

Olli Mäenpää
10.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (HE 30/2024 vp)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmat lausunnot

Hallituksen esityksen valmistelussa on hyödynnetty edellisen hallituksen aikana annetun ja eduskunnassa rauenneen hallituksen esityksen HE 103/2022 vp valmistelun aikana tehtyjä selvityksiä ja viranomaisten arvioita sekä perustuslakivaliokunnan esityksestä antamaa yksityiskohtaista lausuntoa PeVL 44/2022 vp. Rajamenettelyn käyttöönoton edellytyksiä on arvioitu lisäksi lausunnossa PeVL 37/2022 vp. Myös tämän hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot ovat useilta osin relevantteja, ja niihin on edelleen mahdollista tukeutua – kuitenkin kaikkia valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä arvioita toistamatta.

Perustuslakivaliokunta on kyseisissä lausunnoissaan painottanut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Valiokunta on lisäksi viitannut siihen, että perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52).

Perustuslakivaliokunta on arvioitavan kaltaisessa sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Valiokunta on myös pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkoraajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle.

Vaikka perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksessä ei erikseen aseteta sisällöllisiä vaatimuksia ulkomaalaisten maahantuloa sääntelevälle lainsäädännölle, sen on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kuitenkin luonnollisesti vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52).

Kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 5/2024 vp, kappale 10). Valiokunnan mielestä on selvää, että perustuslain tulee muutenkin ohjata kansallisen liikkumavaran käyttöä. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Tältä osin voidaan todeta, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan rajamennettelyn käyttöönotto ehdotetaan toteutettavan mallilla, joka hyödyntäisi täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla menettelydirektiivin liikkumavaran (s. 48). Menettelydirektiivin sääntelyn täysimääräiseksi toteuttamiseksi ja soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi kaikki nopeutetun menettelyn perusteet ehdotetaan sisällytettäväksi ulkomaalaislakiin mahdollisimman paljon direktiivissä käytettyjä sanamuotoja mukaillen (s. 51).

Perusteluissa on selostettu kansallista liikkumavaraa varsin niukasti. Tosin myös toteuttamisvaihtoehtojen esittelystä (s. 47-51) käy jossain määrin ilmi myös kansallisen liikkumavaran arvioinnin kannalta keskeisiä näkökohtia.

Kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi

Hallituksen esityksessä ehdotettu rajamennettely perustuu menettelydirektiiviin (2013/32/EU), jossa säädetään pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista menettelyissä, edellyttäen, että säännökset ovat direktiivin mukaisia. Menettelydirektiivin sääntely ei myöskään velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamennettelyä käyttöön, vaan ainoastaan mahdollistaa sen.

Hallituksen esityksen perustelujen (s. 5) mukaan rajamennettely otettaisiin Suomessa käyttöön menettelydirektiivin sallimissa tilanteissa. Tämän lisäksi ehdotetaan otettavaksi käyttöön määritelmä-, menettely- ja paluudirektiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi ne menettelydirektiivin nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä siihen sisällytetty. Kysymys on siten menettelydirektiivin määrittelemän rajamennettelyn täytäntöönpanosta saattamalla rajamennettely osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi

nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3).

Tällaisia perusteita on käsiteltävänä olevassa esityksessä useita. Perustuslakivaliokunta on pitänyt rajamenettelyä koskevia sääntelyehdotuksia merkityksellisinä ennen muuta perustuslain, EU:n perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta (PeVL 15/2021 vp, kappale 7, ks. myös PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslain kontekstissa ehdotus on merkityksellinen lähinnä perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta. Merkityksellinen on myös hallinto- tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva 124 §. Esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa käsitellään yksityiskohtaisesti ehdotettua sääntelyä näiden perusteiden kannalta ottaen huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden kansainvälisten velvoitteiden vaatimukset.

Rajamenettelyn soveltaminen

Rajamenettelyä sovellettaisiin suoraan säädettäväksi ehdotetun lain nojalla 103 ja 104 §:ssä määriteltyihin tilanteisiin, eikä rajamenettelyn käyttöönotosta päätettäisi erikseen. Tarkoituksena on, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi rajamenettelyn soveltamisen kaikissa tilanteissa: normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä, ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia. Rajamenettelyn käyttöönotolle ei siten ehdoteta erityistä päätöksentekomenettelyä tai erillistä säännöspерusteista kynnystä. Myöskään menettelydirektiivi – lähinnä rajamenettelyä määrittelevä 43 artikla – ei edellytä erillistä edellytystä tai päätöksentekoa rajamenettelyn käyttöönotosta, mikäli jäsenvaltio päättää ryhtyä sitä soveltamaan (ks. myös PeVL 44/2022 vp, kappale 28).

Rauennutta rajamenettelyn käyttöönottoa koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että tuolloin ehdotettu sääntely merkitsi muun ohella liikkumisvapauden perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia. Koska perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 5) perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, ehdotettua sääntelyä oli syytä täydentää säännöksellä, jonka mukaan rajamenettelyn käyttöönoton oli oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta (PeVL 44/2022 vp, kappale 30).

Kun lakiehdotuksen tarkoituksena nyt on säätää rajamenettely täysimääräisesti sovellettavaksi, tällainen rajamenettelyn käyttöönoton erityissääntely ei ole tarpeen. Direktiivissä määritellyn rajamenettelyn soveltamisesta voidaan sen sijaan

päättää ehdotetulla tavalla lailla samoin kuin muustakin direktiivin täytäntöönpanosta perustuslain, EU-oikeuden ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden puitteissa.

Liikkumisvapauden rajoituksia sovellettaisiin 104 b §:n mukaan ”rajamenettelyn aikana”. Näiden perusoikeusrajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on aiheellista arvioida erikseen liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden perusoikeussuojan kannalta. Rajamenettelyn menettelyllisten elementtien soveltamisella on toisaalta merkitystä lähinnä oikeusturvan perusoikeussuojan kannalta, ja niitä on aiheellista arvioida erikseen myös tältä kannalta. Näiden perusoikeuksien rajoittamista määrittelevät perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset ei merkitse, että rajamenettelyn soveltamisen (käyttönoton) välttämättömyydestä säädettäisiin erikseen laissa tai välttämättömyydestä päätettäisiin lain nojalla erikseen.

Liikkumisvapauden rajoitukset

Lakiehdotuksen 104 b § määritteli hakijan liikkumisvapauden rajoitukset rajamenettelyn aikana keskeisiltä osin samalla tavalla kuin rauenneessa hallituksen esityksessä. Hakijan pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin säännösehdotuksen mukaan fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja portilla. Hakijalle olisi lisäksi annettava selvästi tieto alueen rajoista. Laissa ei perustettaisi voimankäyttötoimivaltaa poistumisen estämiseksi. Liikkumisvapauden enimmäisaika olisi sidottu 104 c §:n mukaiseen rajamenettelyn päättymiseen ja se olisi enintään 77 päivää.

Ehdotetulla sääntelyllä saatettaisiin voimaan menettelydirektiivin 43 artiklan edellyttämä rajamenettelyn toteuttaminen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueilla. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot saavat menettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä soveltaessaan velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista enintään neljän viikon ajan, jotta voidaan ennen päätöksen tekemistä tutkia hakijoiden maahantulo-oikeus, onko heidän hakemuksensa jätettävä menettelydirektiivin nojalla tutkimatta, tai onko se todettava nopeutetussa menettelyssä perusteettomaksi (Tuomio 14.5.2020, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 236-237 kohta).

Perustuslakivaliokunta katsoi aikaisempaa lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan, että ehdotettua hakijan velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka velvollisuuteen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä (kappale 36).

Valiokunta edellytti liikkumisvapauden rajoituksia koskevaan sääntelyyn tehtäväksi joitakin täsmennyksiä, jotka koskivat vastaanottokeskuksen alueen tarkempaa määrittelyä, luvan myöntämisen edellytyksiä ja muita perusteluissa mainittuja

poikkeuksia sekä vastaanottokeskuksen tekemän lupapäätöksen valituskelpoisuutta. Täsmennykset on toteutettu säännösehdotuksessa. Sääntelyyn ei siten ole huomauttamista liikkumisvapauden rajoitusten määrittelyn kannalta.

Lapset ja muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa lausunnossa arvioitiin erityisesti säilöönottoa koskevaa sääntelyä lapsen edun kannalta. Esitetyt näkökohdat ovat relevantteja myös tämän esityksen arvioinnissa.

Oikeusturva (PL 21 §)

Rajamenettelyssä ratkaistaisiin ehdotetun 104 a §:n mukaan ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä. Rajamenettelyssä päätettäisiin myös tällaisen hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsiteltäisiin 104 §:n mukaan nopeutetussa menettelyssä, kun pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Käytettäessä rajamenettelyä Maahanmuuttoviraston on 104 a §:n 6 momentin mukaan ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

Perustuslakivaliokunta totesi rajavartiolain sääntelyä arvioidessaan (PeVL 37/2022 vp, kappale 16) perustuslain 9 §:n 4 momentin perusteluissa viitaten myös siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Valiokunta totesi myös, että lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltö ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Rajamenettelyssä sovellettava menettely ei perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen asianmukaisen menettelyn, hyvän hallinnon takeiden ja muutoksenhakuoikeuden kannalta poikkeaisi ulkomaalaislain mukaisesta menettelystä. Myös rajamenettelyssä hakemus tutkittaisiin samoja säännöksiä ja menettelyvaatimuksia noudattaen kuin normaalissa turvapaikkamenettelyssä. Maahanmuuttovirastolla olisi siten velvollisuus arvioida hakijan tilanne asianmukaisessa käsittelyssä yksilöllisesti, ja hakijalla olisi oikeus valittaa rajamenettelyssä tehdystä päätöksestä hallintotuomioistuimeen (ks. rajamenettelyn oikeusturvatakeista myös PeVL 2/2021 vp, PeVL 15/2021 vp) Sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)

Rajamenettelyä sovellettaessa vastaanottokeskus järjestäisi hakijan majoituksen ja vastaanottopalvelut vastaanottolaissa säädetyn mukaisesti. Koska vastaanottokeskukset ovat pääosin yksityisen tahon ylläpitämiä, vastaanottokeskuksen tehtäviä on paikallaan arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Myös rajamenettelyn yhteydessä hakijan majoituksen ja vastaanottopalvelujen järjestämistehtävien antamista vastaanottokeskuksille voidaan pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja vastaanottolaissa säädetään tarkemmin tehtävien hoitamisesta. Sääntely mukautuu näiltä osin perustuslain 124 §:n vaatimukseen (ks. myös PeVL 48/2016 vp, s. 6-7).

Vastaanottokeskukselle ei ehdotettaisi liikkumisvapauden rajoitusten täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä eikä toimivaltuuksia esimerkiksi estää poistumista keskuksen alueelta voimatoimin. Vastaanottokeskuksella ei siten olisi oikeutta käyttää merkittävää julkista valtaa, jota sisältäviä tehtäviä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle.