Janne Salminen 21.9.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Muutokset liittyvät tilanteisiin, joissa maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta. Tällaisiin tilanteisiin liittyisi mahdollisuus ottaa käyttöön Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivin tarkoittama rajamenettely. Kysymyksessä turvapaikkamenettely, jossa eräät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkitaan hakijoiden ollessa rajalla tai kauttakulkualueella taiikka 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 turvapaikkamenettelyä ja turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

2. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Se on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään Suomen perustuslain 9.4 §:n nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeudellinen käsitys siitä, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (mm. PeVL 16/2010 vp).

5. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp).

6. Perustuslakivaliokunta on tämän ohella katsonut, että perustuslain 9 §:stä johtuvista syistä on välttämätöntä, että Suomesta luovutettua henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, eikä myöskään sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PeVL 42/2001 vp). Pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan takeet täytyy saada siitä, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita (ks. mm. PeVL 33/2010 vp ja PeVL 5/2007 vp).

7. Sääntelyllä on merkitystä myös esimerkiksi perustuslain 7.1 §:n ja 7.3 §:n sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kannalta. Sääntely on lisäksi merkityksellistä esimerkiksi perustuslain 21 §:n tarkoittamien hallinnon oikeusturvatakeiden ja oikeusturvan kannalta

8. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lisäksi korostanut myös ulkomaalaislainsäädännön muutoksia arvioidessaan, että selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 16/2010 vp ja PeVL 4/2004 vp).

9. Suomen perustuslaki ilmentää sitä kansainvälisenkin oikeuden lähtökohtaa, että valtiolla on kansainvälisoikeudellisesti oikeus valvoa rajojaan ja turvata yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ja samalla määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta. Samalla perustuslaki sisältää saman vaatimuksen kuin esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirja ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan yksilöllä on oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja myös siinä menettelyssä tulee turvata oikeusturvanäkökohdat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi maahanmuuton välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa otetaan huomioon valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp ja PeVL 15/2022 vp).

10. Käsillä oleva ehdotus koskee ennen kaikkea niin sanotun rajamenettelyn sisällyttämistä suomalaiseen lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin sisällytettäväksi Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönottoa ja soveltamista koskevat säännökset.

11. Rajamenettelyyn on sisäänrakennettu elementtejä, jotka asettuvat jännitteiseen suhteeseen perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa. Sen tarkoittama nopea menettely toteutetaan ulkorajalla tai kauttakulkualueella taikka niiden läheisyydessä eikä hakijoilla ole mahdollisuutta liikkua vapaasti Suomen alueella tai Suomesta edelleen muihin EU-maihin. Näiden seikkojen vuoksi rajamenettelyssä on piirteitä, jotka voivat vaarantaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

12. Rajamenettely sinänsä on Euroopan unionin oikeuden sääntelemä menettely. Unionin oikeudesta seuraa menettelylle tietyt edellytykset ja myös tietyt rajat kansalliselle sääntelylle. Nykyinen unionioikeus jättää kuitenkin osin myös harkinnan varaa siinä, miten jäsenvaltiot rajamenettelyn sääntelevät. Samaan aikaan siinä on jo nyt elementtejä, jotka sitovat rajamenettelyn tietyn sisältöiseksi. Esimerkiksi rajamenettelyyn kuuluu unionioikeuden perusteella myös hakijan liikkumisvapauden tietty rajaaminen. Rajamenettelyn sisältymisestä Euroopan unionin oikeuteen johtuu myös esimerkiksi se, että rajamenettelyn soveltumista ja sitä koskevaa sääntelyä koskevaa relevanttia oikeuskäytäntöä on runsaasti Euroopan unionin tuomioistuimesta.

13. Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa sääntteleviin sekundäärioikeudellisiin normeihin on pitkään ehdotettu uudistuksia. Nyt unionissa on vireillä muun muassa muutettu ehdotus ns. menettelyasetukseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta). Sillä on muutettu vuonna 2016 tehtyä ehdotusta. Tämän hetkisen ehdotuksen taustalla on komission vuoden 2020 tiedonanto maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Perustuslakivaliokunta on lähiaikana tarkastellut useita säädösehtouksia tästä kokonaisuudesta (PeVL 15/2021 vp, PeVL 2/2021 vp). Kokonaisuuteen kuuluu myös nyt ehdotettua rajamenettelyä koskevia muutosehdotuksia. Yhtäältä olisi voinut olla perusteltua ennen kotimaisten sääntelyjen ehdottamista tarkastella, millaisina nyt käsillä olevat muutosehdotukset unionin tasolla tulevat säädetyiksi. Toisaalta ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä säätää asiasta nyt voimassa olevan direktiivin puitteissa, vaikka unionioikeudellinen perusta voikin muuttua asetustasoiseksi. Turvapaikkamenettelysääntelyn säädöspohjan muutos direktiivistä unionioikeudellisen asetuksen muotoon on huomattava muutos. Käsittääkseni tällä hetkellä ei kuitenkaan ole selvyyttä, miten unionioikeuden säännökset tulevat muuttumaan. Lisäksi koko uudistus on jo nyt viipynyt vuosia unionissa (ks. myös 15/2021 vp).

14. Koska rajamenettelyssä korostuu tietty kiireellisyys rajamenettelylle asetetun lyhyen määräajan vuoksi, sen vastapainona perus- ja ihmisoikeudelliselta kannalta korostuu välttämättömyys huolehtia siitä, että hakemukset tulevat yksilöllisesti ja muutoinkin asianmukaisesti käsitellyiksi, siitä, että menettelyssä etenkin lapsen etu ja oikeudet toteutuvat sekä siitä, että järjestelmässä on riittävät oikeusturvatakeet ja riittävä oikeus muutoksenhakuun toteutuu. Nämä vaatimukset ja niiden huomioon ottaminen saavat tukea perustuslakivaliokunnan omasta osin myös rajamenettelyä koskevasta lausuntokäytännöstä (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp)

15. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut seuraavaa lausunnossaan PeVL 2/2021 vp:

> Perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 34/2016 vp, s. 3-4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

16. Ehdotukseen sisältyvässä 104 a §:ssä on ehdotettu määriteltäväksi rajamenettely sekä sen käyttöönotosta päättäminen tietyin edellytyksin. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. Tältä osin ehdotus linkittyy sisällöllisesti näiden käyttöönoton kriteerien osalta rajavartiolain tuoreeseen muutokseen, joka säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2022 vp). Sinänsä hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetun rajamenettelyn käyttöönotto ei ole riippuvainen rajavartiolain mainituista soveltamistilanteista. Joka tapauksessa rajamenettelyn käyttöönoton perusteena on joko 1) lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä tai 2) vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulon tilanne. Muita käyttöönottoperusteita ehdotettu säännös ei mahdollista. Rajamenettelyn käyttöönoton tilanteisiin liittyen ehdotuksen perusteluissa ei mielestäni anneta asianmukaista kuvaa siitä, mikä on ehdotuksen tarkoittama lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä, vaikka se sisältää parikin hyvinkin arvostuksenvaraista määrettä (lyhyt aika, poikkeuksellisen suuri määrä).

17. Lasten, erityisesti ilman huoltajaa tulleiden lasten asema on rajamenettelyssä problemaattinen. Ehdotuksen mukaan (104 a.2 §) rajamenettelyä voidaan soveltaa myös alaikäiseen ilman vanhempia tulevaan lapseen tietyin edellytyksin. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden osalta on ehdotettu, että rajamenettelyä sovellettaisiin, jos hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta. Tällöin hakemus voitaisiin tutkia nopeutetussa menettelyssä. Ehdotuksen mukaan lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla. Kun rajamenettelyä sovelletaan ilman huoltajaa tulleen alaikäisen hakijan kohdalla, tulisi erityisesti varmistua, että alaikäisen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista voidaan huolehtia täysipainoisesti. Lapselle olisi rajamenettelyssäkin taattava elintaso, joka vastaa hänen fyysistä, henkistä, hengellistä, moraalista ja sosiaalista kehitystasoaan. Tätä arvioitaessa on huomattava, että esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikessa lainsäädännössä, joka koskee lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Yksin tulleen lapsen tilanne siinä määrin haastava, että esityksen perusteella on mielestäni epäilyksenalaista, missä määrin ilman huoltajaa olevan lapsen edun mukaista on se, että rajamenettelyä sovelletaan myös häneen. Lainsäädäntötyössä olisi vielä harkittava mahdollisuuksia rajata rajamenettelyn käytön ulkopuolelle ilman huoltajaa olevan lapset. Vastaavaa erityistä pohdintaa edellyttävät yleisemminkin lapsiperheet.

18. Samoin rajamenettelyä ehdotetaan sovellettavaksi niihin ryhmiin, jota ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan ovat erityisten menettelyllisten takeiden tarpeessa. Rajamenettelyä ei sovellettaisi, jos erityistä tukea ei voitaisi antaa. Kysymys on siis maahantulijasta, joka on kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin haavoittuvasta asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta, tai muusta henkilöstä, jolla on todettu turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, jotka edellyttävät tukea, jotta hän voisi ”hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia”. Myös tältä osin on mielestäni kyseenalaista, missä määrin rajamenettelyssä voidaan turvata nämä erityistarpeet ylipäätään, minkä vuoksi olisi vahvoja perusteita lainsäädäntötyössä vielä harkita näiden ihmisten rajaamista rajamenettelyn ulkopuolelle lähtökohtaisesti.

19. Ehdotuksen mukaan hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kaut-

takulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

20. Perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7.2 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapaudenmenetyksellä ja vapauden riistämisellä tarkoitetaan perustuslain 7 §:n 3 momentissa järjestelyä, jolla jotakuta kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Ihmisen sulkeminen lukittuun tilaan tämän omasta tahdosta riippumatta on momentissa tarkoitettu vapaudenriisto (HE 309/1993, s. 48). Esitöiden ja käytännön perusteella ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee myös 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, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 43/2010 vp). Myös tätä lievempää toimenpidettä voidaan pitää vapaudenriistona, jos vapauden rajoitus kestonsa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuu lukittuun tilaan sijoittamiseen. Esimerkiksi turvapaikanhakijan säilöönotto merkitsee vapaudenmenetystä (PeVL 31/2005 vp).

21. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla sisältää määräyksiä henkilökohtaisesta vapaudesta ja vapaudenriiston edellytyksistä. Sinänsä on ilmeistä, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, että vapaudenriiston käsite ei ole yksiselitteinen, ja sen suhde neljännen lisäpöytäkirjan vähäisempiä liikkumisvapauden rajoittamisia koskeviin määräyksiin on jossain määrin tulkinnanvarainen ja vapauden rajoituksen asteesta riippuva (PeVL 48/2016 vp, PeVL 4/2013 vp).

22. Tätä taustaa vasten velvollisuus oleskella rajatulla vastaanottokeskuksen alueella, josta luvattomaan poistumiseen liittyy säilöönoton uhka, sisältää vapaudenmenetyksen piirteitä. Lisäksi alueelta poistuminen on luvanvaraista ja lupa poistumiseen on mahdollista saada vain ”painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi”. Tällainen rajoituksen aste on mielestäni huomattava ja voi vaikuttaa esimerkiksi sosiaalisten suhteiden muodostumiseen.

23. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeV 48/2016 vp laajasti käsitellyt asumisvelvollisuutta liikkumisvapauden rajoituksena ja vapaudenmenetyksenä.

24. Siinä esitettyjä kriteereitä vasten, kun otan huomioon tässä käsillä olevassa tapauksessa rajamenettelyn merkitsemä vapauden rajoituksen aste, kesto ja sen vaikutus sosiaalisiin suhteisiin, on mielestäni tulkinnanvaraista, onko käsillä myös perustuslain 7.3 §:ssä tarkoitettu vapaudenmenetys. Vastaanottokeskuksissa, joissa rajamenettelyn toteutetaan, ihmisten poistumista alueelta ei kuitenkaan ilmeisesti estetä fyysisesti eikä alueita vartioida poistumisen estämisen tarkoituksessa. Kun kyseessä on huomattava perusoikeusrajoitus, se olisi määriteltävä tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sekä vielä arvioida sen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä avoimesti. Välttämättömyyttä olisi hyvä arvioida siltäkin kannalta, missä määrin liikkumisvapauteen lievemmin puuttuvat (ja ulkomaalaislain jo tuntemat) keinot olisivat toimivia. Hakemusten yksilölliseen käsittelyyn tulee kiinnittää tältä osin ja muutenkin huomiota.

Oikeussuojakeinojen ja niiden käyttämisen kannalta on merkitystä sillä, miten ihminen valikoituu rajamenettelyyn, jos siihen automaattisesti liittyy vapaudenmenetys. Samoin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta olisi joka tapauksessa tarpeen säätää selkeämmin laissa edellytyksistä, joiden nojalla lupa poistumiseen olisi myönnettävä.