelmä, jonka mukaan yli 20 000 maahantulijaa muodostaisi laajamittaisen maahantulon. Aikaisemmin kuitenkin hyvinkin pientä määrää on pidetty laajamittaisena.

Nyt käsiteltävänä olevan esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi kuitenkin poikkeaa rajavartiolain arvioinnista, koska menettelydirektiivi ei rajoita rajamenettelyn soveltamista esimerkiksi laajamittaisen maahantulon ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteisiin vaan mahdollistaa rajamenettelyn soveltamisen, jos direktiivin 31 tai 33 artiklan kriteerit täyttyvät. Tässä mielessä ehdotettu sääntely on direktiiviä rajatumpaa. Laajamittainen maahantulo mainitaan direktiivin 43 artiklassa mutta vain liittyen siihen, missä rajamenettely toteutetaan.[2]

Toisaalta on syytä korostaa, että menettelydirektiivin 31 artiklassa on määritelty tyhjentävästi tilanteet, joissa rajamenettelyä on mahdollista soveltaa. Laajamittainen tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo ei riitä perusteeksi soveltaa rajamenettelyä, vaan soveltaminen määräytyy sen perusteella, soveltuvatko 31 tai 33 artiklan edellytykset tilanteeseen. Tältä osin ehdotettu UlkL 104 a § vaatisi nähdäkseni täsmentämistä, koska menettelydirektiivin mukaan rajamenettelyä on mahdollista soveltaa vain direktiivin määrittelemissä tilanteissa. 104 a §:ään olisi nähdäkseni perusteltua lisätä täsmennys siitä, että rajamenettelyn soveltaminen edellyttää menettelydirektiivin 31 tai 33 artiklan kriteerien täyttymistä eikä voi perustua pelkästään laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteisiin. Pykäläviittaukset UlkL 103 ja 104 §:ään täyttävät sinänsä menettelydirektiivin edellytykset, koska niihin sisältyvät kriteerit ovat direktiivin 31 ja 33 artiklojen mukaisia. Edellytysten sanallinen avaaminen selkeyttäisi kuitenkin sitä, että direktiivin kriteerien täyttyminen on rajamenettelyn soveltamisen edellytys.

Palautuskielto

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi tärkeää kiinnittää erityistä huomiota palautuskieltoon, jonka toteutumiseen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyllä

[2] Menettelydirektiivin 43(3) artikla: ”Jos maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella, minkä vuoksi 1 kohdan säännöksiä on mahdotonta soveltaa käytännössä kyseisissä paikoissa, näitä menettelyjä voidaan soveltaa myös silloin ja niin kauan kuin nämä kolmansien maiden kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt majoitetaan tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin.”

on aina potentiaalista vaikutusta. Esityksessä todetaan palautuskiellon toteutumisesta mm. seuraavaa: ”Hakemuksen ohjautumisen rajamenettelyyn määrittää Maahanmuuttovirasto sen perusteella, mitä hakija kertoo hakemusta jättäessään. 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.” (s. 48)

Pidän palautuskiellon kannalta ongelmallisena, että ehdotettu rajamenettely asettaa hakijalle huomattavan vastuun kertoa omasta tilanteestaan. Hakijan aluksi kertoman perusteella määräytyy, kuinka perusteellisesti hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua selvitetään. Ehdotetun UlkL 104 a §:n 6 momentin mukaan rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos sen soveltamisedellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty. Nähdäkseni on kuitenkin vaarana, että rajamenettelyn soveltamisen lopettamista puoltavat seikat eivät rajamenettelyssä tule esille ja viranomaisten tietoon, mikä saattaa vaarantaa palautuskiellon toteutumisen.

Oikeusturva

Ehdotetulla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen. Nykyisen UlkL 104 §:n mukainen nopeutettu menettely tarkoittaa sitä, että Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä. Rajamenettelyn neljän viikon määräaika on siis huomattavasti lyhyempi. Esityksessä todetaan: ”Maahanmuuttovirastolle rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. Hakijalle olisi rajamenettelyssäkin taattava normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Jotta hakemuksen tutkiminen neljässä viikossa hakijan oikeudet huomioiden olisi mahdollista, tulisi tutkinnan vaiheiden hoitua mahdollisimman sujuvasti.” (s. 14)

Maahanmuuttoviraston käsittelyajat ovat jo nykyään niin pitkät, että nähdäkseni ei ole uskottavaa, että Maahanmuuttovirasto pystyisi käsittelemään hakemukset oikeusturvan vaarantumatta ehdotetussa neljän viikon määräajassa. Esimerkiksi apulaisoikeuskansleri on aiemmin kiinnittänyt Maahanmuuttoviraston huomiota turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen, koska virasto ei ollut käsitellyt hakijan turvapaikka-asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Käsittely oli kestänyt kaksi vuotta ja kaksi kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian osittain uudelleen käsiteltäväksi (OKV/1965/10/2020). Nopeampi käsittely lisää riskiä siitä, että asia ei tule kunnolla selvitetyksi, ja puutteellisen tiedon pohjalta toimiminen vaarantaa hakijan oikeusturvan.

Käsittelyaikojen lisäksi oikeusturvakysymyksiä liittyy myös siihen, ohjataanko hakija rajamenettelyyn vai normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Esityksessä todetaan tähän liittyen seuraavaa:

> Hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä hakijalta olisi saatava kaikki tarvittavat tiedot, jotta Maahanmuuttovirasto pystyisi niiden perusteella arvioimaan, voidaanko hakemus jättää tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ja näin ollen soveltaa rajamenettelyä. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, pääasiassa rajatarkastusviranomaisen olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyä Maahanmuuttovirastolta asiaa. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen jo heti hakemuksen jättämisen yhteydessä ja tämän jälkeen muissa menettelyn vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Koska Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluu ratkaista kansainvälisen suojelun perusteella tehty hakemus, on Maahanmuuttoviraston lopulta myös arvioitava sovellettava menettely. Ehdotus merkitsee myös tarvetta täydentää viranomaisohjeita rajamenettelyä koskevalla ohjeistuksella ja toimivaltaisille viranomaisille suunnatun koulutuksen ja perehdytyksen järjestämistä. (s. 29)

Käytännössä esitys asettaisi suuren vastuun rajatarkastusviranomaisille, joiden pitäisi pystyä selvittämään nopeasti ja luotettavasti, sovelletaanko hakijoihin rajamenettelyä vai ei. Esitys jättää epäselväksi, miten tämä arviointi käytännössä tapahtuisi: miten rajatarkastusviranomaisen on mahdollista lyhyen arvion perusteella esimerkiksi todeta, että hakijan hakemus on ilmeisen perusteeton tai hakija kuuluu haavoittuvaan ryhmään? Esitys asettaa ylipäätään liikaa painoarvoa hakemuksen jättämisvaiheessa annetuille tiedoille, kuten totesin edellä palautuskiellon näkökulmasta. Esityksessä ei ole riittävässä määrin huomioitu myöskään rajatarkastusviranomaisten koulutustarvetta, jotta viranomaiset pystyisivät tekemään osuvia arvioita hakijan tilanteesta. Maahanmuuttoviraston resursseihin liittyen esityksessä todetaan, että hakemusten käsittely neljän viikon määräajassa edellyttää riittävää henkilöstömäärää (s. 29). Esityksessä ei kuitenkaan käsitellä sitä, onko riittävän henkilöstömäärän saaminen realistista.

Oikeusturvaan liittyy myös ehdotettuun sääntelyyn sisältyvä mahdollisuus etäkuulemiseen turvapaikkapuhuttelussa ilman hakijan suostumusta. Nykyisessä sääntelyssä etäkuulemista ei säännellä, joten hakijan suostumus tarvitaan. Pidän hyvänä sitä, että ehdotetussa 97 a §:n muutoksessa on erikseen mainittu velvollisuus huolehtia yhteyden tietoturvasta. Pidän kuitenkin ongelmallisena ilman hakijan suostumusta tapahtuvaa etäkuulemista etenkin yhdistettynä rajamenettelyn lyhyeen kestoon. Etäkuuleminen voi varmasti useissa tapauksissa olla perusteltu vaihtoehto, mutta turvapaikkaprosessin asianmukainen toteutuminen edellyttää nähdäkseni sitä, että hakija antaa etäkuulemiseen suostumuksensa.

Turvapaikkapuhuttelu on turvapaikkaprosessin keskeisin vaihe, johon turvapaikkapäätös perustuu. Etäkuuleminen saattaa myös lisätä riskiä siihen, ettei haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita tunnisteta. Etäkuulemista myös perustellaan esityksessä etenkin ”resurssien tarkoituksenmukaisella suuntaamisella” (s. 30), joka ei ole hyväksyttävä peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia. UlkL 97a §:ään pitäisi vähintään lisätä seuraava esityksen perusteluihin sisältyvä kohta: ”Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa huomioon mm. hakijan terveydentila, haavoittuva asema tai muut henkilökohtaiset syyt, jotka puoltavat puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan. Erityisesti alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä tulisi ottaa huomioon lapsen etu.” (s. 43)

Liikkumisvapaus

Ehdotetulla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia myös liikkumisvapauden toteutumiseen. Ehdotetun 104 a §:n 4 momentin mukaan hakijalla olisi rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Kuten esityksessä todetaan, rajamenettely tarkoittaa sitä, että hakijaa ei päästetä vapaasti liikkumaan valtion alueella ja sieltä edelleen muualle unionin alueelle (s. 17), vaan hakijalla olisi velvollisuus pysytellä vastaanottokeskuksen alueella. Esityksen mukaan kyse on liikkumisvapauden rajoituksesta; UlkL 41 §:n mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Liikkumisvapauden rajoittamisen lisäksi on aiheellista arvioida, merkitseekö ehdotettu velvoite pysytellä vastaanottokeskuksen alueella tosiasiallisesti vapaudenmenetystä. Nähdäkseni velvoite voi tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastua vapaudenmenetykseen mm. esityksessä siteeratun EIT:n oikeuskäytännön valossa, koska menettely voi kestää pitkään ja hakija saa poistua vastaanottokeskuksen alueelta vain hyvin rajatuissa tilanteissa. Kuten esityksessä todetaan, käytännössä rajamenettelyn kesto voisi olla jopa 57 päivää, kun mukaan lasketaan päätöksen tiedoksiantoon kuluva enintään seitsemän päivän aika, UlkL 201 §:n 5 momentissa mainittu kahdeksan päivän määräaika ja maasta poistamisen valmistelulle varattu 14 päivän aika (s. 47). Noin kahden kuukauden mittainen liikkumisvapauden rajoittaminen on ajalliselta kestoltaan merkittävä.

Ehdotetun UlkL 104a §:n 4 momentin mukaan ”[v]astaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi”. Perusteluissa mainitaan esimerkkeinä painavasta henkilökohtaisesta syystä lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Kynnys poiketa vaikuttaa siis olevan erittäin korkea. Esityksessä todetaan: ”Rajamenettelyssä hakijalla on oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolaissa säädetyllä

tavalla. Hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalvelujen saamiseksi ei siten ehdoteta säädettäväksi erikseen. Sama koskee alaikäisen hakijan vastaanottodirektiivin 14 artiklassa turvattua oikeutta käydä koulua." Nähdäkseni hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta ja etenkin oikeudesta käydä koulua olisi välttämätöntä säätää 104 a §:ssä erikseen, koska ehdotettu sääntely muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden, joka sisältää viittauksia useisiin ulkomaalaislain pykäliin ja josta ei ilmene riittävällä tarkkuudella, milloin hakijalla on oikeus poistua vastaanottokeskuksesta.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy myös säilöönottoon liittyviä kysymyksiä, koska ehdotetun 121 §:n muutoksen mukaan henkilö voitaisiin ottaa säilöön, jos hän rikkoisi velvoitetta pysytellä vastaanottokeskuksen alueella. Etenkin lasten säilöönottoon liittyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Säilöönoton hyväksyttävyyttä arvioitaessa on huomioitava Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsia ei saa koskaan ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiensa siirtolaisasemaan liittyvistä syistä; komitean mukaan "mahdollisuus ottaa lapsi säilöön viimeisenä keinona, jota saatetaan soveltaa muissa yhteyksissä kuten nuorten rikosoikeusjärjestelmässä, ei sovellu maahanmuuttomenettelyihin, koska se olisi ristiriidassa lapsen edun periaatteen ja lapselle kehitykseen taatun oikeuden kanssa."[3] EIT sallii lasten säilöönoton vasta viimesijaisena toimena, jonka käyttöönotto edellyttää mm. muiden vaihtoehtojen punnitsemista (esim. *Popov v Ranska*, nro 39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012). Nähdäkseni nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa ei ole riittävästi punnittu muita vaihtoehtoja lasten säilöönotolle, jotta EIT:n kriteerit täyttyisivät.

Haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy ongelmallisia kysymyksiä etenkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien kannalta. Ehdotetun UlkL 104 a §:n 2 momentin mukaan jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädetyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetyt edellytykset. UlkL 101 §:n 3 kohdan mukaan hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos hakija

[3] Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23, kohdat 5-13.

on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Toisin kuin muihin hakijoihin, ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin ei siis voida soveltaa muita UlkL 101 §:n perusteita katsoa hakemus ilmeisen perusteettomaksi.[4]

Menettelydirektiivin 25 artiklan mukaan rajamenettelyä ei saa soveltaa alaikäisiin lainkaan, jos direktiivin ehdot eivät täyty. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, että hallituksen esityksessä on siteerattu 25 artiklaa tältä osin väärin. Hallituksen esityksen mukaan jos henkilö todetaan ilman huoltajaa olevaksi alaikäiseksi, jäsenvaltiot ”voivat kyseisen kohdan mukaan soveltaa rajamenettelyä tai jatkaa rajamenettelyn soveltamista niin, että hakija on otettu säilöön” tiettyjen ehtojen täyttyessä. Menettelydirektiivin 25 artikla ei kuitenkaan mainitse säilöönottoa, vaan sen mukaan rajamenettelyn soveltaminen alaikäisiin ylipäätään on sallittua ainoastaan, jos artiklassa luetellut ehdot täyttyvät.

Esityksestä ilmenee, että valmistelussa arvioitiin rajamenettelyn soveltumista ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin hakijoihin ja päädyttiin siihen, että rajamenettelyä ehdotetaan sovellettavaksi ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin tiettyjen ehtojen täyttyessä. Nähdäkseni rajamenettelyn soveltaminen yksin tulleisiin alaikäisiin, vaikkakin rajatummin kuin aikuisiin, on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallista. Pidän ongelmallisena myös sitä, että ehdotettu sääntely mahdollistaa tietyissä tilanteissa poikkeamisen vain ilman huoltajaa olevien lasten kohdalla eikä myös vanhempiensa tai huoltajiensa kanssa saapuneiden lasten kohdalla.

Ehdotettu sääntely on ylipäätään lasten oikeuksien näkökulmasta erityisen ongelmallista, koska asianmukaista lapsivaikutusten arviointia ei ole toteutettu. Esityksestä ei esimerkiksi ilmene, miten eri sääntelyvaihtoehdot toteuttavat lapsen etua. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (LOS) 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Esityksessä todetaan LOS 3 artiklaan liittyen muun muassa seuraavaa: ”Ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla rajamenettelyä sovellettaessa, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.” (s. 32) Vaihtoehtoja rajamenettelylle ei kuitenkaan ole pohdittu sen kannalta, missä määrin eri vaihtoehdot ovat lapsen

[4] Kokonaisuudessaan UlkL 101 § kuuluu seuraavasti: ”Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos: 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia; 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä: a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja; b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä; tai c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta; taikka 3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.”

oikeuksien mukaisia ja miten ne toteuttavat lapsen etua.[5] Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tämä on selvä puute, koska LOS 3 artiklan mukaan lapsen etu tulisi asettaa perusteeksi harkittaessa rajamenettelyn soveltamista lapsiin. Esityksessä käydään läpi sinänsä asianmukaisesti lapsen etua koskevaa kansainvälistä ihmisoikeussääntelyä (s. 50). Esitelty sääntely kuitenkin painottuu lainsoveltajan rooliin. On tärkeää korostaa, että lapsen edun toteutuminen kansallisessa lainsäädännössä on edellytys sille, että lainsoveltajalla on mahdollisuus soveltaa lapsen etua asianmukaisesti. Vastaavasti perustuslain 22 § koskee myös lainsäätäjää. Perustuslakivaliokunnan olisi hyvä kiinnittää näihin puutteisiin huomiota.

Lasten lisäksi ehdotettu sääntely on ongelmallista myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien kannalta. Esityksen mukaan rajamenettelyn ulkopuolelle rajattaisiin UlkL 96 a §:n mukaisesti erityisen tuen tarpeessa olevat henkilöt; ehdotetun UlkL 104 a §:n mukaisesti rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa. Ei kuitenkaan ole selvää, että erityisen tuen tarve tulisi esille ennen rajamenettelyn alkamista tai edes sen aikana. UlkL 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 6 §:ssä tarkoitetusta haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Vastaanottolain 6 § perustuu vastaanottodirektiivin[6] 21 artiklaan, jonka mukaan haavoittuvassa asemassa olevia ovat esimerkiksi alaikäiset, ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrit, vakavista sairauksista kärsivät henkilöt, mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrit. Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta olisi perusteltua, ettei rajamenettelyä sovellettaisi lainkaan haavoittuvassa asemassa oleviin.

Lopuksi

Ehdotettu sääntely perustuu EU:n turvapaikkamenettelydirektiiviin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta rajamenettely kuitenkin rajoittaa useita kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, minkä vuoksi sen käyttöä on harkittava tarkkaan. Ehdotettuun

[5] Ks. esim. YK:n lapsen oikeuksien komitea, Yleiskommentti nro 14 (2013) lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (3 artikla, 1 kohta), 29.5.2013, CRC/C/GC/14.
[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), OJ L 180, 29.6.2013, s. 96–116.

sääntelyyn sisältyy useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joiden muuttaminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 20. syyskuuta 2022

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto