

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

LAUSUNTO

8.9.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004), lisäämällä siihen nk. rajamenettelyä koskevia säännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksen tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja niiden voidaan katsoa kytkeytyvän samoihin Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin kuin valmiuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2022 vp) ja rajavartiolaitoksen muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 94/2022 vp) tavoitteet. Hybridivaikuttaminen on monimuotoinen ja vaikeasti ennakoitava ilmiö, johon voi sisältyä hyvin monenlaisten keinojen käyttämistä. Hybridivaikuttamiseen voi sisältyä muun muassa muuttoliikkeen käyttämistä painostusvälineenä, mihin esityksellä pyritään varautumaan.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa esitysluonnoksesta 24.5.2022 päivätyn lausunnon (VN/8021/2022-OM-8) sisäministeriölle. Oikeusministeriön esittämiä huomioita on otettu osittain jatkovalmistelussa huomioon, ja esitys on myös täsmentynyt. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotettuun 104 a §:ään. Ehdotettuihin 95 a §:n, 97 a §:n ja 121 §:ään ei ole lausuttavaa, joskin 97 a §:n osalta huomiota voidaan kiinnittää siihen, miten yksityiskohtaisesti tulisi säätää (pelkästään että edellytetään sitä, että ”turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti”) siitä, että videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa turvapaikkapuhuttelussa käytettäessä tulee varmistua tietoturvallisuudesta.

104 a §:n 1 momentista

Ehdotetun 104 a §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa päättää rajamenettelyn käytön ottamisesta. Säännös on verrannollinen rajavartiolaitoksen (578/2005) 16 §:ään

muutoslilla 698/2022 säädettyyn ja 15.7.2022 voimaan tulleeseen sääntelyyn, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakeminen voidaan Suomen valtakunnanrajalla keskittää yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos kyse on lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä, tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Huomioitavaa on, että nyt lausuttavana olevan esityksen perusteluissa (esim. s. 48) 1 momentti sidotaan nimenomaisesti (HE 94/2022 vp ehdotettuun) rajavartiolain 16 §:n 2 momenttiin, vaikkei varsinaisessa lakiehdotuksessa niin olekaan.

Perustuslakivaliokunta on em. rajavartiolain muuttamisesitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 37/2022 vp) pitänyt poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaa maahantuloa sellaisina tekijöinä, että niillä voidaan perustella valtioneuvoston toimivalta päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen sääntely kytkeytyy niihin tilanteisiin, joita rajavartiolain muutosesityksessä tarkoitetaan.

Ehdotetun rajamenettelysääntelyn soveltamisen osalta ei kuitenkaan edellytettäisi välttämättömyyttä, mikä nähtävästi tarkoittaisi, että valtioneuvosto voisi em. rajavartiolaissa tarkoitettuja tilanteita matalammalla kynnyksellä päättää rajamenettelyn soveltamisesta. Rajamenettelyn soveltaminen tarkoittaisi kansainvälistä suojelua hakevan perusoikeuden rajoittamista (velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella), mikä sinänsä perustelisi välttämättömyyskriteeriä myös ehdotetussa 104 a §:n 1 momentin säännöksessä.

104 a §:n 2 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 2 momentissa määritetään, että rajamenettely on turvapaikamenettely. Tällöin siihen sovelletaan ulkomaalaislain 103 ja 104 §:ää. Rajamenettelyn edellytykset ovat selkeät, ne edellyttävät, että hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Ehdotetussa 104 a §:n 2 momentissa säädettäisiin lisäksi erikseen, että jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, rajamenettelyä voidaan soveltaa vain 101 §:n 3 kohdassa säädettyllä perusteella ottaen huomioon 6 §:ssä säädetty edellytykset. Tällaisella sääntelyllä suojattaisiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia (vrt. PeVL 37/2022 vp, s. 7), mutta toisaalta sillä olisi myös turvapaikanhaun väärinkäyttöä ehkäisevää vaikutusta.

104 a §:n 3 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 3 momentissa olevaa säännöstä siitä, että rajamenettelyä ei sovelleta, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei voida antaa, voidaan pitää varmistuksena siitä, että 96 a §:ssä edellytettyjen erityisten menettelyllisten takeiden tulee täytyä, jotta rajamenettelyn soveltamiseen voidaan ryhtyä.

104 a §:n 4 momentista

Ehdotettu 104 a §:n 4 momentti sisältää turvapaikanhakijan liikkumisvapautta rajoittavaa sääntelyä, kun ehdotetun mukaan, poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei olisi rajamenettelyn aikana oikeutta liikkua

vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Hakijalla olisi rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vastaanottokeskuksen alueella tarkoitetaan hallituksen esityksen perustelujen (s. 45) mukaan sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 26) todetaan, että ”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.” Oikeusministeriö on edellä viitatussa sisäministeriölle annetussa lausunnossa pitänyt perusteltuna, että vastaanottokeskuksen alueen määrittely ei jäisi perustelulausuman varaan, vaan siitä säädettäisiin erikseen, huomioiden myös merkintöjen tarve rajojen havainnoinnin kannalta. Tällaista sääntelyä voidaan pitää hakijalle asetetun liikkumisrajoitusvelvoitteen kannalta olennaisena, kun otetaan huomioon myös, ettei hakijalle voine olla itsestään selvää missä vastaanottokeskuksen tontit rajat menevät.

Ehdotetun 4 momentin säännös siitä, että hakija voisi tilapäisesti poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottokeskuksen johtajan luvalla (tämän kuultua sitä ennen Maahanmuuttovirastoa) painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi, vaikuttaa lakitekstin pohjalta varsin ehdottomalta. Hallituksen esityksessä (s. 26) kuitenkin todetaan, että ”Rajamenettelyssä hakijalla on oikeus vastaanottopalveluihin vastaanottolaissa säädetyllä tavalla. Hakijan oikeudesta poistua vastaanottokeskuksesta tarvittavien vastaanottopalvelujen saamiseksi ei siten ehdoteta säädettäväksi erikseen. Sama koskee alaikäisen hakijan vastaanottodirektiivin 14 artiklassa turvattua oikeutta käydä koulua.” Edelleen esityksen perusteluissa (s. 32) todetaan, että ”Vaikka hakijan liikkumisvapaus on rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, on hänelle annettava mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksesta, jos hänelle kuuluvia vastaanottopalveluja ei pystytä järjestämään vastaanottokeskuksessa. Kyseen voi tulla esimerkiksi terveyden- tai sairaanhoidon saaminen tai mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan.” (ks. myös s. 46)

Hallituksen esityksen perustelut eivät edellä todetun perusteella näytä vastaavan sitä kuvaa, jonka saa säännöstekstin perusteella siitä, millä perusteella hakija voisi poistua vastaanottokeskuksen alueelta. Kysymyksenalaista on, voidaanko rajamenettelyssä olevan hakijan osalta automaattisesti katsoa vastaanottopalvelujen kuuluvan rajamenettelyn piiriin (perustelulausumien ollessa riittäviä) sillä tavoin, ettei nyt ehdotettua sääntelyä tulisi sen osalta erikseen täsmentää. Sama kysymys koskee myös muuta esityksessä kuvattua asiointia.

104 a §:n 5 momentista

Ehdotetun 104 a §:n 5 momentin osalta hakemuksen ratkaisemiseen käytettävän ajan pituuden osalta ei ole kansallista liikkumavaraa, kuten esityksessä (s. 7) todetaan.

104 a §:n 6 momentista

Ehdotetussa 104 a §:n 6 momentissa säädettäisiin rajamenettelyn päättymisen edellytyksistä. Momentin 5 kohdan mukaan rajamenettely päättyisi 14 päivän kuluessa siitä, kun käännättämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä määräaika olisi syytä säätää vastaavaksi kuin ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin ja 199 §:n 4 momentin mukaiset määräajat. Mainitun 198 b §:n 1 momentin mukaan täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Mainitun 199 §:n 4 momentin mukaan ko. hakemusta koskeva päätös on tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää. Näin ollen näissä lainkohdassa tarkoitetut määräajat ovat yhteensä maksimissaan 14 päivää, mutta tähän 14 päivään sisältyy vähintään kymmenen arkipäivää. Jos rajamenettely on tarkoitus säätää päättyväksi saman aikaisesti kuin hallintotuomioistuimen on viimeistään ratkaistava täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus, tulisi tähän ehdotettuun lainkohtaan lisätä vaatimus vähintään kymmenen arkipäivän sisällymisestä määräaikaan.