



Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Veli-Pekka Hautamäki
Mira Turpeinen

LAUSUNTO

20.9.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa ot-sikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004), li-säämällä siihen nk. rajamenettelyä koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksen tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja niiden voidaan katsoa kytkeytyvän samoihin Suomen turvallisuussympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin kuin val-miuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2022 vp) ja rajavartio-lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2022 vp) tavoitteet. Hybri-divaikuttaminen on monimuotoinen ja vaikeasti ennakoitava ilmiö, johon voi sisäl-tyä hyvin monenlaisten keinojen käyttämistä. Hybridivaikuttamiseen voi sisältyä muun muassa muuttoliikkeen käyttämistä painostusvälineenä, mihin esityksellä py-ritään varautumaan.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta 24.5.2022 päivätyn lausunnon (VN/8021/2022-OM-8) sisäministeriölle. Oikeusministeriön esittämiä huomioita on otettu osittain jatkovalmistelussa huomioon, ja esitys on myös täsmentynyt. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotettuun 104 a §:ään. Lopuksi lausutaan ly-hyet kommentit ehdotetusta 97 a §:stä. Ehdotettujen 95 a §:n ja 121 §:n osalta ei ole lausuttavaa.

104 a §:n 1 momentista

Ehdotetun 104 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi lyhyessä ajassa ta-pahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyt-töön ottamisesta. Säännös on verrannollinen rajavartiolain (578/2005) 16 §:ään muutoslailla 698/2022 säädettyyn ja 15.7.2022 voimaan tulleeseen sääntelyyn, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakeminen voidaan Suomen valtakunnanra-jalla keskittää yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos kyse on lyhyessä

ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä, tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Huomioitavaa on, että nyt lausuttavana olevan esityksen perusteluissa (esim. s. 48) 1 momentti sidotaan nimenomaisesti (HE 94/2022 vp ehdotettuun) rajavartiolain 16 §:n 2 momenttiin, vaikkei varsinaisessa lakiehdotuksessa niin olekaan.

Perustuslakivaliokunta on em. rajavartiolain muuttamisesitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 37/2022 vp) pitänyt poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaa maahantuloa sellaisina tekijöinä, että niillä voidaan perustella valtioneuvoston toimivalta päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen sääntely kytkeytyy niihin tilanteisiin, joita rajavartiolain muutosesityksessä tarkoitetaan.

Ehdotetun rajamenettelysääntelyn soveltamisen osalta ei kuitenkaan edellytettäisi välttämättömyyttä, mikä nähtävästi tarkoittaisi, että valtioneuvosto voisi em. rajavartiolaissa tarkoitettuja tilanteita matalammalla kynnyksellä päättää rajamenettelyn soveltamisesta. Tätä perustellaan siten, että ”rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei kuitenkaan ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa (toisin kuin rajavartiolain 16 §:n 2 momentti), vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta (s. 44)”.

Välttämättömyyskriteerin arviointiin vaikuttavat myös hakijan perusoikeuksiin tehtävät rajoitukset. Rajamenettelyn soveltaminen tarkoittaisi kansainvälistä suojelua hakevan perusoikeuden rajoittamista (velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella), mikä perustelisi välttämättömyyskriteeriä myös ehdotetussa 104 a §:n 1 momentin säännöksessä.

104 a §:n 2 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 2 momentissa määritetään, että rajamenettely on turvapaikkamenettely. Tällöin siihen sovelletaan ulkomaalaislain 103 ja 104 §:ää. Rajamenettelyn edellytykset ovat selkeät, ne edellyttävät, että hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Ehdotetussa 104 a §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi erikseen, että jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädettyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetty edellytykset. Tällaisella sääntelyllä suojattaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia (vrt. PeVL 37/2022 vp, s. 7), mutta toisaalta sillä olisi myös turvapaikanhaun väärinkäyttöä ehkäisevää vaikutusta.

104 a §:n 3 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 3 momentissa olevaa säännöstä siitä, että rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa, voidaan pitää varmistuksena siitä, että 96 a §:ssä edellytettyjen erityisten menettelyllisten takeiden tulee täyttyä, jotta rajamenettelyn soveltamiseen voidaan ryhtyä.

104 a §:n 4 momentista

Ehdotettu 104 a §:n 4 momentti sisältää turvapaikanhakijan liikkumisvapautta (perustuslain 9 §) rajoittavaa sääntelyä, kun ehdotetun mukaan, poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei olisi rajamenettelyn aikana oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla olisi rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen (s. 45) mukaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) todetaan, että ”Vastaanottokeskuksen alue voitaisiin tarvittaessa aidata tai muulla tavoin merkitä sen varmistamiseksi, että alueella pysymistä koskevan velvoitteen ulottuvuudesta ei syntyisi väärinkäsityksiä eikä tahattomia poistumisia sen vuoksi tapahdu. Erotuksena säilöönottoyksiköstä poistumista vastaanottokeskuksen alueelta ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein.”

Oikeusministeriö on edellä viitatussa sisäministeriölle annetussa lausunnossa pitänyt perusteltuna, että vastaanottokeskuksen alueen määrittely ei jäisi perustelulausuman varaan, vaan siitä säädettäisiin erikseen, huomioimalla myös merkintöjen tarve rajojen havainnoinnin kannalta. Tällaista sääntelyä voidaan pitää hakijalle asetetun liikkumisrajoitusvelvoitteen kannalta olennaisena, kun otetaan huomioon myös, ettei hakijalle voine olla itsestään selvää missä vastaanottokeskuksen tontin rajat menevät.

Ehdotetun 4 momentin säännös siitä, että hakija voisi tilapäisesti poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottokeskuksen johtajan luvalla (tämän kuultua sitä ennen Maahanmuuttovirastoa) painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi, vaikuttaa lakitekstin pohjalta varsin ehdottomalta ja käyttöalaltaan rajatulta, koska kyseeseen voisivat tulla perusteluiden mukaan lähinnä lähiomaisen vakavaan sairauteen ja hautajaisiin rinnastuvat tilanteet.

Hallituksen esityksessä (s. 26) kuitenkin todetaan, että ”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.” Edelleen esityksen perusteluissa (s. 32) todetaan, että ”Vaikka hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, on hänelle annettava mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksesta, jos hänelle kuuluvia vastaanottopalveluja ei pystytä järjestämään vastaanottokeskuksessa. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi terveyden- tai sairaanhoidon saaminen tai mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan” (ks. myös s. 46).

Hallituksen esityksen perustelut eivät edellä todetun perusteella näytä vastaavan sitä kuvaa, jonka saa säännöstekstin perusteella siitä, millä perusteella hakija voisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Kysymyksenalaista on, voidaanko rajame-

nettelyssä olevan hakijan osalta automaattisesti katsoa vastaanottopalvelujen kuu- luvan rajamenettelyn piiriin (perustelulausumien ollessa riittäviä) sillä tavoin, ettei nyt ehdotettua sääntelyä tulisi sen osalta erikseen täsmentää. Sama kysymys kos- kee myös muuta esityksessä kuvattua asiointia.

Hakijan oikeudet ja velvollisuudet tulisi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti ilmetä selkeästi laista, etenkin kun kyseessä on tilanne, jossa henkilön liikkumista on tavanomaisesta poiketen rajoitettu tiettyyn, rajattuun alueeseen. Lisäksi epäsel- väksi jää, miten poistuminen vastaanottopalveluiden saamiseksi järjestettäisiin, koska esityksen perustelujen mukaan näihin ei edellyttäisi esityksen 104 a §:n 4 momentin mukaista lupaa, mutta oletettavasti poistuminen oma-aloitteisesti ei olisi mahdollista.

Edellä esiin tulleiden seikkojen valossa tulkinnanvaraisena voidaan lisäksi pitää ky- symystä siitä, tarkoittaisiko ehdotettu sääntely hakijan osalta liikkumisvapauden ra- joittamisen lisäksi perustuslain 7 §:ssä tarkoitetun henkilökohtaisen vapauden ra- joittamista (vapaudenmenetystä).

Hallituksen esityksessä (s. 52-53) todetaan, ettei ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse vapaudenmenetyksestä, koska hakijaa ei erikseen estettäisi poistumasta vastaan- ottokeskuksen alueelta ja hakijalla olisi eri perusteilla mahdollisuus poistua vas- taanottokeskuksesta. Huomioitavaa kuitenkin on, että luvaton poistuminen tarkoit- taisi sitä, että hakija voitaisiin ottaa säilöön (ehdotettu ulkomaalaislain 121 §:n muutos). Säilöönottoa voitaisiin perustelujen mukaan pitää vielä todennäköisenä rajamenettelyn aikana, jos hakija laiminlöisi esityksen 104 a §:n 3 momentissa sää- detyn velvollisuutensa pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella (s. 47). Tämä antaa perustellun syyn kysyä, estetäänkö tosiallisesti hakijaa erikseen poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta toisin kuin perusteluissa todetaan.

Kuten edellä todettu, esityksen perusteluissa katsotaan mahdolliseksi hakijan pois- tuminen vastaanottokeskuksesta joustavammin, kuin mitä itse ehdotetusta 104 a §:stä voisi päätellä. Hallituksen esityksessä olevan säännösmuotoilun pohjalta (sa- namuodonmukainen tulkinta) johtopäätelmä siitä, että rajamenettelyssä on tosi- asiassa kyse myös hakijan vapaudenmenetyksestä (perustuslain 7 §:ssä turvatus henkilökohtaisen vapauden rajoittamisesta), ei kuitenkaan ole poissuljettu.

Vaikka ehdotetussa sääntelyssä olisikin kyse myös vapaudenmenetyksestä, ei sen voimakkuutta voitane sinänsä pitää täysin rinnasteisena siihen, mitä vapaudenme- netys tarkoittaa hakijan säilöönnotossa, joka mahdollistaa pitkälle meneviä henkilö- kohtaisen vapauden ja muiden perusoikeuksien rajoituksia (laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002); vrt. myös PeVL 48/2016 vp, s. 4).

Vapaudenmenetyksestä lienee myös sitä vähemmän kyse, mitä enemmän säännök- sissä (eikä pelkästään niiden perusteluissa) taataan hakijalle mahdollisuuksia, vaik- kakin luvanvaraisia, poistua vastaanottokeskuksen alueelta ja luvanvaraisuus ei poistumista koskevien edellytysten osalta pelkisty ja painotu vain hakijan erityisen painaviin henkilökohtaisiin syihin. Jos kyseessä olisi vapaudenmenetys, sen osalta tulisi olla mahdollisuus tuomioistuinkontrolliin ja vapautensa menettäneen oikeuk- sista olisi säädettävä täsmällisesti laissa.

Lopuksi kiinnitetään huomiota siihen, että esityksen 104 a §:n 4 momentin mukaisen luvan osalta epäselväksi jää se, voiko hakija valittaa, mikäli häneltä lupa evätään. Vankeuslainsäädännössä on vastaavia säännöksiä tilapäisestä poistumismahdollisuudesta (ks. esim. tutkintavankeuslain 9 luvun 14 § ja poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 7 luvun 8 §) mm. lähiomaisen vakavan sairastumisen tai hautajaisten vuoksi. Nämä päätökset ovat valituksenalaisia. Ulkomaalaislain 190 §:ssä luetellaan erikseen ne viranomaiset, joiden päätöksestä voidaan valittaa kyseisen lain perusteella. Pykälässä ei mainita, että vastaanottokeskuksen tekemään päätökseen voitaisiin hakea muutosta.

Näin ollen vaikuttaisi siltä, että lupapäätökseen ei ole ajateltu voitavan hakea muutosta, eikä tätä kysymystä ole käsitelty perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Hakijan oikeusturva jää epäselväksi, vaikka luvan epääminen voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi hakijan yksityis- ja perhe-elämän suojan toteutumiseen. Sääntelyssä tulisi selventää ja säätää oikeudesta valittaa. Mikäli tarkoituksena on, että päätös ei olisi valituskelpoinen, tulisi valituskiellosta säätää erikseen ja perustella mahdollinen valituskielto perustuslain 21 §:n näkökulmasta ottaen huomioon myös luvan epäämisen kiinnittyminen merkittävällä tavalla henkilön muiden perusoikeuksien toteutumiseen.

104 a §:n 5 momentista

Ehdotetun 104 a §:n 5 momentin osalta hakemuksen ratkaisemiseen käytettävän ajan pituuden osalta ei ole kansallista liikkumavaraa, kuten esityksessä (s. 7) todetaan.

Ehdotetussa 104 a §:n 5 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Perusteluissa todetaan, että neljän viikon määräaika alkaisi kuitenkin vasta hakemuksen rekisteröimisen jälkeen hakemuksen jättämisestä ulkomaalaislain 95 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Keskeistä neljän viikon määräajan alkamisen osalta olisi siis se, milloin hakemus rekisteröidään. Koska rajamenettelyyn liittyy erikseen hakijan liikkumista koskeva rajoitus, jonka voidaan mahdollisesti tulkita tarkoittavan vapaudenmenetystä tai vähintään johtavan vapaudenmenetykseen, mikäli liikkumista koskevaa rajoitusta rikottaisiin, hakemuksen rekisteröinti, ts. rajamenettelyn määräajan alkaminen, rajaa myös edellä mainitun rajoituksen kestoa.

Edellä mainittu huomioiden esityksestä näyttää jäävän hakijan perusoikeuksien rajoitusten laajuuden arvioimisen kannalta epätoivottavalla tavalla epäselväksi, voidaanko ja kuinka kauaksi aikaa hakija sijoittaa järjestelykeskukseen odottamaan hakemuksen rekisteröintiä esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ulkomaalaislain 133 § säätelee hakemuksen rekisteröintiä laajamittaisen maahantulon tilanteessa, jolloin valtioneuvosto voi päättää, että maahantulijat voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Valtioneuvoston päätös voidaan tehdä enintään kolmeksi kuukaudeksi. Ulkomaalaislain 133 §:ssä on säännös, jonka mukaan rekisteröinti on suoritettava viipymättä. Esityksen mukaan maahantulija

on rekisteröinnin ajan velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä.

Hallituksen esityksen mukaan ulkomaalaislain 133 §:ää voidaan soveltaa myös henkilöihin, joiden hakemukset käsiteltäisiin ehdotetussa rajamenettelyssä, eikä järjestelykeskuksessa rekisteröinnistä ei näin ollen ole tarpeen säätää rajamenettelyn osalta erikseen (s. 14). Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, voisiko liikumista koskeva rajoitus voisi olla huomattavasti pidempi kuin esityksessä mainitut enimmäiskestot rajamenettelylle, riippuen esimerkiksi siitä, milloin hakemus rekisteröidään järjestelykeskuksessa.

104 a §:n 6 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 6 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn päättymisen edellytyksistä. Momentin 5 kohdan mukaan rajamenettely päättyisi 14 päivän kuluessa siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä määräaika olisi syytä säätää vastaavaksi kuin ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin ja 199 §:n 4 momentin mukaiset määräajat. Mainitun 198 b §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Mainitun 199 §:n 4 momentin mukaan ko. hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Näin ollen näissä lainkohdassa tarkoitetut määräajat ovat yhteensä maksimissaan 14 päivää, mutta tähän 14 päivään sisältyy vähintään kymmenen arkipäivää. Jos rajamenettely on tarkoitus säätää päättyväksi saman aikaisesti kuin hallintotuomioistuimen on viimeistään ratkaistava täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus, tulisi tähän ehdotettuun lainkohtaan lisätä vaatimus vähintään kymmenen arkipäivän sisällymisestä määräaikaan.

97 a §:n 6 momentista

Ehdotetussa 97 a §:n 6 momentissa säädettäisiin turvapaikkapuhuttelun pitämisestä käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Aikaisemmin etäyhteyksien kautta tapahtuva turvapaikkapuhuttelu on edellyttänyt hakijan suostumusta, mutta nyt turvapaikkapuhuttelun toteutustapa ehdotetaan säädettäväksi Maahanmuuttoviraston harkittavaksi ("jos Maahanmuuttovirasto katsoo tarkoituksenmukaiseksi"). Kyseinen muutos ei koskisi vain rajamenettelyä vaan yleisesti turvapaikkamenettelyä.

Perusteluissa todetaan, että "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. Käytännössä hakijan oma mielipide voitaisiin ottaa huomioon päätettäessä siitä, pidetäänkö turvapaikkapuhuttelu käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa vai ei (s. 43)".

Koska turvapaikkapuhuttelua koskevassa menettelyssä tehdään hakijan kannalta varsin merkittävä muutos aikaisempaan (aikaisemmin videoneuvottelu tai muu tekninen tiedonvälitystapa vain hakijan suostumuksella), voisi hakijan oikeusturvan kannalta olla perustelua lisätä itse säännökseen niitä kriteereitä (hakijan terveydentilan, haavoittava asema tai muut henkilökohtaiset syyt sekä lapsen etu), jotka tulisi huomioida päätöstä tehdessä harkintavaltaa rajaavina tekijöinä. Lisäksi säännöksellä voitaisiin huomioida se, että hakijan mielipide otettaisiin tarpeen mukaan huomioon.

Lopuksi 97 a §:n 6 momentin osalta huomiota voidaan kiinnittää vielä siihen, miten yksityiskohtaisesti tulisi säätää siitä, että videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa turvapaikkapuhuttelussa käytettäessä tulee varmistua tietoturvallisuudesta.