



23.5.2022

OKV/1466/21/2022

OKV/1466/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 10.5.2022, VN/8021/2022

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta: EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa

Yleistä

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, lausuntopyynnön mukaan todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin.

Lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista tämän ryhmän kohdalla. Esitysluonnoksessa on näissä asetettujen edellytysten puitteissa esitelty eri vaihtoehtoja rajamenettelyn soveltamisen rajaamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Päätös soveltamisen rajaamisen laajuudesta tehdään saadun lausuntopalautteen perusteella.

Direktiivissä määritellään ne hakemukset, joihin rajamenettely soveltuu. Menettelydirektiivin 43 artiklan mukaan jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella voidaan ratkaista hakemusten ottaminen tutkittavaksi tai hakemuksen sisältö, jos voidaan käyttää nopeutettua menettelyä.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä ja se voitaisiin ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten sekä erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden osalta rajamenettelyn soveltamiseen ehdotetaan rajoituksia. Maahanmuuttoviraston tulisi ratkaista hakemus menettelydirektiivin mukaisessa määräajassa, joka on neljän viikon kuluessa sen jättämisestä.

Rajamenettelyä ei sovellettaisi, jos erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden tarvitsemaa tukea ei rajamenettelyssä pystyttäisi antamaan. Ehdotettu sääntelytapa myös tarkoittaisi sitä, että rajamenettelyä ei voida soveltaa tai sen soveltamista ei tule jatkaa, jos sen soveltamisen edellytykset eivät täyty tai eivät enää täyty. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että hakemusta ei voitaisi jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Samoin tämä tarkoittaisi tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä ehdotetussa määräajassa tai erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseville hakijoille ei pystyttäisi antamaan tarvittavaa tukea. Tällöin hakemuksen tutkintaa jatkettaisiin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Ehdotetun sääntelyn oikeusvaltiollisista reunaehdoista ja lähtökohdista

Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan nähdä yhteiskunnallisesti painavia ja perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä syitä (ks. myös perustuslakivaliokunnan lausunto [PeVL 16/2022 vp](#)). Esityksen tavoitteena on ottaa käyttöön rajamenettely ja siten antaa uusia oikeudellisia toimintavälineitä sovittaa yhteen kunkin suvereenin valtion oikeus valvoa rajojaan ja turvata yleinen järjestys ja turvallisuus sekä viime kädessä kansallinen turvallisuus ja määrätä kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaisesti ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä tapaus [M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020](#), k. 124, [ECLI:CE:ECHR:2020:0505DEC000359918](#) oikeustapausviittauksineen) sekä toisaalta EU:n perusoikeuskirjan mukaisiin perusoikeuksiin ja kansainvälisiin ihmisoikeuksiin kuuluva oikeus hakea kansainvälistä suojelua sekä oikeusturvanäkökohdat. Rajamenettelyn arvioinnin lähtökohtana on, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi maahanmuuton välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (ks. [PeVL 16/2022 vp](#) ja [PeVL 15/2022 vp](#)).

Kansallisen ja sisäisen turvallisuuden merkitys on viime vuosina korostunut myös maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä, ja lainsäädännössä säädettyjen menettelyiden tulee tarjota jo etukäteen mahdollisimman toimivat sekä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ennustettavalla, ymmärrettävällä ja riittävän tarkkarajaisella ja täsmällisellä tavalla säännellyt toimintavälineet erilaisiin tilanteisiin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa. Mainituista lähtökohdista on nähdäkseni erittäin perusteltua, että EU:n lainsäädännön mahdollistama rajamenettely otetaan yhtenä toimintavälineenä käyttöön tavallisessa lainsäädännössä. Yhtenä rajamenettelyn keskeisenä tavoitteena on jo EU:n menettelydirektiivin mukaisesti hakemuksen mahdollisimman nopea käsittely direktiivin asettamia, menettelydirektiivin luvussa II säädettyjä käsittelyn ja oikeusturvan vaatimuksia kunnioittavalla tavalla (menettelydirektiivin johdannon kohta 18). Ajantasainen ja eri näkökulmat ja intressit tasapainoisella tavalla yhdistävä tasapainoinen tavanomainen lainsäädäntö osaltaan ylläpitää oikeusvaltiota myös rajaturvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvissa eri laajuisissa häiriötilanteissa. Valtiosääntöoikeudellisena kriisivarautumisen lähtökohtana on myös se, että normaalilainsäädännön puutteet eivät oikeuta liian helposti tapahtuvaan turvautumiseen valmiuslakiin tai muuhun perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuun poikkeusoloissa sovellettavia tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältävään lainsäädäntöön. Euroopan unionin lainsäädännön nimenomaisesti sisältämien laajamittaisen maahanmuuton hallinnan välineiden hyödyntäminen on osaltaan nähtävissä edellytyksenä valmiuslainsäädännön EU-oikeudellisesti hyväksyttävälle soveltamiselle.

Neljän viikon käsittelyaikavaatimus

Maahanmuuttovirastolle rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. Hakijalle olisi rajamenettelyssäkin taattava normaalit oikeusturvakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen.

Nopean menettelyn mahdollistamiseksi esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Maahanmuuttovirasto voisi harkintansa mukaan pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa puhutteluun osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Nykykäytäntö videoyhteyden välityksellä pidettävissä puhutteluissa perustuu hakijan suostumukseen. Nyt esitetty ei liittyisi pelkästään rajamenettelyn soveltamiseen vaan kaikkiin turvapaikkapuhutteluihin.

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto on covid-19-pandemian aikana sujuvoittanut hakemusten tutkintaa niin, että turvapaikkapuhutteluja voidaan suorittaa videon välityksellä kaikkien puhutteluun osallistuvien tahojen, hakijan, puhuttelijan, tulkin ja avustajan ollessa eri tilassa. Tämä ns. asiakasetäpuhuttelu mahdollistaa myös sen, että riippumatta hakijan majoituspaikasta, hakemuksen tutkinnan eri vaiheita voidaan joustavasti hoitaa kaikilla

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueilla. Turvapaikkapuhuttelujen järjestämisestä videon välityksellä ei ole tällä hetkellä säännöstä ulkomaalaislaissa. Käytäntö perustuu aina hakijan suostumukseen. Jotta käytäntöä voitaisiin täysimääräisesti, ilman hakijan suostumusta, hyödyntää rajamenettelyssä, tulisi siitä säätää ulkomaalaislaissa. Maahanmuuttovirasto on vuosia kehittänyt turvapaikkamenettelyä paperittomaksi niin, että kaikki asiaan liittyvä asiakirja-aineisto tallennetaan UMA-järjestelmään. Tämä mahdollistaa myös sen, että hakemuksia voidaan sujuvasti ratkaista millä tahansa Maahanmuuttoviraston alueella. Tämä käytäntö mahdollistaa paremmin myös rajamenettelyn neljän viikon määräajassa pysymisen, kun Maahanmuuttovirastolla on mahdollisuus jakaa hakemuksia ratkaistavaksi tasaisesti kaikille alueille.

Esityksessä (s. 24) arvioidaan, että kun hakemusten käsittelyyn itsessään ei ehdoteta muutoksia, rajamenettelyn käyttöönotosta ei sen vuoksi aiheudu merkittäviä ylimääräisiä kustannusvaikutuksia. Käsittelylle asetetun lyhyen neljän viikon määräajan arvioidaan vähäisessä määrin rajoittavan Maahanmuuttoviraston mahdollisuutta järjestää käsittely ja sen edellyttämät tukipalvelut mahdollisimman kustannustehokkaalla tavalla. Etäyhteydellä toteutettavaa turvapaikkapuhuttelua koskeva säännös kuitenkin arvion mukaan ratkaisee tämän ongelman suurelta osin. Etäyhteyden avulla kuormitusta voidaan lisäksi tarvittaessa jakaa sekä Maahanmuuttoviraston että tarvittavien oikeusapu- ja tulkkauspalveluiden tarjoajien eri yksiköihin eikä rajamenettelyssä käsiteltävien hakemusten keskittyminen yhteen tai useampaan vastaanottokeskukseen sen vuoksi kohtuuttomasti kuormita tai ruuhkauta lähialueen toimijoita. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että sisäisillä järjestelyillä se kykenisi aloittamaan päätöksenteon rajamenettelyssä ja pysymään sen edellyttämässä neljän viikon määräajassa.

Maahanmuuttovirastolta rajamenettelyn soveltaminen vaatisi esityksen mukaan riittävän henkilöstömäärän, jotta hakemukset saataisiin käsiteltyä vaaditussa neljän viikon määräajassa. Tämä voidaan varmistaa asiakasetäpuhuttelujen käyttöönotolla. Niiden avulla suurenkin puhuttelujen määrän kuormitus voidaan jakaa tasaisesti Maahanmuuttoviraston eri toimipisteisiin. Asiakasetäpuhuttelujen järjestäminen vaatii Maahanmuuttovirastolta jonkin verran enemmän työtä, koska järjestelyjä ei voida automatisoida samassa mittakaavassa kuin normaaleissa puhutteluissa. Näidenkin puhuttelujen järjestäminen on kuitenkin osa normaalia tukitiimin työtä jo nyt. Rajamenettelyn sujuvuuteen vaikuttaisi myös Maahanmuuttoviraston toiminnasta riippumattomia asioita kuten tulkkausten ja oikeusavun saatavuus. Rajamenettelyssä tämä voi korostua hakemuksen käsittelylle varatun lyhyen määräajan takia. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan nopeutettuun menettelyyn ei kuitenkaan ohjaudu nykyisin juurikaan hakijoita, jotka puhuvat sellaisia harvinaisia kieliä, joiden tulkkeja on hankala saada nopeasti. Näin ollen mahdolliset ongelmat tulkkauksissa eivät kuitenkaan suurimmassa osassa rajamenettelytapauksia aiheuttaisi sitä, että neljän viikon määräajassa ei pysyttäisi (s. 25-26).

Neljän viikon määräajasta säädetään menettelydirektiivissä. Hakemusten käsittely riittävällä laatutasolla pitäisi saada tehtyä pikemminkin vielä nopeammin kuin direktiivin mukainen enimmäismääräaika, jotta menettely ei tosiasiallisesti menettäisi merkitystään sen perimmäisessä tarkoituksessa. Tarkoitushan on, että pidetään yllä mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua suojaten samalla rajaturvallisuutta ja kansallista turvallisuutta tilanteessa, jossa tulijoiden määrä aiheuttaa vaikeuksia tai joissa on ohjattu maahanmuuttoa hybridi-vaikuttamisen välineeksi. Olennaista on siis pystyä nopeasti seulomaan hakijat, joilla on perusteltu tarve kansainväliseen suojeluun ja nopealla aikataululla käännä muuten henkilöt maahan päästämättä. Huomiota on siis kiinnitettävä resursointiin ja menettelyn organisointiin niin, että pystytään aidosti toteuttamaan direktiivin mukaiset tavoitteet ja määräajat.

Esityksen mukaan Maahanmuuttoviraston odotetaan suoriutuvan menettelyn edellyttämästä tiukasta käsittelyaikataulusta ilman merkittävämpiä uusia panostuksia ja ensisijaisesti etäpuhuttelujen mahdollistamisella. Tiedossa kuitenkin on, että Maahanmuuttovirastolla on useiden vuosien ajan ollut ongelmia pysytellä laissa säädetyissä enimmäiskäsittelyajoissa ja myös yleisessä perustuslain ja hallintolain edellyttämässä velvoitteessa käsitellä hakemukset ilman aiheutonta viivytystä (Maahanmuuttoviraston käsittelyajoista on valmisteilla apulaisoikeuskanslerin oma aloite OKV/553/70/2020). Rajamenettelyn käyttöönoton edellyttämät voimavarat tulee siten turvata ja suunnitella riittävällä huolellisuudella etukäteen.

Liikkumisrajoitus

Rajamenettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkatutkinta suoritetaan rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä päästämättä hakijaa vielä maahan. Rajamenettelyssä oleva hakija on kuitenkin laillisesti Suomessa siinä merkityksessä, että häntä ei voi poistaa maasta ennen, kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Kiinnitän huomiota siihen, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on kuitenkin Suomen perustuslain näkökulmasta raja-alueella tai kauttakulkualueella oleskellessaan Suomen viranomaisten lainkäyttövallan piirissä. Lisäksi menettelydirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltio voi ottaa käyttöön direktiivin mukaisia mutta hakijoille suotuisampia menettelyitä. Unionin oikeutta ei voida näin käyttää hallituksen esityksessä tehdyllä tavalla argumenttina rajoittaa Suomen perustuslain ja sen mukaisten oikeuksien soveltamista muutoin kuin silloin, kun unionin oikeus nimenomaisesti ja ilman kansallista liikkumavaraa edellyttää kansallisesta perustuslaista ja vakiintuneesta tulkinnasta poikkeamista. Kun menettelydirektiivi nimenomaisesti antaa jäsenvaltiolle liikkumavaraa suotuisampiin säädöksiin, ei unionin oikeus rajoita Suomen perustuslain soveltamista. Rajamenettelyyn liittyvissä liikkumisrajoituksissa on näin

täysimääräisesti otettava huomioon Suomen perustuslain asettamat vaatimukset Suomen lainsäädännön sisällölle ja Suomen viranomaisten toiminnalle.

Rajamenettelyä sovellettaessa poikettaisiin ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaisesta ulkomaalaisen laillisen oleskelun määritelmästä ja 41 §:ssä säädetystä maassa laillisesti oleskelevan ulkomaalaisen oikeudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Hakijan pitäminen rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä ehdotetaan toteutettavaksi säätämällä hakijalle velvollisuus oleskella näillä alueilla sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan antaa luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Säännöksen (104 a §) yksityiskohtaisten perustelujen (s. 37) mukaan painavia henkilökohtaisia syitä olisivat esimerkiksi oma tai lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Esitys sisältää säännöksen (121 §), jonka mukaan hakijan tulee pysyä vastaanottokeskuksen alueella. Menettelyn mukaisessa lyhyessä määräajassa tehtävän käsittelyn ja sen edellyttämien oikeusturvan takeiden varmistamiseksi luvatta vastaanottokeskuksen alueelta poistunut henkilö otettaisiin säilöön (s. 25).

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 (s. 23).

Esityksen perustuslakijaksossa (s. 40) todetaan seuraavaa: ”Hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä, vaan heidät pidetään rajalla, kauttakulkualueella tai sen läheisyydessä menettelyn ajan. Tämän on myös unionin tuomioistuimien todennut yhdistetyissä asioissa C-924/19 ja C-925/19 antamassaan tuomiossa. Tuomioistuimien mukaan menettelydirektiivin johdanto-osan 38 perustelukappaleesta ilmenevän, että rajalla toteutettavan menettelyn tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä päätös jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella tehdyistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ennen kuin jäsenvaltio tekee päätöksen hakijoiden tulosta alueelleen. Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot saavat näin ollen velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista enintään neljän viikon ajan, jotta ne voivat tutkia ennen päätöksen tekemistä hakijoiden maahantulo-oikeudesta, onko heidän hakemuksensa jätettävä menettelydirektiivin nojalla tutkimatta tai onko se todettava nopeutetussa menettelyssä perusteettomaksi (kohdat 236 ja 237). Menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten tämä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan.”

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneena pidettävän käytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. [PeVL 16/2022 vp](#), kpl 6, [PeVL 20/2021 vp](#), kappale 11, [PeVL 15/2017 vp](#), s. 4 ja [PeVL 9/2017 vp](#), s. 5—6 ja niissä viitatu lausunnot) sekä siten myös EU-sääntelyä toimeenpanevan tai EU-oikeuden edellyttämän Suomen kansallisen sääntelyn valmistelussa. 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 (ks. [PeVL 23/2022 vp](#), kpl 10 ja [PeVL 25/2005 vp](#)). Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa rajamenettelyyn mahdollisesti liitettävää liikkumisvapauden rajoittamista on siten tarkasteltava perusoikeusrajoituksena, jonka tulee perustua tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lainsäädäntöön, palvella perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävää tavoitetta, olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista ja muutenkin täyttää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaan esimerkiksi velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa on liikkumisvapauden rajoitus, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Liikkumisvapauden rajoitus saattaa muodostua asiallisesti myös vapaudenmenetykseksi tai lähelle sitä. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattoi muodostaa asumisvelvollisuuden vaikutukset jopa sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä ([PeVL 48/2016 vp](#), s. 3; [PeVL 16/2022 vp](#), kpl 12-13). Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan rajamenettelyä koskevaa ehdotettua uutta EU-säännöstöä painottanut ([PeVL 15/2021 vp](#), kappale 7), että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on samoin huolehdittava säädösperusteisesti (ks. myös [PeVL 18/2001 vp](#), s. 4 ja [PeVL 2/2021 vp](#), kappale 7). Nyt tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä näyttää oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tulevan turvatuksi. EU-oikeudellisesta erottelusta liikkumisvapauden rajoitusten ja säilöönoton sisältämän vapaudenmenetyksen välillä on menettelyn sisältämää liikkumisvapauden rajoitusta ja sen intensiteettiä vielä arvioitava hallituksen esityksessä tarkemmin perustuslain liikkumisvapautta ja oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen koskevien perusoikeussäännösten valossa.

Perustelujen mukaan yllä (lainauksessa) todettu tarkoittaa sitä, että rajamenettelyä koskevan sääntelyn täytäntöön panemiseksi hakijan perustuslain 9 §:ssä tarkoitettu liikkumisvapaus voidaan rajoittaa yllä mainittuihin alueisiin osana sovellettavaa menettelyä. Rajamenettelyä koskeva sääntely on jo osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa sääntelyä, vaikka menettelyä ei ole Suomessa otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Rajamenettelyä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden perustuslain kannalta on siten esityksen mukaan arvioitu siinä vaiheessa, kun Suomi katsoi voivansa sen hyväksyä osana menettelydirektiiviä. Näin ollen menettelyn edellyttämälle liikkumisvapauden rajoittamiselle ei olisi valtiosääntöoikeudellista estettä. Näin sääntely myös eroaa yksittäiseen hakijaan turvaamistoimena kohdistettavasta liikkumisrajoituksesta.

Perusteluissa todetaan myös (s. 41), että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan säilöönotto edellyttää liikkumisvapauden viemistä eikä sen pelkkää rajoittamista ja että sille on ominaista se, että asianomainen henkilö eristetään muusta väestöstä tiettyyn paikkaan. Tämän lisäksi tuomioistuin on kiinnittänyt arviossaan huomiota esityksen kohdassa 3.5 kuvatulla tavalla kyseisen tapauksen olosuhteisiin sekä henkilöllä käytettävissä oleviin oikeusturvatakeisiin

Edelleen jaksossa todetaan (s. 42): ”Nyt ehdotettu velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa, että hakijalla ei ole oikeutta poistua tältä alueelta. Olennaista arvioinnin kannalta on, että toisin kuin hakijan ollessa säilöön otettuna, mikään ei käytännössä estäisi häntä poistumasta alueelta omasta aloitteestaan. Vastaanottokeskuksen henkilökunta ei myöskään valvo hakijan liikkumista eikä voisi myöskään estää häntä poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta. Velvollisuus ei näin ollen olisi rinnastettavissa perustuslain esitöissä tarkoitettuun tilanteeseen, jossa henkilöä kielletäisiin ja estettäisiin poistumasta hänelle määrätystä olinpaikasta.

Rajamenettelyssä hakijan vastaanotto järjestettäisiin vastaanottolaissa tarkoitettuna majoituksena vastaanottokeskuksessa ja sen järjestämin palveluin. Tämä toteuttaisi myös perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 15/2021 vp, kappale 7). Hakija ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella ja osallistua siellä järjestettävään toimintaan. Velvollisuuteen pysyä vastaanottokeskuksen alueella ei myöskään sisälly ilmoittautumisvelvollisuutta, joka rajoittaisi hakijan tosiasiallista mahdollisuutta vapaaseen liikkumiseen keskuksen alueella. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Rajamenettelyn tarkoituksen osalta tämän edellytyksen toteuttaisi ehdotettu säännös, jonka mukaan hakijalle myönnettäisiin lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Hakijalle tulisi myös kohdassa 4.2.3. mainitulla tavalla turvata mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä säädetään puolestaan säilölaissa, jonka mukaan säilöstä ei ole mahdollista poistua. Edellä kuvatut seikat erottavat ehdotetun velvollisuuden pysyä vastaanottokeskuksen alueella perustuslain 7 §:ssä tarkoitettua vapaudenmenetyksestä ja tilanteesta, jossa unionin tuomioistuimen mukaan on kyse hakijan säilöönotosta.”

Totean, että vaikka hakijoiden pääsemistä pois vastaanottokeskuksen alueelta ei olisi lukituksin suoranaisesti estetty, kysymys on merkittävästä liikkumisrajoituksesta. Vaikka liikkumista ei olisi fyysisesti estetty, hakijoilla on kuitenkin ”velvollisuus” säilöön ottamisen uhalla pysytellä vastaanottokeskuksen alueella. Poistumiseen vaaditaan vastaanottokeskuksen johtajan lupa, joka voidaan antaa Maahanmuuttoviraston kuulemisen jälkeen. Perusteluissa poistumisen mahdollistavina perusteina eli ”painavina henkilökohtaisia syinä” on mainittu oma tai lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Kun kyseessä on mittava perusoikeusrajoitus, sen tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen sekä oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyteen perusteluineen on kiinnitettävä aivan erityistä huomiota. Hakijoiden ja hakemusten riittävän yksilöllinen käsittely ja kohtelu on turvattava riittävässä määrin.

Rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin

Esityksen mukaan erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrit) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan menettelydirektiivin mukaan soveltaa vain rajoitetusti (s. 11). Ulkomaalaislain 104 §:n 2 momentin mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Sama soveltamisrajoitus koskisi myös rajamenettelyä, ellei asiasta säädettäisi muuta. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajauksia soveltamiseen. Esityksessä todetaan, että käytännössä kuitenkin esimerkiksi turvallisten maiden soveltaminen ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla olisi lähes mahdotonta neljän viikon määräajassa huomioiden. Näissä tapauksissa olisi pystyttävä selvittämään myös vastaanottava taho kyseisessä maassa.

Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on vastaanottolain 6 §:ssä tarkoitetusta haavoittuvasta asemasta johtuvia tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita, annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Vastaanottolain 6 §:n mukaan haavoittuva asema voi johtua iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Ulkomaalaislain 104 §:n 3 momentin mukaan nopeutettua menettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei nopeutetussa menettelyssä pystytä antamaan. Esityksessä todetaan, että ottaen huomioon rajamenettelyn nopeutettua menettelyäkin nopeamman tutkinnan ja menettelydirektiivin soveltamisrajoitukset, tulisi rajamenettelyn soveltamiseen säätää sama rajoitus erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien hakijoiden kohdalla, kuin mitä nopeutetun menettelyn soveltamisesta on ulkomaalaislaissa säädetty.

Nykytilaa koskevassa jaksossa (s. 15) todetaan, että ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija majoitetaan vastaanottolain 17 §:n mukaan ryhmäkotiin. Tukiasuntolaan voidaan majoittaa 16 vuotta täyttänyt ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija, jos se on hänen kehityksensä ja hyvinvointinsa kannalta perusteltua. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen hakija voidaan majoittaa myös muuhun lapselle tarkoitettuun majoituspaikkaan.

Rajamenettelyn soveltamista alaikäisiin yksin tullessiin hakijoihin ei ole esityksessä arvioitu riittävällä tavalla. Muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa (s. 29) asiaa esitellään, mutta kannanotot on jätetty lausuntopalautteen jälkeiseen aikaan. Rajamenettelyn käyttöön ottamisen edellyttämiä uusia käytäntöjä ei ole selvitetty. Näillä tiedoilla asiaan ei ole mahdollista ottaa kantaa muutoin kuin toteamalla, että alaikäisten yksin tulneiden kohdalla oikeusturvaa vaarantaviin muutoksiin on perusteltua suhtautua erityisen suurella varauksella.

Menettelydirektiivin johdannon 33 kohdan mukaan jäsenvaltioiden olisi menettelydirektiiviä soveltaessaan otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja vuoden 1989 Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti. Lapsen etua arvioidessaan jäsenvaltioiden olisi erityisesti otettava asianmukaisesti huomioon alaikäisen hyvinvointi ja sosiaalinen kehitys, mukaan lukien hänen taustansa. EU:n perusoikeusperuskirjan 24 artiklan 2 kohta sisältää perusoikeussäännökset lapsen edun ensisijaisuuden periaatteesta. Kiinnitän huomiota siihen, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja EU:n perusoikeusperuskirjan mukainen lapsen edun periaate kiinnittyy myös Suomen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen 3 momentissa erityisesti todettuihin lapsen oikeuksiin. Hallituksen esityksen vaikutusarviointia olisi näin välttämätöntä täydentää lapsen edun ja lasten oikeuksien toteutumista koskevalla vaikutusarvioinnilla ja esitettyä sääntelyä olisi säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltava lapsen edun ensisijaisuuden ja lasten oikeuksien eri ulottuvuuksien toteutumisen kannalta.

Lopuksi

Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa olisi vielä tarpeellista tarkemmin eritellä, miltä osin ehdotetuissa säännöksissä on kyseessä EU:n oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran käyttö. Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös tarpeen tarkastella oikeusavun ja mahdollisuuden muutoksenhakuun tosiasiallista toteutumista ehdotetussa sääntelyssä siltäkin osin kuin nykyisen voimassa olevan lainsäädännön arvioidaan olevan riittävää ja siihen ei kohdistu suoria muutostarpeita rajamenettelyn käyttöönoton vuoksi.

Kun kyse on Euroopan unionin sääntelyn kansallisesta toimenpanosta, tulee siihen sovellettavaksi myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännökset. Hallituksen esitys on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus

yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltäminen (19 artikla), syrjinnän kieltäminen (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla). Sääntämisympäristöä olisi tarpeen täydentää vielä EU:n perusoikeuskirjan säännösten asettamien vaatimusten tarkastelulla samoin kuin edellä lausunnossani tarkoittamalla lapsen oikeuksien ja lapsen edun toteutumisen tarkastelulla sekä sen arvioinnilla, että kansallisen perustuslain ja sen vakiintuneen tulkinnan vaatimukset on otettu huomioon siltä osin kuin unionin säännökset jättävät kansallista soveltamisalaa.

Kun esityksessä on kyse perusoikeutena turvattuun liikkumisvapauteen kohdistuvasta merkittävästä rajoituksesta, pidän välttämättömänä, että siitä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Huomautan vielä, että sisäministeriön lausuntopyyntö on saapunut oikeuskanslerinviraston kirjaamoon erillisenä sähköpostiviestinä vasta torstaina 19.5.2022. Lausunto on pyydetty toimittamaan viimeistään maanantaina 23.5.2022. Ministeriöitä on eri yhteyksissä kehoitettu huolehtimaan siitä, että lausuntopyynnöt toimitetaan oikeuskanslerinvirastoon sähköpostitse, asianhallintajärjestelmä Vahvassa ns. ulkoista kontaktia käyttämällä. Muuten asiakirjat eivät saavu perille. Kun lausuntopyynnön määräaika on jo alun perin ollut asian kiireellisestä luonteesta johtuen poikkeuksellisen lyhyt (kaksi viikkoa), en pidä lausunnon valmistelulle jäävää aikaa asianmukaisena.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty