

Tuomas Ojanen

10.5.2024

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia.
2. Esityksen tarkoituksena on muuttaa ulkomaalaislakia EU:n ns. turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöön ottamiseksi Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.
3. Esityksellä myös uudistettaisiin ulkomaalaislain nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely ja mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa ehdotetaan muutettavaksi vastaanottopalveluja koskevaa säännöstä.

Arvion lähtökohdat

4. Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 21 §:ssä turvatun oikeusturvan sekä 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen säädetyin sekä eräiden EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Lisäksi lakiehdotusta tarkastellaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja eräiden muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin sekä EU-oikeuteen liittyvää tarkastelua on verraten paljon myös muuallakin esityksessä.
5. Nähdäkseni esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole yleisellä tasolla olennaista lisättävänä.
6. Koska arvioitana oleva lakiehdotus perustuu EU:n ns. menettelydirektiiviin, esityksessä on erityisesti tehty selkoa menettelydirektiivistä ottaen samalla huomioon sitä koskevaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä menettelydirektiivin antamasta ns. kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä.
7. Nähdäkseni ei ole huomauttamista siitä, mitä esityksessä todetaan menettelydirektiivistä ja sen sallimasta kansallisesta liikkumavarasta. Toinen asia

- on, ettei esityksen laatija kuitenkaan käytä tuota kansallista liikkumavaraa perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti, mihin palaan tarkemmin jäljempänä.
8. Kuten esityksestä ilmenee, viime vaalikauden lopulla oli eduskunnassa käsiteltävänä hallituksen esitys HE 103/2022 vp, jolla olisi mahdollistettu rajamenettelyn ottaminen käyttöön valtioneuvoston erillisellä päätöksellä lyhyessä ajassa tapahtuvan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon (ns. välineellistäminen) tilanteissa. Näillä tilanteilla olisi tarkoitettu rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädettyjä tilanteita. Valtioneuvosto olisi esityksen mukaan voinut päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta erillisenä asiana tai yhdistettynä rajavartiolain 16 § 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen, mutta rajamenettelyn käyttöönotossa olisi kuitenkin ollut kyse valtioneuvoston erillisestä päätöksestä.
 9. Perustuslakivaliokunta antoi kyseisestä esityksestä lausuntonsa PeVL 44/2022 vp. Hallituksen esityksen eduskuntakäsittely kuitenkin myöhemmin raukesi.
 10. Perustuslakivaliokunnan lausunto 44/2022 vp tuo nähdäkseni edelleen pitkälti – mutta toisaalta vain pitkälti – esiin nyt arvioitavana olevan esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia. Kuten valiokunnan lausunnosta ilmenee, rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia, jotka ovat merkityksellistä ennen muuta perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta. Viittaaan tarkemmin lausunnon jaksoon ”Arvion lähtökohdat” toistamatta jaksosta ilmenevää enemmän tässä (ks. PeVL 44/2022 vp, kappaleet 1–24).
 11. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp ei kuitenkaan enää sellaisenaan täysin sovellu nyt käsillä olevan esityksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin. Siksi ei voida myöskään enää kaikilta osiltaan yhtyä lausunnosta ilmeneviin valtiosääntöisiin johtopäätelmiin ja kannanottoihin.
 12. Se, miksi perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp ei enää sellaisenaan kaikilta osiltaan sovellu käsillä olevan esityksen valtiosääntöisessä arviointiin, johtuu ensinnäkin siitä, että esityksessä ehdotettava rajamenettely on merkittävästi toisenlainen kuin rauenneessa hallituksen esityksessä: käsillä olevan esityksen mukaan rajamenettelystä tulisi pysyvä menettely, jonka käyttöönotto ei edellyttäisi valtioneuvoston erillistä päätöstä, eikä käyttöönotto olisi myöskään sidottu välttämättömyysedellytykseen, so. siihen, että rajamenettelyn käyttöönoton olisi oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta. Ehdotetun rajamenettelyn ala olisi myös laaja: se koskisi yhtä hyvin ns. tavanomaista turvapaikan hakua kuin turvapaikan hakua laajamittaisen maahanmuuton tilanteessa tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteessa (ns. välineellistämistilanne).
 13. Lisäksi nyt arvioitava esitys eroaa rauennesta esityksestä siltä osin kuin on kysymys liikkumisvapauden rajoittamisesta rajamenettelyssä, lapsen edun ja oikeuksien toteuttamisesta sekä oikeusturvasta.

Arvio

*Rajamenettelyn käyttöönottoaminen kaikissa tilanteissa ilman erillistä päätöksentekoa tms.
”kynnystä”*

14. Esityksessä ehdotettu sääntely perustuu lähtökohtaisesti menettelydirektiivin jäsenvaltioille antamaan kansalliseen liikkumavaraan rajamenettelyn käyttöön ottamisen suhteen. Menettelydirektiivi ei siis sinänsä velvoita esityksessä ehdotetun rajamenettelyn käyttöön ottamiseen, vaan esityksessä on tältä osin kysymys direktiivin salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä.¹
15. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti painotettu, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja PeVL 1/2018 vp).
16. Nähdäkseni esityksessä ehdotettua voidaan kritisoida siitä, ettei siinä ole käytetty direktiivin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Perus- ja ihmisoikeuksien toteututumisen kannalta myönteisin ratkaisu olisi tietenkin ollut se, ettei rajamenettelyä otettaisi lainkaan käyttöön, tai että sen käyttöönotto ainakin rajattaisiin vain tiettyihin tilanteisiin sekä sidottaisiin tällöinkin muun muassa välttämättömyysedellytykseen sekä erilliseen päätöksentekoon, jonka yhteydessä voitaisiin vielä erikseen arvioida käyttöönoton välttämättömyyttä ja käyttöalan laajuutta sekä asiallisella että ajallisella ulottuvuudella.
17. Kuten myös esityksestä ja perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 44/2022 vp ilmenee, rajamenettelyn käyttöönotto merkitsee tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, erityisesti liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, kohdistuvia rajoituksia jo yksin sen takia että, toisin kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä, hakijoiden on rajamenettelyssä pysyteltävä rajalla tai sen läheisyydessä rajamenettelyn ajan.
18. Rajamenettelyn ei sinänsä ole tarkoitus estää kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua sekä saada hakemuksensa yksilöllisesti tutkituksi, jotta voidaan varmistua, että ketään ei palauteta alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 44/2022 vp katsottiinkin, että ”asianmukaisesti sovellettuna” tuolloin arvioitavana ollut sääntely ei ollut ristiriidassa palautuskiellon kanssa. (PeVL 44/2022 vp, kappale 24).
19. Nähdäkseni rajamenettelyyn sisältyy kuitenkin tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna merkittävästi suurempi *riski* siitä, ettei siinä kuitenkaan tosiasiaa kaikissa tapauksissa asianmukaisesti toteudu jokaisen oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja saada hakemuksensa yksilöllisesti ja riittävän perusteellisesti tutkittua. Tähän liittyen rajamenettelyyn sisältyy tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna suurempi riski myös kaikissa oloissa ehdottomana pidettävän palautuskiellon loukkauksesta.

¹ EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän kokonaisuudistukseen sisältyvän turvapaikkamenettelyasetuksen voimaantulon myötä jäsenvaltioiden harkintavalta rajamenettelyn käyttöön ottamiseen poistuisi. Uudistukseen sisältyvällä turvapaikkamenettelyasetuksella otetaan käyttöön tiettyjä hakijaryhmiä koskevat pakolliset rajamenettelyt, joiden tarkoituksena on arvioida nopeasti EU:n ulkorajoilla, ovatko hakemukset perusteettomia tai sellaisia, ettei niitä oteta tutkittavaksi.

20. Rajamenettelyn riskit perus- ja ihmisoikeuksien kannalta nähdäkseni entisestään korostuvat tilanteessa, jossa rajamenettelyn piiriin tulevat myös lapset (alaikäiset) ja tällöin varsinkin ilman huoltajaa olevat lapset sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset. Kun turvapaikanhakijana on lapsi, korostuu hakemuksen yksilöllisen arvioinnin tarve sekä yleisesti että erityisesti lapsen edun kannalta, mikä on tosiasiaa vähintäänkin huomattavan haasteellista neljän viikon kestävässä rajamenettelyssä, varsinkin jos kyseessä on laajamittaisen maahantulon tilanne. Ns. vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan haavoittuvassa asemassa olevia ovat kidutuksen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit, alaikäiset, yksinhuoltajat, ihmiskaupan uhrit, vakavasti sairaat ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt.
21. Koska rajamenettely merkitsee tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna selvästi enemmän rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin sekä sisältää tavanomaista turvapaikkamenettelyä suuremman riskin perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksista, esityksessä ehdotettu rajamenettelymalli on nähdäkseni erityisen ongelmallinen siltä osin kuin se koskisi tavanomaista turvapaikanhakua laajamittaisen tai ns. välineellistyn maahantulon tilanteiden ohella.
22. Koska ehdotettava rajamenettely joka tapauksessa merkitsee rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksiin, esityksessä ehdotettua yleistä rajamenettelymallia on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien - samoin kuin kv. ihmisoikeuksien ja unionin perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien - rajoitusedellytyksiin kuuluu keskeisesti vaatimus perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavan sääntelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta, so. siitä, että perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (suhteellisuusvaatimus).
23. Nähdäkseni esityksessä ehdotettu kaikkia tilanteita koskeva rajamenettelymalli on erityisen ongelmallinen juuri suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Mielestäni esityksessä ei kyetä esittämään riittäviä perusteluja varsinkaan sille, että myös tavanomaisen turvapaikan haun sisällyttäminen ehdotetun rajamenettelyn piiriin olisi välttämätöntä ja oikeasuhtaista sekä siten suhteellisuusvaatimuksen mukaista.
24. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp huomioon ottaen voidaan mielestäni katsoa, että rajamenettely on tietyin edellytyksin ulotettavissa laajamittaisen ja varsinkin ns. välineellistetyin maahantulon tilanteisiin. Tosin näissäkin tilanteissa olisi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta perusteltua kytkeä rajamenettelyn käyttöönotto erilliseen valtioneuvoston päätökseen, koska tämä antaisi edellytyksiä arvioida vielä erikseen käyttöönottopäätöksen tekemisen yhteydessä rajamenettelyn käyttöönottoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta kunkin tilanteen erityispiirteiden valossa *in casu*.

25. Arvioitava esitys eroaa rauenneesta hallituksen esityksestä merkittävästi siltä osin kuin on kysymys liikkumisvapauden rajoittamista rajamenettelyssä koskevasta sääntelystä lakiehdotuksen 104 b §:ssä. Ensinnäkin erotuksena rauenneeseen hallituksen esitykseen HE 103/2022 vp on, että arvioitavassa esityksessä pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, mistä säädettäisiin laissa. Estäminen toteutettaisiin esityksen mukaan fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja portilla, mutta ilman voimankäyttöä.
26. Toisena ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta vielä merkittävämpänä erona on, että rajamenettelyn ensimmäiskesto on merkittävästi pidentynyt: kun raueneessa hallituksen esityksessä rajamenettelyn ensimmäiskesto olisi ollut 63 päivää (ks. HE 103/2022 vp, s. 47), nyt arvioivan esityksen mukaan ensimmäiskesto voisi olla enintään 77 päivää, siis noin kaksi ja puoli kuukautta (s. 77).
27. Etenkin ensimmäiskeston pidentyminen 77 päivään on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sellainen merkityksellinen seikka, jonka takia esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa ei voida nähdäkseni enää sellaisenaan tukeutua perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 44/2022 vp siltä osin kuin valiokunta arvioi siinä rauenneen esityksen liikkumisvapauden rajoitussääntelyä (kappaleet 31-40) päätyen kantaan, jonka mukaan ”nyt ehdotettua 104 a §:n mukaista velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyykin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetyistä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.” (PeVL 44/2022 vp, kappale 36).
28. Nyt arvioivassa esityksessä ehdotetussa sääntelyssä on havaitakseni sinänsä asianmukaisesti toteutettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 44/2022 vp vaadittuja eräitä täsmennyksiä ja selvennyksiä liikkumisvapauden rajoitussääntelyyn lopputuloksella, ettei nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotettavaan sääntelyyn enää sisälly sellaisia ongelmia täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta kuin perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 44/2022 vp kohteena olleeseen hallituksen esitykseen.
29. Käsillä oleva hallituksen esitys pakottaa kuitenkin arvioimaan uudestaan sitä, onko ehdotettua sääntelyä arvioitava liikkumisvapauden rajoituksen ohella tai sijasta perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (tai vapaudenriistona), koska esitys eroaa edellä selostetulla tavalla rauenneesta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin kuin on kyse rajamenettelyn ensimmäiskestosta. Myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 44/2022 vp ilmenee, poistumisen estämisen kesto on yhdessä olinpaikan rajallisen alan kanssa yksi merkityksellinen näkökohta oikeudellisessa arvioissa siitä, onko kysymys perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettusta vapauden riistosta: ”Lisäksi *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/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp).” (Kursivointi – TO, ks. PeVL 44/2022 vp, kappale 34).

30. Nähdäkseni esityksessä ehdotettuun sääntelyyn sisältyy raunneeseen esitykseen verrattuna merkittävästi enemmän vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä juuri sen takia, että enimmäiskesto on pidentynyt 63 päivästä 77 päivään, ja että arvioitavassa esityksessä pysyminen vastaanottokeskuksen alueella varmistettaisiin estein, mistä säädettäisiin laissa.
31. Kun otetaan huomioon esityksen kuvaus rajamenettelyn merkitsemistä liikkumisvapauden rajoituksista kokonaisuutena sekä esityksessä selostettu Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntö sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. s. 76-78), esitys tuottaa lisäksi vähintäänkin merkittävän *riskin* siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo yksittäistapauksessa esityksessä ehdotettujen liikkumisvapauden rajoitusten rajamenettelyssä muodostuvan vapaudenriistoksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tarkoitetulla tavalla lopputuloksella, että näitä tilanteita koskevat ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaiset vaatimukset. - Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan mukaan vapaudenriiston kohteeksi joutuneella on oikeus vaatia tuomioistuimessa, että hänen vapaudenriistonsa laillisuus tutkitaan viipymättä ja että hänet vapautetaan, mikäli toimenpide ei ole laillinen. Lisäksi sopimuksen 5 artiklan 5 kohdassa on määrätty siitä, että jokaisella, joka on pidätetty tai jonka vapaus on muuten riistetty tämän artiklan määräysten vastaisesti, on täytäntöönpanokelpoinen oikeus vahingonkorvaukseen.
32. Kysymys siitä, voivatko lakiehdotuksen 104 b §:n mukaiset liikkumisvapauden rajoitukset rajamenettelyn aikana merkitä vapaudenriistoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa tarkoitetulla tavalla, on tietenkin viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätösvaltaan kuuluva asia kunkin (valitus)asian erityispiirteiden valossa. Koska kysymys tulee kuitenkin esiin ehdotetun sääntelyn myötä, olisi mielestäni syytä pyrkiä säännöspерusteisesti estämään se, ettei ehdotettu 104 b § muodostu ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan tarkoittamaksi vapaudenriistoksi. Yksi tapa pyrkiä tähän voisi olla se, että rajamenettelyn keston pitkittyminen pidemmäksi kuin 4 viikkoa olisi yksi peruste, jonka nojalla hakijalle voidaan myöntää lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta. Vähintäänkin keston pitkittyminen olisi syytä olla yksi huomioon otettava näkökohta arvioitaessa Maahanmuuttovirastossa sitä, myönnetäänkö hakijalle lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta.

Lapset, erityisesti ilman huoltajaa olevat lapset, sekä muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

33. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (Lapsen oikeuksista tehty yleissopimus, SopS 59 ja 60/1991). Yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapsen vapaudenriistoon saadaan turvautua vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona.
34. Lapsia tulee kohdella myös turvapaikanhaussa ja muun kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä lapsina, ja lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota kaikissa lasta koskevissa päätöksissä. Selvää siten on, että lapsen

etuu on kiinnitettävä huomiota myös tilanteissa, joissa rajamenettelyä sovelletaan alaikäiseen hakijaan.

35. Lapsen oikeuksien komitean linjausten mukaan maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi myöskään mennä lapsen edun edelle. Lapselle tulee myös taata mahdollisuus poistua tarvittaessa vastaanottokeskuksesta tai ryhmäkodista, jos tämä on välttämätöntä hänelle kuuluvien vastaanottopalvelujen saamiseksi taikka koulunkäynnin järjestämiseksi.²
36. Lapsen edun arvioinnissa otetaan huomioon alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, ottaen erityisesti huomioon hänen taustansa, turvallisuusnäkökohdat erityisesti silloin, kun on olemassa vaara, että alaikäinen saattaa olla ihmiskaupan uhri, sekä alaikäisen näkemykset hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Lisäksi ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla tulisi erityisesti varmistua, että lapsen menettelyllisistä tarpeista, oikeuksista ja hyvinvoinnista huolehditaan täysimääräisesti.
37. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 44/2022 vp tarkasteltiin erikseen raunneessa hallituksen esityksessä ehdotettua rajamenettelymallia lasten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kannalta (kappaleet 41-47). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta tuolloin katsoi, että hallintovaliokunnan oli ”syytä rajamenettelyn osalta tarkastella rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta.” Lisäksi hallintovaliokunnan oli ”syytä tarkastella myös ehdotetun säilöönnottoa koskevan sääntelyn yhteensopivuutta menettelydirektiivin 25 artiklassa lapsista säädetyn kanssa” (PeVL 44/2022 vp, kappale 44). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettiin myös joitain täsmennystarpeita ehdotettavaan sääntelyyn lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen turvaamiseksi.
38. Käsillä olevassa esityksessä ehdotettava rajamenettelymalli poikkeaa kuitenkin niin merkittävästi perustuslakivaliokunnan aiemmin arvioimasta rajamenettelymallista, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 44/2022 vp voida mielestäni sellaisenaan soveltaa nyt käsillä olevan esityksen arvioinnissa lapsen edun ja oikeuksien kannalta.
39. Nähdäkseni se, että nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettua rajamenettelyä käytettäisiin kaikissa tilanteissa ilman erillistä kynnystä tai päätöksentekoa, so. ehdotettu rajamenettely koskisi yhtä hyvin tavanomaista turvapaikanhakua kuin laajamittaisen maahanmuuton ja ns. välineellistetyn maahanmuuton tilanteita, on omiaan korostamaan niitä ongelmia, joita rajamenettelystä syntyy lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta. Sama voidaan todeta lakiehdotuksen 104 b §:stä, jonka myötä ehdotettuun sääntelyyn sisältyy raunneeseen esitykseen verrattuna merkittävästi enemmän vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.

² Ks. Joint General Comment No 3 of the CMW and No 22 of the CRC in the Context of International Migration: General Principles, CRC/C/GC/22 - CMW/C/GC/3, ja siellä erityisesti lapsen edusta todettu, kappaleet 27-32.

40. Kun perustuslakivaliokunnan jo rauenneen hallituksen esityksen arvioinnin yhteydessä katsoi, että hallintovaliokunnan tulisi ”rajamenettelyn osalta tarkastella rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta”, perustuslakivaliokunnan tulisi nyt vähintäänkin sitä suuremmalla syyllä edellyttää näin tehtäväksi myös käsillä olevan esityksen yhteydessä. Tosin tällainen tarkastelu on sinänsä tarpeetonta, koska on selvää, että jos lapsen etua ja oikeuksia halutaan täysimääräisesti toteuttaa – kuten lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artikla ja perustuslain 22 § huomioiden pitäisi –, tämä tarkoittaisi lasten tai ainakin ilman huoltajaa olevien lasten rajaamista ehdotettavan rajamenettelyn ulkopuolelle.
41. Kiinnitän tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomiota myös siihen, että ehdotetun sääntelyn sopusointu sen paremmin menettelydirektiivin kuin varsinkaan äskettäin hyväksyttyyn unionin maahanmuuttopakettiin sisältyvän rajamenettelyasetuksen lapsia koskevien erityismääräysten kanssa ei ole oikeudellisesti selvä ja riidaton asia. Rajamenettelyasetusta säädettäessä on unionissa tunnistettu, että rajamenettely sisältää erityisiä ongelmia juuri lasten edun ja oikeuksien toteutumisen kannalta.
42. Käytännössä kysymys on siitä, että jos nyt ehdotettu rajamenettely ulotetaan lapsiin, esityksessä ehdotettu sääntely saattaa olla ristiriidassa uuden rajamenettelyasetuksen lapsia koskevien erityismääräysten kanssa. Nähdäkseni EU-oikeuden etusijasta ja vilpittömän yhteistyön periaatteesta (SEU 4.3 artikla) sekä perustuslain 1 §:n 3 momentista seuraa, että Suomen tulisi pidättäytyä sellaisen kansallisen lainsäädännön säätämisestä, joka voi potentiaalisesti olla ristiriidassa jo hyväksytyn, olkoonkin vielä voimaantulemattoman, EU-lainsäädännön kanssa.³

Kokonaisvaikutusarvion tarve

43. Kuten esityksen jaksosta ”Esityksen riippuvuus muista esityksistä” ilmenee, käsillä oleva hallituksen esitys liittyy laajempaan lainsäädäntöpakettiin, jossa on kysymys muun muassa oleskelulupasääntelyn muutoksista, kansalaisuuslain asumisaikaedellytyksen tiukentamisesta, kansainvälisen suojelun lupamuutoksista ja vastaanottorahan pienentämisestä. Osa näistä on jo käsiteltävänä eduskunnassa (ks. HE 27/2024 vp, HE 28/2024 vp, HE 29/2024 vp), osa on tietävästi edelleen valmistelussa ministeriössä.
44. Nyt nämä samaan kokonaisuuteen liittyvät lainsäädäntöuudistukset toteutetaan erillisten hallituksen esitysten myötä palastellen ilman näiden toisiinsa kiinteästi

³ EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 4.3 artiklan mukaisesta vilpittömän yhteistyön periaatteesta seuraa, että jäsenvaltioiden on jo direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa pidättäydyttävä kansallisista lainsäädäntö- ja muista vastaavista toimista, jotka voivat vakavasti vaarantaa direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen. Ks. Asia C-129/96, *InterEnvironnement Wallonie*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7411, tuomion 45 kohta; asia C-14/02, *ATRAL*, tuomio 8.5.2003, Kok. 2003, s. I-4431, 58 kohta ja asia C-144/04, *Mangold*, tuomio 22.11.2005, Kok. 2005, s. I-9981, 67 kohta.

liittyvien hankkeiden kumulatiivisten yhteisvaikutusten arviointia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

45. Äskettäin antamassaan lausunnossa hallituksen esityksestä HE 27/2024 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun ohella hallituksen esityksen valmisteluun ja tällöin erityisesti siihen, että hallitusohjelman kansalaisuutta koskevia kirjauksia toteutetaan ”vaiheittain”, ja että ”laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja uudistuksen kokonaisvaikutuksista”. Valiokunta totesi edelleen, että ”samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia, ja että ”valtioneuvoston tulisi pyrkiä kuvaamaan peräkkäisten muutosten muodostamaa kokonaisuutta ja ehdotusten mahdollista yhteisvaikutusta.” (PeVL 16/2024 vp, kappale 10 ja 11 sekä niissä mainitut muut lausunnot).
46. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan on välttämätöntä esittää perusteiltaan samanlainen kannanotto kokonaisvaikutusarvioinnin tarpeesta myös nyt käsillä olevasta esityksestä annettavassa lausunnossa. Tällöin olisi erityisesti kiinnitettävä valtioneuvoston huomiota tarpeeseen arvioida turvapaikanhakuun ja maahanmuuttoon liittyvien eri esitysten kumulatiivisia yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, sekä tällöin varsinkin lasten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kannalta.