

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvion lähtökohtia

Esityksen tavoitteena on ottaa käyttöön EU:n menettelydirektiivin mukainen rajamenettely ja ne nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä otettu ulkomaalaislakiin. Rajamenettelyssä tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Rajamenettely soveltuisi EU:n ulkorajoihin eli Suomessa Suomen ja Venäjän väliseen rajaan. Lisäksi ulkomaalaislain nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely uudistettaisiin ja mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Rajamenettely otettaisiin käyttöön normaaliolosuhteissa, ei siis ainoastaan laajamittaisen tai välineellistetyn maahantulon tilanteissa.

Rajamenettelyn käyttöönoton tavoitteena on tehostaa todennäköisesti perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä, estää menettelyssä olevien hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan sekä toimia yhtenä hallinnan työkaluna muun muassa välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Nopeutetun menettelyn muutosten tavoitteena on nopeuttaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle katsottavien sekä uusintahakemuksen tehneiden hakijoiden maasta poistamista. Tavoitteet ovat sinänsä hyväksyttäviä.

Rajamenettely ja nopeutettu menettely perustuvat EU:n turvapaikkamenettelydirektiiviin (ns. menettelydirektiivi)¹. Kyse on siis direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Menettelydirektiivi ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamenettelyä tai nopeutettua menettelyä käyttöön vaan ainoastaan mahdollistaa sen.

Esitys poikkeaa useammalla tavalla rauenneesta rajamenettelyä koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 103/2022 vp), johon perustuslakivaliokunta otti kantaa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp. Esitykseen liittyy useita valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä, joita ovat ainakin rajamenettelyn käyttö kaikissa tilanteissa, palautuskielto ja

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

oikeusturva, oleskeluvollisuuden toteutumisen varmistaminen estein sekä lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutuminen.

Menettelydirektiivin resitaaleissa korostetaan, että jäsenvaltioiden tulee direktiiviä soveltaessaan noudattaa EU:n perusoikeuskirjaa ja ihmisoikeussopimuksia (resitaalit 15, 33 ja 60). Perustuslakivaliokunta on 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 on arvioitu suureksi osaksi asianmukaisesti suhdetta perustuslakiin, ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n perusoikeuskirjaan sekä todettu, että esitys on merkityksellinen etenkin oikeusturvaan, liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen, yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä yhdenvertaisuuteen liittyvien oikeuksien kannalta. Esityksessä on myös arvioitu asianmukaisesti, että oikeusturvaan liittyvillä oikeuksilla, kuten oikeudella saada asiansa käsiteltyä viranomaisessa ja muutoksenhakuoikeudella, on liittynyt ehdottomaan palautuskieltoon (non-refoulement) sekä joukkokarkotuksen kieltoon (s. 41). Lisäksi esityksessä käydään läpi ehdotettua sääntelyä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan tulisi kiinnittää huomiota rajamenettelyn käyttöönoton välttämättömyyteen suhteessa siihen, mitä käyttöönotolla saavutetaan sekä siihen, miten rajamenettely puuttuu lukuisiin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Palautuskielto, oikeusturva ja menettelylliset takeet

Esityksessä todetaan palautuskieltoon (PL 9.4 §) liittyen: ”Rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, ettei ketään palauteta alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.” (s. 70) Kuvaus on asianmukainen. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kuitenkin useita käytännön ongelmia, jotka saattavat vaarantaa palautuskiellon toteutumisen käytännössä.

Ehdotetulla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia oikeusturvan (PL 21 §) toteutumisen kannalta. Palautuskiellon käytännön toteutumisen kannalta on ongelmallista, että ehdotettu rajamenettely (UlkL 104 a §) asettaa hakijalle huomattavan vastuun kertoa omasta tilanteestaan. Hakijan kertoman perusteella määräytyy, kuinka perusteellisesti hakijan oikeus saada kansainvälistä suojelua selvitetään. Käytännössä esitys asettaisi suuren

vastuun rajatarkastusviranomaisille, joiden pitäisi pystyä selvittämään nopeasti ja luotettavasti, sovelletaanko hakijoihin rajamenettelyä vai ei. Nähdäkseni on vaarana, että rajamenettelyn soveltamisen lopettamista puoltavat seikat eivät rajamenettelyssä tule viranomaisten tietoon, mikä saattaa vaarantaa palautuskiellon toteutumisen. Myös rajamenettelyn lyhyt kesto johtaa käytännössä tavallista prosessia todennäköisemmin tilanteeseen, jossa hakemuksen perusteita ei ole realistista selvittää kunnolla. Tämä saattaa vaarantaa palautuskiellon toteutumisen.

Oikeusturvan kannalta olennaista on myös se, että ehdotettu sääntely ei mahdollista valittamista rajamenettelyyn ottamisesta. Hakijalla ei siis ole mahdollisuutta kyseenalaistaa viranomaisen arviota, joka johtaa merkittävään liikkumisvapauden rajoitukseen tai jopa vapaudenmenetykseen.

Oikeusturvan kannalta on myös olennaista, että rajamenettely tarkoittaisi Maahanmuuttovirastolle uutta velvoitetta ratkaista hakemukset erittäin nopeasti, neljässä viikossa. 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, että hakijalle on taattava rajamenettelyssäkin normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Esityksessä myös todetaan, että esityksellä ei ole vaikutuksia hakijoiden PL 21 §:n mukaisiin oikeusturvatakeisiin (s. 42). Esityksestä ei kuitenkaan selviä riittävällä tarkkuudella, miten oikeusturvatakeiden toteutuminen on mahdollista käytännössä varmistaa. Esimerkiksi tulkkauksen saatavuuteen liittyviä ongelmia tuodaan esille. Myös oikeusavun tosiasiallinen saatavuus rajamenettelyssä on keskeinen kysymys. Nopeampi käsittely lisää riskiä siitä, että asia ei tule kunnolla selvitettyksi, ja puutteellisen tiedon pohjalta toimiminen vaarantaa hakijan oikeusturvan. Oikeusturvatakeiden toteutuminen on olennaisessa asemassa palautuskiellon toteutumisen kannalta, minkä takia perustuslakivaliokunnan olisi tärkeää kiinnittää oikeusturvatakeisiin huomiota.

Velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella (Ulkl 104 b §)

Ehtotetulla sääntelyllä on merkittäviä vaikutuksia myös liikkumisvapauden toteutumiseen. Ehdotetun Ulkl 104 b §:n mukaan hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan estein. Maahanmuuttovirasto voi myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Hakijalla on myös oikeus poistua vastaanottokeskuksen alueelta, jos se on

välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi tai alaikäisten koulunkäynnin järjestämiseksi.

Esityksen mukaan velvollisuudessa oleskella vastaanottokeskuksen alueella on kyse liikkumisvapauden rajoituksesta (PL 9 §), ei vapaudenmenetyksestä (PL 7 §), vaikka liikkumisvapauden ja vapaudenmenetyksen rajanvedon haasteet sinänsä tuodaankin esille. Nähdäkseni velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella voi tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastua vapaudenmenetykseen mm. esityksessä siteeratun EIT:n ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa sekä perustuslakivaliokunnan aiemman lausunkäytännön valossa.

Menettely voi ensinnäkin kestää pitkään – käytännössä jopa 77 päivää – ja hakija saa poistua vastaanottokeskuksen alueelta vain hyvin rajatuissa tilanteissa. Menettelyn kesto vaikuttaa siihen, onko menettelyä perusteltua tarkastella liikkumisvapauden rajoituksena vai vapaudenmenetyksenä. Menettely kohdistuu myös lapsiin ja lapsiperheisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin.

Toiseksi poistumisen estäminen aidolla antaa aihetta tarkastella oleskeluvelvollisuutta vapaudenmenetyksenä. Rauennutta hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että "[e]rotuksena säilöönottoyksikköön vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein" (PeVL 44/2022 vp, kohta 37). Nyt ehdotetussa lainsäädännössä poistuminen olisi estetty nimenomaan fyysisillä esteillä, kuten aidalla.

Ehdotettuun sääntelyyn liittyy siis myös säilöönottoon liittyviä kysymyksiä jo sen takia, että poistuminen vastaanottokeskuksesta on estetty fyysisillä esteillä. Lisäksi ehdotetun 121 §:n muutoksen mukaan henkilö voitaisiin ottaa säilöön, jos säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi. Etenkin lasten säilöönottoon liittyy valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joihin perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni syytä kiinnittää huomiota. Säilöönoton hyväksyttävyyttä arvioitaessa on huomioitava Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsia ei saa koskaan ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiansa 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."² Lapsen oikeuksien komitea vaati vuoden 2023 loppupäätelmissään Suomea lopettamaan turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten

² 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.

säilöönnoton.³ EIT sallii lasten säilöönnoton vasta viimesijaisena toimenä, 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 säilöönnotolle, jotta EIT:n kriteerit täyttyisivät.

Rajamenettelyn soveltaminen lapsiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi ilman huoltajaa tulleiden lasten, lapsiperheiden sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien ottamisen rajamenettelyyn. Esityksestä ilmenee, että valmistelussa päädyttiin siihen, että rajamenettelyä ehdotetaan sovellettavaksi ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin tiettyjen ehtojen täytyessä. Nähdäkseni rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin, vaikkakin rajatumminkin kuin aikuisiin, on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallista. Alaikäisten, etenkin ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten, rajaaminen rajamenettelyn ulkopuolelle olisi lapsen oikeuksien kannalta huomattavasti parempi vaihtoehto. Pidän lasten yhdenvertaisuuden kannalta 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.

Perustuslakivaliokunta katsoi rauennutta hallituksen rajamenettelyesitystä koskevassa lausunnossaan, että rajamenettelyn soveltamista lapsiin tulisi tarkastella samoin kuin sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta (PeVL 44/2022 vp – HE 103/2022 vp, kohta 45). Valiokunta myös katsoi, että säilöönottoa koskevan sääntelyn yhteensopivuutta menettelydirektiivin 25 artiklassa lapsista säädetyn kanssa tulee tarkastella (PeVL 44/2022 vp, kohta 45). Ilman huoltajaa oleville alaikäisille myönnettävistä takeista säädetään menettelydirektiivin 25 artiklassa, ja artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu pannessaan menettelydirektiiviä täytäntöön.

Esityksestä ei selviä riittävällä tarkkuudella, miten varmistutaan siitä, että lapsen edun asianmukainen arviointi voidaan toteuttaa rajamenettelytilanteessa. 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 käydään läpi sinänsä asianmukaisesti lapsen etua koskevaa kansainvälistä ihmisoikeussääntelyä. LOS 3 artiklaan liittyen esityksessä todetaan muun muassa seuraavaa: ”Lapsia tulee kohdella kansainvälisen siirtolaisuudenkin yhteydessä ennen kaikkea lapsina. Lapsen edun

³ YK:n lapsen oikeuksien komitea. Loppupäätelmät Suomen yhdistetyistä viidennestä ja kuudennesta raportista. CRC/C/FIN/CO/5–6, 2. kesäkuuta 2023.

toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikissa lasta koskevista päätöksistä, myös tilanteissa, joissa rajamenettelyä sovelletaan alaikäiseen hakijaan. Yleiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle. Yleisperiaatteena voidaan pitää sitä, että lapselta saa riistää vapauden vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.” (s. 45) Vaihtoehtoja rajamenettelylle ei kuitenkaan pohdita sen kannalta, missä määrin eri vaihtoehdot ovat lapsen oikeuksien mukaisia ja miten ne toteuttavat lapsen etua ja oikeuksia.⁴ Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta tämä on selvä puute, koska LOS 3 artiklan mukaan lapsen etu tulisi asettaa perusteeksi harkittaessa rajamenettelyn soveltamista lapsiin. Korostan myös sitä, että lasten oikeuksien toteutuminen tulee varmistaa säännöspäätöksillä eikä sitä tule jättää esitöiden varaan. 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.

Ehdotettu sääntely on ylipäänsä lasten oikeuksien näkökulmasta erityisen ongelmallista, koska asianmukaista lapsivaikutusten arviointia ei ole toteutettu. Esityksestä ei esimerkiksi ilmene, miten eri sääntelyvaihtoehdot toteuttavat lapsen etua. Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ovat katsoneet, että hallituksen ulkomaalaisten asemaa heikentävistä sääntelyhankkeista tulisi tehdä yhteisvaikutusten arviointi, jossa arvioidaan sekä hankkeiden suorat että välilliset vaikutukset.⁵

Lasten lisäksi ehdotettu sääntely on ongelmallista myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien kannalta. Ehdotetun Ulkl 104 a §:n mukaan rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa. Esityksessä tuodaan esille, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla rajamenettelyn nopea määräaika saattaa vaikuttaa siihen, että haavoittuvuutta ei tunnusteta turvapaikkamenettelyn kuluessa. Normaalia lyhyempi menettely ei välttämättä mahdollista sellaisia kontakteja viranomaisien ja mahdollisen oikeusavustajan kanssa, että haavoittuva asema tunnustetaan (s. 47).

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. Esitykseen

⁴ 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.

⁵ Lapsiasiavaltuutettu ja yhdenvertaisuusvaltuutettu, Kirjelmä ulkomaalaisten asemaa koskevien lainsäädäntöhankkeiden vaikutuksista lapsen oikeuksiin, VVTDno-2023-1575 - LAPS/79/2023.

sisältyy useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joihin perustuslakivaliokunnan olisi tärkeää kiinnittää huomiota.

Helsingissä 8. toukokuuta 2024

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