



Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 21.9.2022

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

Rajamenettelyn käyttöönotto

Yleistä

Hallituksen esityksen tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta, ottamalla lainsäädännön keinovalikoimaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU, uudelleenlaadittu) mukainen rajamenettely. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan ratkaista hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.

Hallituksen esityksen taustalla on 24.2.2022 julkaistu selvitys lainsäädännön kehittämistarpeista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi vaikuttamiseen varautumiseksi (sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Esitys on osa lainsäädäntömuutosten kokonaisuutta, joilla pyritään vastaamaan kiireellisimpiin rajaturvallisuuden kohdistuviin uhkisiin mahdollisimman kattavasti. Kokonaisuudesta on jo eduskunnassa hyväksytty muutokset valmiuslakiin (HE 63/2022 vp) ja rajavartiolaitokseen (HE 94/2022 vp). 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.

Mikä rajamenettely on?

EU:n turvapaikkamenettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn tarkoituksesta ja raameista, joiden sisällä menettelystä tulee säätää kansallisessa laissa. Rajamenettelyn tarkoituksena on saada nopeasti ratkaistua jäsenvaltion ulkorajalla ne hakemukset, joiden osalta todennäköisyys kansainvälisen suojelun saamiseen on alhainen. Direktiivin antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla voidaan ratkaista a) kyseisissä paikoissa tehtyjen hakemusten ottaminen tutkitavaksi; ja/tai b) hakemuksen sisältö tilanteissa, joissa hakemus voitaisiin käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn soveltamisalaa ei voida laajentaa tästä direktiivissä säädetystä. Direktiivissä ei kuitenkaan rajata jäsenvaltioiden harkintavalttaa säätää menettelyn käyttöönotosta vain tietyissä, kansallisesti määritellyissä tilanteissa. Direktiivin sanamuoto jättää jäsenvaltiolle mahdollisuuden säätää rajamenettelyn käyttöönotosta myös nyt hallituksen esittämässä tilanteissa. Päätökset on direktiivin mukaan tehtävä kohtuullisessa ajassa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jotta hänen hakemuksensa voidaan käsitellä direktiivin muiden säännösten mukaisesti.

Miten rajamenettely ehdotetaan toteutettavan?

Esitetyn mukaan Suomessa valtioneuvosto päättäisi rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Näillä tilanteilla tarkoitetaan samoja tilanteita, kuin uudessa rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentissa, jossa mahdollistetaan turvapaikanhaun keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valtioneuvosto voisi päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta erillisenä asiana tai yhdistettynä rajavartiolaitain 16 § 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen. Rajamenettelyn käyttöönotto ei edellytä, että valtioneuvosto olisi tehnyt rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksen tai sellaista harkitsisi.

Yksittäisen hakemuksen kohdalla rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, jos ulkorajalla tai luvattoman ulkorajan ylittämisen yhteydessä tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyn soveltamiselle ehdotetaan kuitenkin rajoituksia ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esitetään muutosta myös turvapaikkapuhuttelua koskevaan 97 a §:ään niin, että Maahanmuuttovirasto voisi oman harkintansa mukaan, ilman hakijan suostumusta, pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa puhutteluun osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Tämä toteutettaisiin siten, että hakijalla olisi velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Kyseessä olisi näin hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta. Hakijan vastaanotto järjestettäisiin majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Hakija ei siten olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vapaasti vastaanottokeskuksen alueella toisin kuin säilöön otettuna. Hakija voitaisiin edellytysten täytyessä 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.

Hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyn päättymisestä ehdotetaan säädettäväksi selkeästi. Menettelyn päättyessä päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Esitetyn mukaan menettelyn soveltaminen lopetettaisiin turvapaikkamenettelyn ollessa vielä kesken, jos soveltamisperusteet eivät enää täyty, koska hakemusta ei voitaisi jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä tai jos tarvittavaa tukea ei enää voitaisi rajamenettelyssä antaa hakijoille, jotka tarvitsevat erityisiä menettelyllisiä takeita. Hakemuksen tutkintaan jatkettaisiin tällöin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Rajamenettely hakijalle säädettyine velvollisuuksineen jatkuisi paluun toteuttamista varten, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi jätetty tutkimatta tai hylätty rajamenettelyssä ehdotetun neljän viikon määräajan sisällä. Erityisesti hakijan oikeusturvan kannalta rajamenettelyllä tulisi kuitenkin olla riittävän selvä, ennakoitava ja tarkka laissa säädetty päättymisaika, johon päättyisi myös hakijan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Rajamenettelyn esitetään tästä syystä päättyvän, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei annettaisi tiedoksi seitsemän päivän kuluessa sen tekemisestä, jos hallinto-oikeus päättäisi täytäntöönpanon kieltämisestä tai 14 päivän kuluttua siitä, kun käännättämisestä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt täytäntöönpanoa. Määräajan jälkeen henkilön liikkumisvapaus ei enää olisi rajoitettu rajamenettelyä koskevan sääntelyn perusteella vaan tarvittaessa ja edellytysten täytyessä käytössä olisi ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimet maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon turvaamiseksi.

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, oikeusturvaa koskeva 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Koska on kyse EU-säännöksen täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitu 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 kieltäminen (19 artikla), syrjinnän kieltäminen (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla)

Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Rajamenettelyn käyttöönotto ja menettelyn soveltaminen perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan kannalta

Perustuslakivaliokunta on erityisesti rajamenettelyn kohdalla korostanut hakijan tilanteen yksilöllistä arviointia ja riittävistä oikeusturvatakeista huolehtimista (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp).

Rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, että ketään ei palauteta alueelle, jolla hän voi joutua kuolessaan lemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

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 tulee tällöin esitetyn mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Ehdotetun sääntelyn voidaan näiltä osin katsoa täyttävän perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa ja 21 §:n oikeusturvaa koskevat vaatimukset sekä EU:n perusoikeuskirjan 18, 19, 21 ja 47 artiklojen vaatimukset.

Rajamenettelyä voitaisiin esitetyn mukaan soveltaa myös lapsiin ja lapsiperheisiin, mutta rajoitetusti. Kyseessä on kansallinen ratkaisu, jolla pyritään turvaamaan lapsen edun toteutuminen kaikissa muuttoliiketilanteissa. Ehdotuksen mukaan ilman huoltajaa tullessiin alaikäisiin rajamenettelyä voitaisiin soveltaa vain, jos hakija on saapunut ulkomaalaislain 100 §:n mukaan turvallisesti alkuperämaaksi katsottavasta maasta. Kuten Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimuskin velvoittaa, viranomaisen 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, rajamenettelyä ei tule soveltaa tai sen soveltaminen on lopetettava. Esityksen voidaan katsoa täyttävän sekä perustuslain 6 §:n 3 momentin että EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdan vaatimukset tältä osin.

Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä rajamenettelyn ajan

Menettelydirektiivin mukaan rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Kuten unionin tuomioistuinin

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 rajamenettelyn kansallisesti käyttöön, sillä on siten velvollisuus rajata hakijan liikkumisvapaus siten, että rajamenettelyn tarkoitus toteutuu. Menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan. Rajamenettelyn tarkoituksesta huolimatta kyse ei ole kuitenkaan systemaattisesta säilöönnotosta.

Rajamenettelyä koskeva sääntely on jo osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa sääntelyä, vaikka menettelyä ei ole Suomessa otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä myös tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskeva direktiivin sääntely, mukaan lukien siihen sisältyvä velvollisuus pitää hakija tietyssä paikassa menettelyn ajan, on hyväksyttävissä myös EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien valossa.

Rajamenettelyä koskevan sääntelyn hyväksyttävyys myös Suomen perustuslain kannalta on arvioitu siinä vaiheessa, kun Suomi katsoi voivansa sen hyväksyä osana menettelydirektiiviä. Näin ollen menettelyn edellyttämälle liikkumisvapauden rajoittamiselle ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä.

Rajamenettelyssä oleva hakija on 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.

Koska esitetty sääntely edellyttäisi hakijan oleskelua tietyllä rajatulla vastaanottokeskuksen alueella, arvioitavaksi tulee, onko ehdotuksessa kyse liikkumisvapauden rajoituksesta vai onko kyseessä vapauden riisto. Perustuslain esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä 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 kestoja, 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 säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitettua vapaudenriistosta, koska säilöönnottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp).

Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Olennaista arvioinnin kannalta on, että toisin kuin hakijan ollessa säilöön otettuna, velvollisuus ei ole rinnastettavissa perustuslain esitöissä tarkoitettuun tilanteeseen, jossa henkilöä estettäisiin poistumasta hänelle määrätystä olinpaikasta. Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestäminen palveluin. Tämä toteuttaisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon huolehditaan säädöspäätöksellä (PeVL 15/2021 vp,

kappale 7). Hakija ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanotto-keskuksen alueella ja osallistua siellä järjestettävään toimintaan. Velvollisuuteen pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei myöskään sisältyisi ilmoittautumisvelvollisuutta, joka rajoittaisi hakijan tosiasiallista mahdollisuutta vapaaseen liikkumiseen keskuksen alueella. Perustuslakivaliokunta on myös 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 painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tämän lisäksi hakijalla olisi tietyistä vastaanottopalvelujen saamiseen liittyvistä syistä oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos tarvittavia palveluja ei pystytä järjestämään osana vastaanottokeskuksen päivittäistä toimintaa. Hakijalle tulisi esimerkiksi turvata mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Myös lapsen oikeus koulunkäyntiin tulisi turvata sallimalla tarvittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta. Säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä säädetään puolestaan säilölaissa, jonka mukaan säilöstä ei ole mahdollista poistua.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta (esimerkiksi PeVL 48/2016 vp ja PeVL 15/2021). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltamiskäytännössään todennut, että vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista (mm. Guzzardi v. Italia 6.11.1980, Austin ja muut v. UK 15.3.2012 ja De Tommaso v. Italia 23.2.2017). Arvioinnissa on otettava huomioon sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa (mm. Guzzardi v. Italia, Stanev v. Bulgaria, 17.1.2012 ja De Tommaso v. Italia). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään ottanut useassa tapauksessa kantaa esimerkiksi siihen, millaisessa tilanteessa hakijan pitäminen esimerkiksi lentoaseman kauttakulkualueella tarkoitti käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettua vapaudenriistoa. Euroopan unionin tuomioistuin on puolestaan oikeuskäytännössään täsmentänyt, millaisessa tilanteessa on kyse unionin lainsäädännössä tarkoitettua säilöönotosta ja siten vapauden riistosta. Tuomioistuimen mukaan säilöönotto edellyttää liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista ja että sille on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. EU-tuomioistuin toi tämän tulkinnan esiin uudelleen tuoreessa Liettuan toimia Valko-Venäjän rajalla koskeneessa tapauksessa C-72/22 PPU (ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022, kohdat 42 ja 77)

Edellä kuvatut seikat erottavat ehdotetun velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönotosta. Menettelyssä voidaan näin ollen katsoa olevan kyse hakijan liikkumisvapauden rajoittamisesta ja perustuslain 9 §:stä.