

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- professori Janne Salminen
- professori Martin Scheinin
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

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 säädetyn sekä eräiden EU:n perusoikeuskirjassa turvatujen perusoikeuksien kannalta. Lisäksi lakiehdotusta tarkastellaan lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja eräiden muiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esityksestä on hallituksen mukaan kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetulla lailla on tarkoitus parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä, kun maahantulijoiden määrä on lyhyessä ajassa poikkeuksellisen suuri tai kun maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta, ottamalla lain-säädännön keinovalikoimaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, jäljempänä myös menettelydirektiivi) mukainen rajamenettely. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.

(2) Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voi päättää rajamenettelyn käyttöönotosta lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Muutoksia ehdotetaan sekä turvapaikkamenettelyä että turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Lisäksi mahdollistetaan turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

(3) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 5) mukaan rajamenettelyn käyttöönoton edellytyksenä olevat tilanteet vastaavat perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2022 vp) hiljattain säädetyssä rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa turvapaikkahakemusten käsittelyn keskittämisestä säädettyjä. Tuolloin arvioidulla lakiehdotuksella hakemusten käsittelyn keskittämisestä ei kuitenkaan puututtu kansainvälisen suojelun saamista eikä turvapaikkamenettelyä koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn, josta säädetään nyt muutettavassa ulkomaalaislaissa (ks. PeVL 37/2022 vp, kappale 22).

(4) Perustuslakivaliokunta painotti arvioidessaan rajavartiolain muuttamista merkitsevää ehdotusta, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Valiokunta viittasi siihen, että perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (PeVL 37/2022 vp, kappale 4, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 52).

(5) Perustuslakivaliokunta viittasi tuolloin (PeVL 37/2022 vp, kappale 5) kiinnittäneensä arvioitavan kaltaisessa sääntely-yhteydessä huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Valiokunta totesi myös pitäneensä tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toi-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

missa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (ks. myös PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp).

(6) Nyt arvioitavana on EU-oikeuden alaan kuuluva lakiehdotus. Rajamenettely perustuu menettelydirektiiviin, jossa säädetään pakolaisaseman myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ottaa käyttöön tai pitää voimassa suotuisampia säännöksiä, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevissa menettelyissä, edellyttäen, että säännökset ovat direktiivin mukaisia. Menettelydirektiivin sääntely ei myöskään velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamenettelyä käyttöön, vaan ainoastaan mahdollistaa sen. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9) selostetaan, että Suomi ei ole aiemmin pitänyt tarpeellisena ottaa rajamenettelyä käyttöön, koska rajamenettelyn ei ole katsottu tuovan lisäarvoa turvapaikkahakemusten käsittelyyn.

(7) Euroopan unionissa on vireillä muutettu ehdotus ns. menettelyasetukseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta), joka olisi asetuksena suoraan soveltuva oikeutta. Ehdotuksen taustalla on komission vuoden 2020 tiedonanto maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta. Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut useita säädösehdotuksia tästä kokonaisuudesta (PeVL 15/2021 vp ja PeVL 2/2021 vp). Valiokunnan mukaan rajamenettelyä koskevat sääntelyehdotukset ovat olleet merkityksellisiä ennen muuta perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta (PeVL 15/2021 vp, kappale 7, ks. myös PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot).

(8) Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta nyt arvioitava lakiehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturva koskevien oikeuksien kannalta.

(9) EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellisiä tässä suhteessa ovat ainakin perusoikeuskirjassa turvatut oikeus vapautteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

(10) Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42). Hallintovaliokunnan on syytä varmistua ehdotetun sääntelyn yhteensovittuvuudesta EU-oikeuden kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

(11) 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 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä on valitettavaa, että nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ei ole systemaattisesti tehty selkoa EU-oikeuden mahdollisesti sallimasta kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä, vaikka rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

(13) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 44) mukaan rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa säädetyn kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoituksesta poiketen rajamenettelyn käyttöönoton tarkoituksena ei ole torjua yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaa vakavaa uhkaa, vaan parantaa mahdollisuuksia hallita Suomen alueelle jo suuntautunutta maahantuloa ja turvapaikkamenettelyn sujuvuutta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 10) sääntelyä kuitenkin perustellaan yleisesti kansalliseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen liittyvillä näkökohdilla. Myös valiokunnan valtioneuvostolta saaman selvityksen mukaan esityksen tavoitteiden voidaan katsoa kytkeytyvän samoihin Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin kuin rajavartiolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2022 vp) tavoitteet. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että maahantulon hallinnalla ja turvapaikkamenettelyn asianmukaisuudella on vaikutusta valiokunnan rajavartiolakia arvioidessaan hyväksyttävänä ja painavina pitämiin vastaaviin perusteisiin (ks. PeVL 37/2022 vp, kappale 8). Perustuslakivaliokunta pitää siten myös nyt arvioitavan ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävänä ja painavina. Valiokunta pitää kuitenkin valitettavana, että hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi, minkälaisia tavoitteita ja tarkoituksia esityksen antamisella pyritään edistämään. Tällainen epäselvyys vaikeuttaa esityksen valtiosääntöistä arviota.

(14) Valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 37/2022 vp, kappale 8, PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Ehdotettujen toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua myös jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 37/2022 vp, kappale 8, PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

(15) Perustuslakivaliokunta korosti rajavartiolain sääntelyä arvioidessaan (PeVL 37/2022 vp, kappale 6), että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

kohtelu (ks. myös PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mukaan nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään (PeVL 37/2022 vp, kappale 6).

(16) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

(17) Vaikka perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöksessä ei erikseen aseteta sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan luonnollisesti vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Perustuslakivaliokunta totesi rajavartiolain sääntelyä arvioidessaan (PeVL 37/2022 vp, kappale 16) perusoikeussäännöksen perusteluissa viitaten myös siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Valiokunta totesi myös, että lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan 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.

(18) Perustuslakivaliokunta viittasi rajavartiolain sääntelyä arvioidessaan myös aiempaan käytäntöönsä (PeVL 37/2022 vp, kappale 17), jonka mukaan perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat olleet oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 16/2022 vp, kappale 16, ks. myös PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta viittasi erityisesti korostaneensa (PeVL 37/2022 vp, kappale 17), että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (ks. erit. PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

(19) Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta ja turvaamista myös poikkeuksellisissa oloissa. Tuomioistuimissa on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Sopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillisista maahantulosta koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua on turvattu (ks. EIT:n tuomio, N.D. ja N.T. v. Espanja, suuri jaosto, 13.2.2020). Perustuslakivaliokunta arvioi rajavartiolain sääntelyn yhteydessä tällaisia vaatimuksia voitavan kohdistaa myös säännöksiä soveltavan viranomaisen päätöksentekoon (PeVL 37/2022 vp, kappale 18).

(20) Perustuslakivaliokunta arvioi rajavartiolain sääntelyn yhteydessä (PeVL 37/2022 vp, kappale 22), ettei kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen suoraan vaikuttaisi turvapaikanhakijoiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua, koska lakiehdotuksella hakemusten käsittelyn keskittämisestä ei sinänsä puututtaisi kansainvälisen suojelun saamista eikä turvapaikkamenettelyä koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn, josta säädetään nyt muutettavaksi ehdotetussa ulkomaalaislaissa. Valiokunnan mielestä merkityksellistä kuitenkin oli, että käytännössä keskit-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

täminen voi heikentää ja vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua.

(21) Perustuslain 9 §:n 4 momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, vaikka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Palautuskielto on perusoikeusnäkökulmasta luonteeltaan ehdoton kielto (PeVL 37/2022 vp, kappale 20, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7—8).

(22) Liikkumisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 52/II) viitataan siihen, että vastaava palautuskielto on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta (kidutuksen kielto). Lisäksi on huomionarvoinen ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan. Sen mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen (1951) ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan (1967) määräysten sekä Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa säädetään puolestaan suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Artiklassa kielletään joukkokarkotukset. Lisäksi sen mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

(23) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 49), korostetaan, että rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan 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. Rajamenettelyn soveltaminen tulee ehdotetun mukaan päättää, jos edellytyksiä sen jatkamiselle ei enää ole esimerkiksi sen vuoksi, että hakemuksen tutkinnassa on ilmennyt perusteita kansainvälisen suojelun saamiselle.

(24) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely ei siten asianmukaisesti sovellettuna ole ristiriidassa palauttamiskiellon kanssa. Valiokunta muistuttaa kuitenkin, että lakia soveltavat viranomaiset ovat perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottuja kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (ks. myös PeVL 37/2022 vp, kappale 26). Valiokunta on erityisesti palauttamiskiellon osalta 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).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

Rajamenettelyn soveltamisedellytykset

(25) Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 104 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. Rajamenettelyn käyttöönotolle ehdotetut edellytykset säännöksessä ovat keskenään vaihtoehtoisia.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetut perusteet ja niiden keskinäinen suhde ovat sinänsä vastaavia kuin jo viitatussa rajavartiolain muutoksessa, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

(27) Perustuslakivaliokunta kiinnittää EU-oikeuden näkökulmasta huomiota siihen, että menettelydirektiivin rajamenettelyä koskevassa sääntelyssä mainitaan vain tilanne, jossa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella (ks. 43 artikla, 3 kohta). Nyt ehdotettua perustetta ottaa käyttöön rajamenettely vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteessa eli ns. välineellistämistilanteessa ei mainita direktiivin rajamenettelyä koskevassa sääntelyssä. EU:ssa on sinänsä valmisteilla maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn uudistus, johon muun ohella sisältyvät säädösehdotukset muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten (ks. PeVL 15/2022 vp ja PeVL 6/2022 vp).

(28) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan menettelydirektiivin 43 artiklassa ei kuitenkaan aseteta erityisiä rajoituksia tai kvalifikaatioita jäsenvaltioiden mahdollisuudelle päättää rajamenettelyn käyttöön ottamisesta. Rajamenettelyn käyttöönottoperusteita koskevassa sääntelyssä ehdotetaan asetettavan tiukempia edellytyksiä kuin direktiivissä. Perustuslakivaliokunnan valtiösääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan aiemmin sanotun mukaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen, oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti ensisijaisen lainsäädännön kannalta. Koska suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin, on hallintovaliokunnan syytä varmistua huolellisesti rajamenettelyn edellytyksiä koskevan sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa.

(29) Perustuslakivaliokunta piti arvioidessaan rajavartiolain sääntelyä ns. välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyä tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 37/2022 vp, kappale 23, ks. myös PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Valiokunnan mielestä sääntelyä oli laajamittaiseen maahantulon perusteen osalta syytä täydentää siten, että keskittäminen sen perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridi vaikuttamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi (PeVL 37/2022 vp, kappale 25).

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

(30) Tuolloin rajavartiolaissa ehdotettiin myös säädettävän välttämättömyysedellytyksestä. Hakemusten keskittäminen oli ehdotuksen mukaan mahdollista vain, mikäli se oli välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I) perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Koska myös nyt ehdotettu sääntely merkitsee muun ohella seuraavassa tarkasteltavia liikkumisvapauden perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia, on myös nyt ehdotettua sääntelyä syytä täydentää säännöksellä, jonka mukaan rajamenettelyn käyttöönoton on oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta.

Liikkumisvapauden rajoitukset

(31) Lakiehdotuksen 104 a §:n 4 momentin mukaan hakijalla ei rajamenettelyn aikana ole oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Hakijalla ei siis ole oikeutta poistua tältä alueelta. Vastaanottokeskuksen johtaja voi kuitenkin Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

(32) Hallituksen esityksessä (s. 52—53) arvioidaan, ettei ehdotetussa 104 a §:n sääntelyssä ole kyse vapaudenmenetyksestä, koska hakijaa ei erikseen estettäisi poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta ja hakijalla olisi eri perusteilla mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksesta. Luvaton poistuminen voi kuitenkin ehdotetun ulkomaalaislain 121 §:n sääntelyn perusteella johtaa hakijan ottamiseen säilöön. Säilöönottoa voidaan perustelujen (s. 47) mukaan pitää todennäköisenä rajamenettelyn aikana, jos hakija laiminlyö velvollisuutensa pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.

(33) Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuimien. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

(34) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ulkomaalaislakiin ehdotettuja asumisvelvollisuutta ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevia säännösehdoituksia (PeVL 48/2016 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä säännöksessä tarkoitetaan samaa kuin vapauden riistämisenä, toisin sanoen järjestyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta. Myös tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa voidaan eräissä tapauksissa pitää lainkohdassa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä, jos vapauden rajoitukset kestoja, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittami-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

seen (ks. HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 30/2010 vp). 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).

(35) Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artikla sisältää määräyksiä henkilökohtaisesta vapaudesta ja vapaudenriiston edellytyksistä. Vapaudenriiston käsite ei ole yksiselitteinen, ja sen suhde neljännen lisäpöytäkirjan vähäisempiä liikkumisvapauden rajoittamisia koskeviin määräyksiin on jossain määrin häilyvä ja vapauden rajoituksen asteesta riippuva (PeVL 48/2016 vp, PeVL 4/2013 vp).

(36) Perustuslakivaliokunta arvioi aiemmin (PeVL 48/2016 vp, s. 3), että velvollisuus asua ni-metyssä vastaanottokeskuksessa muodostaa liikkumisvapauden rajoituksen, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon asumis-velvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuoro-kaudessa saattavat asumisvelvollisuuden vaikutukset muodostua sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä. Valiokunnan mukaan sääntelyä oli tämän johdosta täsmennettävä. Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotettua 104 a §:n mukaista velvollisuutta oles-kella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumis-vapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyikin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioi-den eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä. Sääntelyä on myös nyt eräiltä osin täsmennettävä.

(37) Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen (s. 45) mu-kaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 26) mu-kaan vastaanottokeskuksen alue voidaan tarvittaessa aidata tai muulla tavoin merkitä sen varmis-tamiseksi, että alueella pysymistä koskevan velvoitteen ulottuvuudesta ei syntyisi väärinkäsityk-siä eikä tahattomia poistumisia sen vuoksi tapahdu. Erotuksena säilöönottoyksikköön vastaanot-tokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin ai-doin tai muin välinein. Perustuslakivaliokunnan mielestä liikkumisvapautta vastaanottokeskuk-sen alueelle rajoitettaessa alueen määrittely ei voi jäädä perustelulausuman varaan. Sääntelyä on syytä täsmentää perusteluiden mukaiseksi.

(38) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen 104 §:n 4 momentin sääntelyyn hakijalle myönnettävästä luvasta poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan esimerkkeinä painavista syistä olisivat esimerkiksi lähiomaisen vakava sairaus tai lähiomaisen hautajaiset. Li-säksi perusteluissa selostetaan tilanteita, joissa hakijan ei tarvitse hakea lupaa poistuakseen vas-taanottokeskuksen alueelta. Kyse olisi perustelujen mukaan vastaanottopalvelujen saamiseen liit-tyvistä syistä, kuten siitä, että hakijalle turvataan mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden han-kintaan. Samoin lapsen oikeus koulunkäyntiin tulee perustelujen mukaan turvata sallimalla tar-vittaessa lapsen poistuminen vastaanottokeskuksesta.

(39) Perustuslakivaliokunnan mielestä poikkeukset liikkumisrajoituksista ovat merkityksellisiä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Ehdotettuja ja perusteluissa kuvattuja poikkeuksia voi-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

daan valiokunnan mielestä pitää perusteltuina. Perusoikeusrajoitusten on kuitenkin oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Valiokunnan mielestä 104 a §:n 4 momenttia on täsmennettävä siten, että siitä ilmenevät nyt ehdotettua täsmällisemmin siinä tarkoitetun luvan myöntämisen edellytykset ja muut perusteluissa mainitut poikkeukset. Tällainen täsmentäminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Täsmentäminen voidaan tehdä esimerkiksi säätämällä perusteluissa mainituista poikkeuksista ja luvan myöntämisen edellytyksistä luettelo, jota voidaan täydentää esimerkiksi maininnalla muusta painavasta henkilökohtaisesta syystä.

(40) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 104 a §:n 4 momentin mukaisen lupapäätöksen valituskelpoisuus jää epäselväksi. Ulkomaalaislain 190 §:ssä luettelaaan erikseen ne viranomaiset, joiden päätöksestä voidaan valittaa kyseisen lain perusteella. Pykälässä ei mainita, että vastaanottokeskuksen tekemään päätökseen voitaisiin hakea muutosta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että lupapäätökseen ei ole ajateltu voitavan hakea muutosta. Tätä kysymystä ei kuitenkaan ole käsitelty esityksen perusteluissa perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Sääntelyä tulee selventää. Mikäli tarkoituksena on, että päätös ei ole valituskelpoinen, perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla, joille esitetään hyväksyttävät perusteet (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on kuitenkin pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II).

Lapset ja muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat

(41) Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan hakijalle, jolla on 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. Lakiehdotuksen 104 a §:n 3 momentin mukaan rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa. Perustuslakivaliokunta painottaa rajauksen merkitystä ja korostaa sen asianmukaista soveltamista.

(42) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen 104 §:n 2 momentin mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa myös alaikäiseen ilman vanhempia tulevaan lapseen tietyin edellytyksin. Ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden osalta rajamenettelyä sovelletaan, jos hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta. Tällöin hakemus voidaan tutkia nopeutetussa menettelyssä. Säännösehdoituksen mukaan lapsen edun toteutumiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota ulkomaalaislain 6 §:ssä edellytetyllä tavalla.

(43) Lakiehdotuksen 121 §:n mukaan henkilö voidaan ottaa säilöön, jos hän rikkoo velvoitetta pysytellä vastaanottokeskuksen alueella. Säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitettua vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 20/1998 vp, s. 5/I). Lasten säilöönnottoa merkitsevää sääntelyä arvioitaessa on huomioitava myös Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä lasten säilöönnoton on katsottu olevan mahdollista vasta viimesijaisena toimenä, jon-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

ka käyttöönotto edellyttää muun muassa muiden vaihtoehtojen punnitsemista (esim. Popov v Ranska, nro 39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012).

(44) YK:n lapsen oikeuksien komitean lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa koskevan yleiskommentin¹ mukaan lapsia ei saa koskaan ottaa säilöön heidän tai heidän vanhempiensa 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. Yksin ilman huoltajaa olevien lasten kohtelua alkuperämaansa ulkopuolella koskevassa yleiskommentissa² korostetaan niitä velvoitteita, joita yleissopimuksen syrjinnän kieltoa (2 artikla) ja lapsen etua (3 artikla) sekä oikeutta elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) asettavat sopijavaltioille siltä osin kuin kyse on yksin ilman huoltajaa olevista lapsista. Lisäksi yleiskommentissa korostetaan palauttamiskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon täysimääräistä noudattamista sekä lapsen tilanteen yksilöllistä arvioimista (26—28 kappaleet).

(45) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan EU:n ulkorajoilla sovellettavaa seulontamenettelyä painottanut (PeVL 2/2021 vp, kappale 5), että lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti. Valiokunta korosti edellä sanottuun tapaan myös rajavartiolain muutosesityksen arvioinnin yhteydessä (PeVL 37/2022 vp, kappale 17) palauttamista koskevien velvoitteiden edellyttävän myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (ks. myös erit. PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Hallintovaliokunnan on syytä rajamenettelyn osalta tarkastella rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella myös ehdotetun säilöönnottoa koskevan sääntelyn yhteensopivuutta menettelydirektiivin 25 artiklassa lapsista säädetyn kanssa.

(46) Lakiehdotuksen 97 a §:n 6 momentissa säädetään turvapaikkapuhuttelun pitämisestä käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Aikaisemmin etäyhteyksien kautta tapahtuva turvapaikkapuhuttelu on edellyttänyt hakijan suostumusta, mutta nyt turvapaikkapuhuttelun toteutustavan ehdotetaan jäävän Maahanmuuttoviraston harkittavaksi. Kyseinen muutos ei koske vain rajamenettelyä vaan yleisesti turvapaikkamenettelyä.

(47) Säännöksen perusteluiden (s. 43) mukaan turvapaikkapuhuttelun tapaa harkittaessa tulisi ottaa huomioon mm. hakijan terveydentila, haavoittuva asema tai muut henkilökohtaiset syyt, jotka puoltavat puhuttelun osapuolien olemista samassa tilassa puhuttelun ajan. Erityisesti alaikäisen turvapaikkapuhuttelua järjestettäessä tulisi perustelujen mukaan ottaa huomioon lapsen etu. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusteluissa mainituista seikoista, erityisesti lapsen edun huo-

1 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.

2 Lasten oikeuksien komitean yleiskommentti nro 6 (2005) yksin ilman huoltajaa olevien lasten kohtelusta alkuperämaansa ulkopuolella, CRC/GC/2005/6.

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2022 vp

mioimisesta, on nyt käsillä olevassa menettelyn perusteita koskevassa sääntelyssä säädettävä laissa. Lakiehdotuksen 97 a §:n 6 momentin säännöstä on syytä täsmentää.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 104 a §:n 4 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 4.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Ville Valkonen kok
varajäsen Wille Rydman wr
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen