

Janne Salminen

9.5.2024

Perustuslakivaliokunta

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

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia. Esityksen keskeisenä tarkoituksena on sisällyttää ulkomaalaislakiin niin sanottua rajamenettelyä koskevat säännökset, joissa on kysymys sellaisesta turvapaikkamenettelystä, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset tutkitaan hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Lisäksi ulkomaalaislain sisältämää nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva sääntely uudistettaisiin. Vielä mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.
2. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.
3. Hallitus on arvioinut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Se on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään Suomen perustuslain 9.4 §:n nojalla lailla. Säännöksen lähtökohtana on perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan kansainvälisen oikeudellinen käsitys siitä, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on kuitenkin turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta puolestaan voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (mm. PeVL 16/2010 vp).

5. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp).

6. Perustuslakivaliokunta on tämän ohella katsonut, että perustuslain 9 §:stä johtuvista syistä on välttämätöntä, että Suomesta luovutettua henkilöä ei ole mahdollista luovuttaa edelleen sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, eikä myöskään sellaiseen maahan, jossa häntä uhkaa kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PeVL 42/2001 vp). Pelkkä kuolemanrangaistuksen täytäntöönpanosta luopuminen ei poista perustuslaista johtuvia esteitä luovuttamiselle, vaan takeet täytyy saada siitä, ettei tällaista rangaistusta edes tuomita (ks. mm. PeVL 33/2010 vp ja PeVL 5/2007 vp).

7. Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä myös esimerkiksi henkilökohtaista vapautta koskevan perustuslain 7.1 §:n ja 7.3 §:n kannalta. Samoin sillä on merkitystä muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kannalta. Sääntely on lisäksi merkityksellistä esimerkiksi perustuslain 21 §:n tarkoittamien hallinnon oikeusturvatakeiden ja oikeusturvan kannalta.

8. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä lisäksi korostanut myös ulkomaalaislainsäädännön muutoksia arvioidessaan, että selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, PeVL 16/2010 vp ja PeVL 4/2004 vp).

9. Suomen perustuslaki ilmentää sitä kansainvälisenkin oikeuden lähtökohtaa, että valtiolla on kansainvälisoikeudellisesti oikeus valvoa rajojaan ja turvata yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ja samalla määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta. Samalla perustuslaki sisältää saman vaatimuksen kuin esimerkiksi Euroopan unionin perusoikeuskirja ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joiden mukaan yksilöllä on oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja myös siinä menettelyssä tulee turvata oikeusturvanäkökohdat. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi maahanmuuton välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa otetaan huomioon valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp ja PeVL 15/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin, ja korostanut, että perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitoissa todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (PeVL 37/2022 vp, myös PeVL 44/2022 vp).

10. Käsillä oleva ehdotus koskee ennen kaikkea niin sanotun rajamenettelyn sisällyttämistä suomalaiseen lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin sisällytettäväksi Euroopan unionin turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käytöönottoa ja soveltamista koskevat säännökset. Siten kysymyksessä on EU-oikeuden alaan kuuluva lakiehdotus. Menettelydirektiivissä säädetään pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamisesta koskevista menettelyistä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita

sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista menettelyistä, edellyttäen, että säännökset ovat direktiivin mukaisia. Menettelydirektiivin sääntely ei myöskään velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamenettelyä käyttöön, vaan ainoastaan mahdollistaa sen.

11. Rajamenettelyyn on sisäänrakennettu elementtejä, jotka asettuvat jännitteeseen suhteeseen perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa. Sen tarkoittama nopea menettely toteutetaan ulko-rajalla tai kauttakulkualueella taikka niiden läheisyydessä eikä hakijoilla ole mahdollisuutta liikkua vapaasti Suomen alueella tai Suomesta edelleen muihin EU-maihin. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että unionin direktiiviin sinänsä sisältyvä rajamenettely on esimerkiksi Euroopan unionin oman perusoikeuskirjan mukainen.

12. Koska rajamenettelyssä korostuu tietty kiireellisyys rajamenettelylle asetetun lyhyen määräjän vuoksi, sen vastapainona perus- ja ihmisoikeudelliselta kannalta korostuu välttämättömyys huolehtia siitä, että hakemukset tulevat yksilöllisesti ja muutoinkin asianmukaisesti käsitellyiksi, siitä, että menettelyssä etenkin lapsen etu ja oikeudet toteutuvat sekä siitä, että järjestelmässä on riittävät oikeusturvatakeet ja riittävä oikeus muutoksenhakuun toteutuu. Muutkin erityisessä asemassa olevat kuin lapset pitää erikseen huomioida. Nämä vaatimukset ja niiden huomioon ottaminen saavat tukea perustuslakivaliokunnan omasta osin myös rajamenettelyä koskevasta lausuntokäytännöstä (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 15/2021 vp)

13. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut seuraavaa lausunnossaan PeVL 2/2021 vp. ”Perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 34/2016 vp, s. 3-4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).”

14. Perustuslakivaliokunta on arvioinut rajamenettelyä tuoreessa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp. Monet siinä esitetyt kannanotot ovat tässä yhteydessä toistettavissa kuitenkin ottaen huomioon sen, että nyt arvioitavana olevassa esityksessä rajamenettely on tarkoitettu huomattavan paljon laajempaan ja lisäksi liikkumisvapautta rajoitettaisiin aikaisemmasta arviointitilanteesta poikkeavalla tavalla.

15. Koska kysymys on Euroopan unionin oikeuden implementoinnista, tulee pyrkiä varmistamaan myös siitä, että kansallinen sääntely on EU-oikeuden mukaista. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp, myös mainittu PeVL 44/2022 vp), eikä lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2017 vp). Näin ollen mietintövaliokunnassa on varmistettava sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa.

16. Perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansal-

lista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi unionin aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Vertailtaessa hallituksen esitystä ja direktiivin määräyksiä vaikuttaa siltä, että sääntelyehdotus sinänsä olisi direktiivin mukainen. Kansallisesti on kuitenkin edellä todettuun nähden otettava huomioon, että unionin oikeus ei edellytä sitä, että kansalliseen sääntelyyn sisällytetään rajamenettely.

17. Perustuslaissa perusoikeuksina turvattuihin liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvien rajoitusten vuoksi ehdotusta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Siten perusoikeusrajoitusten tulee olla myös välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

18. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 44/2022 vp rajamenettelyn käyttöönottoa koskevaa sääntelyä ja esitti vaatimuksia sen tarkemmaksi sääntelemiseksi, millä edellytyksillä rajamenettely otetaan käyttöön. Nyt käsillä oleva ehdotus on erityinen nimenomaan niiden varsin tuoreiden vaatimusten kannalta, sillä nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on luovuttu rajamenettelyn poikkeuksellisuudesta. Rajamenettely tulisi siis sovellettavaksi kattavammin kuin perustuslakivaliokunnan aikaisempi arvioima tilanne. Siten ehdotettu sääntely tulisi sovellettavaksi niin suuren maahantulijoiden määrän tilanteessa ja esimerkiksi toisen valtion organisoiman maahantulon yhteydessä kuin myös tavanomaisissa turvapaikanhakijatilanteissa maahantulon kontrollimekanismina. Menettelydirektiivin 43 artiklassa ei sinänsä vaikuteta asetettavan erityisiä rajoituksia tai edellytyksiä jäsenvaltioiden mahdollisuudelle päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut. Toisaalta on helpommin perusteltavissa välttämättömäksi hyväksyttävän tarkoituksen kannalta rajamenettelyn käyttöönottamista siltä kannalta, että se esimerkiksi tuo uuden lisäkeinon vastata niin sanottuihin välineellistetyin maahantulon tilanteisiin. Vastaavat perusteet välttämättömyydelle ja hyväksyttävyydelle tulisi esittää kuitenkin myös muuttoliikkeen hallinnan kannalta ja siis myös arvioida välttämättömiksi hyväksyttävän tavoitteen kannalta. Tällöin lienee ajateltavissa, että perusteita etsittäisiin esimerkiksi seikoista, jotka palautuvat perusteettomien hakemusten tehokkaaseen käsittelyyn ja mahdollisesti tarpeeseen EU:n ulkorajalla tehostaa edelleenliikkumisen valvontaa. Nämä syyt eivät kuitenkaan tule kovinkaan hyvin hallituksen esityksessä avatuksi siltä kannalta, että kysymys on ehdotuksen arvioinnista nimenomaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

19. Muilta osin hallituksen esityksen säätämisperusteluissa esitetyt näkökohdat varsin pitkälle vastaavat omia tulkintojani perustuslain vaatimuksista suhteessa nyt ehdotettuun sääntelyyn. Tähän käsitykseeni vaikuttaa se, että PeVL 44/2022 vp on varsin tuoreeltaan arvioitu samantyyppistä tilannetta. Siltä osin kuin esityksessä käydään rajanvetoa liikkumisrajoituksen ja vapaudenriiston välillä tulkinta on kuitenkin hankala ja vaikuttaa tilanteen tulkitaan myös perustuslain 124 §:n kannalta.

20. Palauttamiskiellon ja oikeusturvan osalta sääntelytilanne on vastaava kuin valiokunnan lausunnossaan PeVL 44/2022 vp arvioima - toki sillä lisäyksellä, että menettelyn soveltaminen on laajempaa. Ehdotettu rajamenettely ei säännösten tasolla estä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus pitää edelleen tutkia yksilöllisesti, 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. Rajamenettelyä voidaan soveltaa

vain, jos hakemuksen perusteet viittaavat siihen, että hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Jos hakemuksen tutkinnassa on ilmennyt perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle, rajamenettely tulee säännösten mukaan päättää. Näin ollen asianmukaisesti sovellettuna sääntely ei ole ristiriidassa palauttamiskiellon kanssa. Samalla tavalla kuin aiemminkin voidaan kuitenkin muistuttaa lainsoveltajia siitä, että lakia soveltavat viranomaiset ovat perustuslain 2.3 §:n tarkoittamasta lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottuja kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 44/2022 vp ja siinä viitattu PeVL 37/2022 vp).

21. Ehdotuksen mukaan hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Maahanmuuttovirasto voi myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta ”lähiomaisen vakavan sairauden tai hautajaisten taikka muun painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi”. Perustuslain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7.2 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuim. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Vapaudenmenetyksellä ja vapauden riistämällä tarkoitetaan perustuslain 7.3 §:n järjestelyä, jolla jotakuta kielletään tai estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Ihmisen sulkeminen lukittuun tilaan tämän omasta tahdosta riippumatta on momentissa tarkoitettu vapaudenriisto (HE 309/1993, s. 48). Esitöiden ja käytännön perusteella ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee myös perustuslain 7 §:ssä turvattua vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48, PeVL 5/2006 vp, s. 6, PeVL 43/2010 vp). Myös tätä lievempää toimenpidettä voidaan pitää vapaudenriistona, jos vapauden rajoitus kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuu lukittuun tilaan sijoittamiseen. Esimerkiksi turvapaikanhakijan säilöönotto merkitsee vapaudenmenetystä (PeVL 31/2005 vp). Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla sisältää määräyksiä henkilökohtaisesta vapaudesta ja vapaudenriiston edellytyksistä. Siinä on ilmeistä, kuten perustuslakivaliokuntakin on todennut, että vapaudenriiston käsite ei ole yksiselitteinen, ja sen suhde neljännen lisäpöytäkirjan vähäisempiä liikkumisvapauden rajoittamisia koskeviin määräyksiin on jossain määrin tulkinnanvarainen ja vapauden rajoituksen asteesta riippuva (PeVL 48/2016 vp, PeVL 4/2013 vp).

22. Tätä taustaa vasten velvollisuus oleskella rajatulla vastaanottokeskuksen alueella, jolta poistuminen on estetty estein ja josta luvattomaan poistumiseen liittyy säilöönoton uhka, sisältää vapaudenmenetyksen piirteitä. Lisäksi alueelta poistuminen on luvanvaraista, ja lupa poistumiseen on mahdollista saada vain erityisestä syystä. Ehdotetun rajoituksen aste on huomattava ja voi vaikuttaa esimerkiksi sosiaalisten suhteiden muodostumiseen.

23. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 48/2016 vp laajasti käsitellyt asumisvelvollisuutta liikkumisvapauden rajoituksena ja vapaudenmenetyksenä. Tuoreessa lausunnossa PeVL 44/2022 vp on periaatteessa käsitelty samantyyppistä rajoitusta.

24. PeVL 48/2016 vp esitettyjä kriteereitä vasten olisi mielestäni jossain määrin tulkinnanvaraista, tarkoittaako ehdotettuun rajamenettelyyn kuuluva vapauden rajoituksen aste, kesto ja

sen vaikutus sosiaalisiin suhteisiin myös perustuslain 7.3 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetystä. Nyt säädettävissä tilanteissa vastaanottokeskuksissa, joissa rajamenettelyn toteutetaan, ihmisten poistumista alueelta olisi tarkoitus estää aidoin ja portein. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan PeVL 44/2022 vp pitänyt vastaavantyypistä rajoitusta liikkumisrajoituksena. Keskeisimmäksi eroksi tässä yhteydessä tulee erityisesti se, mitä vapaudenriiston ja liikkumisrajoituksen välisen rajanvedon kannalta merkitsee se, että kulkua estetään aidoin ja suljetuin portein eikä kysymys ole siten vain aidoista, joiden keskeinen funktio liittyisi siihen, että osoitetaan alueen rajoja. Mielestäni keskeistä ei ole se, voidaanko poispysyvän pysäyttämiseksi käyttää voimaa vai ei. Samoin on huomattava, että suoraan siitä, että kysymys ei ole vapaudenriistona ainakin pidettävästä säilöönotosta, joka on piirteiltään erilainen, ei johdu, että rajamenettelyssä toteutuvat rajoitukset eivät niin ikään voisi olla vapaudenmenetyksenä arvioitavia. Muutoin nyt käsillä olevaan ehdotukseen on havaintojeni mukaan sisällytetty ne muutosvaatimukset, joita valiokunta on tuossa yhteydessä muun muassa oikeasuhtaisuussyistä sekä sääntelyn tarkkarajaisuus ja edellyttänyt (poikkeukset liikkumisrajoitukseen). Valiokuntaan aikaisemmassa esityksessä ponteen ottamaan ongelmaa esitykseen ei sisälly.

25. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitu esitystä myös perustuslain 124 §:n kannalta. Keskeisesti sen arvioimiseen vaikuttaa se, millaiseksi rajamenettelyyn liittyvä liikkumisen rajoittaminen tulkitaan. Jos se arvioidaan toisin kuin hallituksen esityksessä, tulkinta heijastuu myös perustuslain 124 §:n kannalta vastaanottokeskuksen toimintaa rajamenettelyssä arvioitaessa.

26. Lisäksi tässä asiassa olisi mielestäni toistettava valiokunnan lausunnossa PeVL 44/2022 vp lapsista ja muista erityisen haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä todettu.