

## Lausunto

27.2.2024

VN/22620/2023  
VN/22620/2023-OM-31

Sisäministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Ulkomaalaislakia (301/2004) ehdotetaan muutettavaksi siten, että EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukainen rajamenettely otettaisiin käyttöön Suomessa. Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin.

Luonnoksessa ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käytön kaikissa tilanteissa: normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja osana muutto liikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia. Esityksellä uudistettaisiin myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

### Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksen lausuntoaika on tavanomaista huomattavasti lyhyempi, minkä vuoksi lausunnossa keskitytään eräisiin yleisiin valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vastikään kiinnittänyt huomiota säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaiseen pääsääntöön, jonka mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen tulisi varata aikaa vähintään kuusi viikkoa (PeVL 16/2023 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston huomiota pääsäännöstä poikkeamisen asialliseen perustelemiseen ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen. Oikeuskanslerinvirasto on 29.1.2024 antamassa ratkaisussaan OKV/1772/10/2023-OKV-6 kiinnittänyt valtioneuvoston ja ministeriöiden huomiota siihen, että lainvalmistelussa huolehditaan riittävästä kuulemisajoista. Kyseinen ratkaisu on lähetetty kaikille ministeriöille otettavaksi huomioon lainvalmistelun kehittämisessä. Oikeuskansleri on huomauttanut riittävästä lausuntoajoista myös tuoreessa 15.2.2024 antamassaan ulkomaalaislakia koskevassa lausunnossaan OKV/286/21/2024-OKV-2.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettuun perusoikeuksia ja perustuslakia yleisemmin koskevaan sääntelyyn näyttää kaikkiaan liittyvän haastavia kysymyksiä, joiden pitkälle menevään analysointiin ei lausuntokierrokselle varatun lyhyen ajan puitteissa ole ollut käytännön

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

mahdollisuuksia. Huomioitavaa on myös, että sääntely on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeus-sopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien kannalta, mikä on esitysluonnoksessa tuotu esiin. Lausuntoajan puitteissa oikeusministeriön lausunnossa on jouduttu kuitenkin keskittymään pitkälti kansalliseen valtiosääntöoikeuteen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että EU-oikeus ei edellytä nyt luonnoksessa ehdotettuja muutoksia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Rauennutta rajamenettelyä koskevaa esitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi: "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." (PeVL 44/2022 vp, kohta 12).

Näin ollen esityksessä on syytä tehdä perusoikeuksien rajoitusedellytysten arviointi myös silloin, kun otetaan käyttöön EU-lainsäädännön mahdollistamaa liikkumavaraa tavalla, joka vaikuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin.

Luonnoksen jatkovalmistelussa tulisi yleisesti kiinnittää huomiota HELO-ohjeiden noudattamiseen. Ohjeet on laadittu eduskunnan päätöksenteon, lain tulkinnan ja soveltamisen sekä yhteiskunnallisen keskustelun ja tutkimuksen kannalta riittävät tiedot sisältävien hallituksen esitysten laatimiseksi. Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Riittävät tiedot sisältävät hallituksen esitykset ovat merkityksellisiä eduskunnan käyttäessä esimerkiksi lainsäädäntö- ja budjettivaltaa.

Esitysluonnokseen sisältyy useita valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä kysymyksiä, jotka poikkeavat rauennutta rajamenettelyä koskevaa esitystä (HE 103/2022 vp) koskeneessa lausunnossa PeVL 44/2022 vp käsitellystä. Näitä ovat erityisesti rajamenettelyn käyttö kaikissa tilanteissa, vastaanotto-keskusten tehtävien luonteen muuttaminen, rajamenettelyssä kyseessä oleva vapaudenmenetys liikkumisvapauden rajoituksen sijaan, lasten oikeuksien toteutuminen sekä hyvä hallinto ja oikeusturva. Oikeusministeriö yhtyy siihen, että hallituksen esitykseen on tarpeen kirjata lausuma luonnoksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

## Esityksen tavoitteet

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, ettei esityksessä ole erikseen HELO-ohjeiden edellyttämää tavoitteet-osiota. Jää jokseenkin epäselväksi, onko esityksellä tarkoitus vastata Venäjän hybridivaihtokuttamiseen vai onko tarpeen jostain muusta syystä hallitusohjelman mukaisesti ottaa menettelydirektiivin sallimat tiukennukset käyttöön. Jälkimmäiseen viittaa se, että tarkoituksena on ehdottaa sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käyttöönoton kaikissa tilanteissa, eli myös normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, eikä ainoastaan välineellistetyn maahanmuuton tilanteissa. Nyt esitysluonnoksen tavoitteet tulevat jokseenkin epäsuorasti ilmi epätarkoituksenmukaisella tavalla eri puolilla esitysluonnosta.

Tavoitteiden nimenomainen auki kirjoittaminen ja jäsentäminen on merkityksellistä siitä syystä, että esityksen keskeiset ehdotukset -jaksossa tulee selostaa pääpiirteittäin, mitä esityksessä ehdotetaan nimenomaan sen tavoitteiden toteuttamiseksi ja miksi juuri esitetty ehdotus on perusteltu keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Myös vaihtoehtoiset toteuttamistavat -jaksossa tulee avata eri vaihtoehtoja, joita on punnittu tavoitteiden saavuttamiseksi. Tavoitteet ovat merkityksellisiä myös esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta eritoten, kun arvioidaan perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Perustuslakivaliokunta on rauennutta rajamenettelyä koskevaa esitystä (HE 103/2022 vp) koskeneessa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp katsonut, ettei kyseisestä hallituksen esityksestä myöskään käynyt selkeästi ilmi, minkälaisia tavoitteita ja tarkoituksia esityksen antamisella pyritään edistämään. Tällainen epäselvyys vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen valtiosääntöoikeudellistä arviota. Luonnosta on siten jatkovalmistelussa täydennettävä edellä todetusti.

## Muut toteuttamisvaihtoehdot ja perusoikeusrajoitusten välttämättömyys

Kuten edellä on todettu, luonnoksen tavoitteita ei ole tuotu selkeästi ilmi. Tämän johdosta herää kysymys, miksei vaihtoehtoja koskevassa osiossa käsitellä lainkaan muita vaihtoehtoja ja keinoja kuin direktiivin mahdollistaman – muttei edellyttämän – rajamenettelyn käyttöönotto. Tällainen arviointi on edellä selostetulla tavalla merkityksellinen myös luonnoksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (PeVM 25/1994 vp, s. 5/l) perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin lukeutuu vaatimus siitä, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Nyt ehdotettu sääntely merkitsee oikeusministeriön näemyksen mukaan muun ohella liikkumisvapauden ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvia rajoituksia ja rajoitusten on siten oltava välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Luonnoksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osiossa (s. 41) todetaan, että nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä rajamenettelyn käyttöönotto ehdotetaan toteutettavan mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla direktiivin liikkumavaran. Rajamenettely nähdään siis yhtenä keinona tehostaa todennäköisesti perusteettomien hakemusten tutkintaa ja estää hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle EU:n alueelle. Näin ollen käyttöönotolle ei esityksessä ehdoteta erillistä kynnystä, kuten oli tehty rauenneessa rajamenettelyä koskeneessa esityksessä HE 103/2022 vp, jonka mukaan rajamenettely voitaisiin ottaa käyttöön valtioneuvoston erillisellä päätöksellä lyhyessä ajassa tapahtuvassa poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Rajamenettely olisi siten käytössä kaikissa tilanteissa.

On eri asia, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi vai onko sääntelyn tarkoituksena vain muuttoliikkeen hallinta normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa. Esityksessä tulisi käsitellä sitä, onko varsinkin jälkimmäisen tavoitteen toteuttamiseksi esitettävissä muitakin toteuttamisvaihtoehtoja. Nyt ehdotetun sääntelyn välttämättömyys etenkin kyseisen tavoitteen kannalta jää epäselväksi ja sitä on syytä jatkovalmistelussa huolellisesti arvioida ja perustella, jotta esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä voidaan varmistua.

Perustuslakivaliokunta on rauennutta rajamenettelyä koskevaa esitystä (HE 103/2022 vp) koskevassa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp todennut ehdotetun sääntelyn merkitsevän muun ohella liikkumisvapauden perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia, ja siksi piti tarpeellisena täydentää ehdotettua sääntelyä nimenomaisella säännöksellä, jonka mukaan rajamenettelyn käyttöönoton on oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tässä yhteydessä myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 37/2022 vp, jossa PeV katsoi, että turvapaikkahakemusten keskittämistä koskevaa sääntelyä oli syytä täydentää siten, että keskittäminen laajamittaisen maahantulon perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridivaikutamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Näin ollen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että ehdotettu menettelyn käyttöönotto on perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti välttämätöntä kaikissa nyt ehdotetuissa tilanteissa eli että rajamenettelyn käyttöönottoa koskeva sääntely täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Luonnoksen perusteella tästä on vaikea varmistua.

#### *104 a §:n 2 momentin mahdollisuus poiketa rajamenettelyn soveltamisesta*

Ottaen edellä esitetysti huomioon, että rajamenettelyssä on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta, kiinnittää oikeusministeriö huomiota ehdotetun 104 a §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”rajamenettelyn 1 momentin mukaisesta soveltamisesta voidaan tilapäisesti poiketa, jos sen soveltaminen ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdollista”. Säännöskohtaisissa perusteluissa poikkeuksellisten olosuhteiden on viitattu tarkoittavan esimerkiksi sitä, ettei soveltuva majoituskapasiteettia ole riittävästi saatavilla esimerkiksi hakijoiden suuren määrän tai käytettävissä olevan vastaanottokeskuksen tulipalon vuoksi. Perusteluissa todetaan myös, että rajamenettelyn soveltamisesta poikeminen olisi ainoastaan tilapäistä ja Maahanmuuttoviraston pitäisi korjata tilanne mahdollisimman pian. Oikeusministeriö huomauttaa, että perusoikeuksiin kohdistuvan rajoitussääntelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa (PeVL 45/2014 vp) – tässä tapauksessa kyse on vielä haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä sekä vapaudenmenetyksestä. Perusoikeuksia ei siten pidä rajoittaa tarpeettomasti tai vain varmuuden vuoksi, vaikka käsillä olisikin sinänsä hyväksyttävä rajoitusperuste. Tältä kannalta nyt ehdotettua sääntelyratkaisua on syytä jatkovalmistelussa tarkastella ja arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Säännös on lisäksi muotoiltu epämääräisesti: passiivimuoto tulee jatkovalmistelussa korjata selkeällä aktiivimuodolla. Lisäksi jää epäselväksi, minkä vuoksi tilanteessa, jossa rajamenettelyn soveltaminen ei ole poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi mahdollista, viranomaiselle jää vielä harkintavaltia siitä, sovelletaanko rajamenettelyä vai ei ("voidaan tilapäisesti poiketa, jos").

### Kansallisen liikkumavaran käyttöön ottaminen

Rajamenettely perustuu menettelydirektiiviin. Menettelydirektiivin sääntely ei velvoita jäsenvaltioita ottamaan rajamenettelyä käyttöön, vaan ainoastaan mahdollistaa sen. Perustuslakivaliokunta on vaikiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Nykytilaa koskevassa jaksossa on HELO-ohjeiden mukaan tiiviisti kuvattava esityksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan, so. tuotava esiin ne seikat, joita varten ehdotettua sääntelyä eli direktiivin mahdollistamia tiukennuksia tarvitaan. Samaisesti nykytilaa koskevassa osiossa tulee tehdä selkoa siitä, miltä osin ja miksi liikkumavaraa ei ole aikoinaan otettu käyttöön (nykytila) eli esimerkiksi sitä, miksi nopeutetun menettelyn osalta kaikkia direktiivin sallimia tilanteita ei ole Suomessa saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ja miksi siihen katsotaan nyt olevan tarvetta.

Perustuslakivaliokunta on rauennutta rajamenettelyä koskevaa esitystä (HE 103/2022 vp) koskevassa lausunnossaan PeVL 44/2022 vp kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että kyseisessä hallituksen esityksessä ei myöskään oltu systemaattisesti tehty selkoa EU-oikeuden mahdollisesti sallimasta kansallisesta liikkumavarasta ja sen käytöstä, vaikka rajamenettelyn käyttöön ottaminen merkitsee useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia.

Edellä esitetyn perusteella oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi syytä tämentää, mikä on direktiivin sisältämä kansallinen liikkumavara, mitä tarkoitusta varten kansallinen liikkumavara otetaan käyttöön, ja mitä varten juuri liikkumavaran käyttöön ottaminen on tarpeen esitysluonnoksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä on merkityksellistä myös, jotta esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi täyttää perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset.

### Liikkumisoikeuden rajoittaminen rajamenettelyssä (104 b §)

Ehdotetussa uudessa 104 b §:ssä säädettäisiin hakijan velvollisuudesta rajamenettelyn ajan oleskella tälle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmistetaan erityisin estein ja kulunvalvonnan keinoin. Vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta tietyin erityisin perustein.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava erityisesti perustuslain 7, 9, 10 ja 124 §:n kannalta.

#### *Direktiivin liikkumavara ja tämän käyttäminen perustuslain mukaisesti*

Perusteluissa todetaan, että liikkumisoikeuden rajoittaminen perustuisi vastaanottodirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsitteilyn perusteella. Johtopäätöksenä perusteluissa todetaan, että jäsenvaltiot saavat velvoittaa kansainvälisen suojelun hakijat pysymään niiden rajoilla tai jollakin niiden kauttakulkualueista enintään neljän viikon ajan. Edelleen perusteluissa selostetaan, että "Vastaanottodirektiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan hakijalle osoitettu alue ei saa vaikuttaa yksityiselämän koskemattomuuteen ja sen on oltava riittävän laaja, jotta turvataan mahdollisuus direktiivin mukaisiin etuihin." Lisäksi todetaan, että menettelydirektiivi jättää jäsenvaltioille kansallisesti ratkaistavaksi, miten tämä rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä pitäminen toteutetaan.

Esitysluonnoksen perusteluja on täydennettävä selostamalla direktiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara sekä se, miten liikkumavaraa on käytetty perustuslain mukaisesti. Luonnoksessa esitetyn selostuksen perusteella jää epäselväksi, edellyttääkö direktiivi ehdotetun kaltaista hakijoiden vapaudenmenetystä kaikissa tilanteissa vai perustuuko tämä direktiivin jättämään kansalliseen liikkumavaraan ja kansalliseen ratkaisuun. Luonnoksen perusteluissa (s. 8) on todettu: "Rajamenettelyä koskevan 43 artiklan 3 kohdan sanamuodon mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa majoittamalla hakijat tavanomaiseen tapaan rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin

*ainoastaan tilanteissa, joissa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia* - - Direk-tiivi edellyttää, että hakijalle on annettava pääsy alueelle vain, jos ensimmäisen asteen päätöstä ei ole tehty neljän viikon määräajan sisällä. Yllä kuvattu sääntely ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Rajamenettelyn edellä mainittujen edellytysten toteuttaminen on jätetty kansallisesti säädettäväksi.” Perustelujen valossa jää hyvin epäselväksi, mahdollistaako myöskään direktiivi ehdotettua sääntelyä, jossa rajamenettelyä voidaan soveltaa kaikissa tilanteissa.

Lisäksi perusteluissa tulisi selostaa, edellyttäväkö direktiivin 7 artiklan 2 kohta kategorista kaikkien hakijoiden vapaudenriistoa tai liikkumisvapauden rajoitusta vai merkitseekö säännös tapauskohtaista harkintaa (”jäsenvaltio voi päättää hakijan asuinpaikasta”). Mikäli direktiivi ei suoranaisesti edellytä hakijoiden vapaudenriistoa tai liikkumisvapauden rajoitusta, on esityksessä perusteltava, millä perusteella perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän. Koska ehdotus näyttää vapaudenmenetyksenä, myös erityiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset PL 7.3 §:ssä tulee huomioida.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Lisäksi sen on oltava oikeassa suhteessa (perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäväksi katsottuun) tavoiteltuun päämäärään ja on voitava osoittaa, ettei kyseiseen (hyväksyttäväksi katsottuun) tavoitteeseen päästä muilla, vähemmän perusoikeuteen puuttuvilla keinoilla. Myöskään pelkästään se, että direktiivi jättää kansallista liikkumavaraa, ei yksinään riitä perusteeksi rajoittaa perusoikeuksia. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten (mm. hyväksyttävyyden, välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden) täyttymisen perustelu on välttämätöntä lisätä jatkovalmistelussa esitykseen, jotta lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta voidaan varmistua.

#### *Ehdotetun säännöksen suhde PL 7 ja 9 §:ään*

Luonnoksen säätämisperusteluissa päädytään johtopäätöksenä siihen, että ehdotetussa 104 b §:ssä ei ole kyse perustuslain 7 §:ssä tarkoitetusta vapaudenmenetyksestä, vaan 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoittamisesta.

Perustuslakivaliokunta katsoi rauennutta hallituksen esitystä (HE 103/2022 vp) koskevassa lausunnossaan, että ”esitettyä velvollisuutta oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, olisi arvioitava ensisijaisesti perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoituksena, vaikka siihen sisältyikin erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä.” (PeVL 44/2022 vp). Siten jo tuolloin ehdotettuun rajamenettelyyn sisältyvä velvollisuus oleskella tietyssä paikassa sijoittuu lähelle tosiasiallista vapaudenmenetystä. Arvioinnissaan perustuslakivaliokunta pani painoarvoa sille, että ”Erotuksena säilöönottoyksikköön vastaanottokeskuksen alueelta poistumista ei kuitenkaan olisi estetty tähän tarkoitukseen suunnitelluin aidoin tai muin välinein.” (PeVL 44/2022 vp). Tästä lähtökohdasta ehdotetaan nyt poikettavaksi. Lausunnossa PeVL 2/2021 vp perustuslakivaliokunta puolestaan tarkasteli seurantatilannetta nimenomaan PL 7 §:n näkökulmasta ja lausunnossa PeVL 15/2021 vp valiokunta katsoi rajamenettelyn olevan merkityksellinen sekä PL 7 että 9 §:n näkökulmasta. Valiokunta on myös todennut, että asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattaa vaikutuksiltaan muodostua sellaiseksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä. (PeVL 48/2016 vp). Edelleen perustuslakivaliokunta on valvontarangaistusta koskevassa lausunnossaan katsonut, että kyse on vapaudenmenetyksestä, kun henkilöllä on velvollisuus pysyä asunnossaan ja osallistua hänelle määrättyyn toimintaan (kuten työ, koulutus, kuntoutus, valvontatapaamiset) (PeVL 30/2010 vp). Nyt ehdotettu poistumislupaa koskeva menettely ja poistumisen edellytykset voidaan arvioida olevan huomattavasti tiukemmat kuin valvontarangaistuksessa.

Kuten todettua, nyt käsillä oleva ehdotus poikkeaa keskeisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 44/2022 vp käsittelemistä vastaanottokeskuksen tehtävistä ja vapaudenmenetyksen ja liikkumisrajoituksen välisestä rajanvedosta juuri niiltä osin, joihin valiokunta kiinnitti huomiota. Nyt kyse olisi pidemmälle menevästä rajoituksesta, sillä vastaanottokeskuksen alueelta poistuminen varmistettaisiin fyysisillä esteillä, kuten aidalla ja portilla sekä kulunvalvonnalla. Jos henkilö rikkoisi tai yrittäisi rikkoa velvollisuutta oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, rikkomisesta voisi seurata säilöönotto. Perustuslakivaliokunnan mukaan myös ainakin pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee 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, 65 PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Enimmäiskesto velvollisuuteen pysyä henkilölle osoitetussa vastaanottokeskuksessa olisi 77 päivää. Lisäksi on syytä panna merkille, että ehdotettu vapaudenmenetys vaikuttaa vähintäänkin rinnastuvan tai menevän itseasiassa pidemmälle kuin avovankila.

Luonnoksessa katsotaan, että kyse ei olisi vapaudenmenetyksestä, kuten säilöönotossa, sillä henkilö saa liikkua alueella silloin ja siten kuin haluaa eikä kyse ole rajoitettuun sisätilaan lukitsemisesta.

Lisäksi katsotaan, että kyse ei ole vapaudenmenetyksestä, koska alueelta poistumista ei estettäisi voimankäyttötoimin. Pelkästään se, että ehdotettu rajoitus on lievempi kuin säilöönotto ei vielä sellaisenaan merkitse sitä, etteikö kyse olisi vapaudenmenetyksestä. Luonnoksesta ilmenee, että henkilöiden poistuminen hyvin rajoitetuilta alueelta pyritään kaikin keinoin estämään, mikä ilmenee myös seuraamuksista (säilöönotto) sekä säilöönottoa vastaavista poistumisluvun tiukoista edellytyksistä, mikä selkeästi puoltaa arviointia rajoituksen luonteesta vapaudenmenetyksenä. Omaksuttu argumentaatioketju, jossa oikeus käyttää voimakeinoja määrittäisi sen, onko kyse vapaudenmenetyksestä vai ei, ei ole kestävä eikä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen. Tällainen ajattelutapa merkitsisi esimerkiksi, että tartuntatautilain mukainen karanteeni ei olisi vapaudenmenetys. Valiokunta on todennut, että selvänä voidaan pitää, että kaikki ne ratkaisut, joilla olennaisesti puututaan perustuslain 7 §:ssä tarkoitettuun henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen (esim. tarkkailuun ottaminen, hoitoon määrääminen ja virka-avun pyytäminen, karanteeniin määrääminen) sisältävät merkittävän julkisen vallan käyttöä PeVL 5/2014 vp, s. 2, PeVL 26/2006 vp, s. 3, PeVL 11/2016 vp, s. 5. Kyse on vapaudenriistosta riippumatta siitä, liittyykö siihen oikeus käyttää voimakeinoja. Luonnoksen perusteluja tulisikin jatkovalmistelussa täsmentää huomioiden kattavasti relevantti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joka vahvasti viittaa kyseessä olevan liikkumisvapauden sijaan vapaudenmenetys.

#### *Julkisen hallintotehtävän antaminen (PL 124 §)*

Oikeusministeriö painottaa, että se, millaiseksi perusoikeusrajoitukseksi 104 b §:n säännös velvollisuudesta oleskella henkilölle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella muodostuu, vaikuttaa myös arvioon julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaisen ylläpitämälle vastaanottokeskukselle. Keskeistä on kuitenkin huomioida, että ehdotetulla 104 b §:llä muutettaisiin vastaanottokeskusten nykyistä tehtävää ja tehtävän luonnetta merkittävällä tavalla. Tämä tulee selkeästi ilmaista ja arvioida PL 124 §:n kannalta hallituksen esityksessä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja PL 124 §:n osalta tulee jatkovalmistelussa tarkentaa ja täydentää. Pelkkä viittaus siihen, että voimassa oleva yksityisten toimijoiden ylläpitämiä vastaanottokeskuksia koskeva lainsäädäntö ja nykyiset toimivaltuudet on arvioitu perustuslakivaliokunnan perustuslain mukaiseksi ei ole relevanttia. Perusteluissa on tehtävänä nimenomaisesti selkoa siitä, millä perusteella nyt ehdotettu sääntely arvioidaan perustuslain mukaiseksi.

Perusteluissa (s. 67) todetaan, että ehdotettuihin vastaanottokeskuksen uusiin tehtäviin (mainittu: vastaanoton järjestäminen ja hakijan liikkumisvapauden rajoittaminen) ”liittyy tiettyjä julkisen vallan käytön piirteitä”. Oikeusministeriö toteaa, että on ilmiselvää, että tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi ilmaisu ”liittyy tiettyjä julkisen vallan käytön piirteitä” on virheellinen ja tulee jatkovalmistelussa korjata. Jo ehdotettu 190 §:n valitusoikeutta koskeva muutos osoittaa, että valmistelussa on tunnustettu, että vastaanottokeskuksen tehtävä sisältää julkisen vallan käyttöä.

Ehdotettu 104 b § on merkityksellinen PL 124 §:n kannalta erityisesti kahdesta näkökulmasta: täyttävätkö muun kuin viranomaisen ylläpitämälle vastaanottokeskukselle ehdotetut uudet tehtävät PL 124 §:n reunaehdot ja onko tehtävässä kyse sellaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota ei ole mahdollista antaa muun kuin viranomaisen ylläpitämälle vastaanottokeskukselle.

#### *Merkittävä julkisen vallan käyttö*

Luonnoksessa katsotaan, että ehdotetun 104 b §:n myötä muuttuvissa vastaanottokeskuksen tehtävissä ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska johtajan toimivalta päättää poistumisluvasta on epäitsenäinen ja alisteinen Maahanmuuttoviraston lausunnonle ja koska perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt ulkomaalaislain asumisvelvollisuuden osalta vastaanottokeskuksen tehtävää eikä liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoittamista lastensuojelussa merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Perusteluissa merkittävän julkisen vallan käytön arvioinnin osalta tulisi selostaa, millä tavalla vastaanottokeskusten tehtävät 104 b §:n myötä muuttuisivat ja arvioida, onko näissä tehtävissä (vapaudenmenetyksen täytäntöönpano) kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä. Edellä lausunnossa on päädytty siihen, että ehdotetussa 104 b §:n rajoituksessa on kyse vapaudenmenetyksestä. Vastaanottokeskuksen alue olisi aidattu siten, ettei alueelta olisi mahdollista poistua ja poistumisen tai sen yrittämisen seuraamuksena olisi säilöönotto. Luonnoksessa arvioidaan, että vastaanottokeskusten uusissa tehtävissä ei olisi kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska tehtävä ei sisällä mahdollisuutta voimakeinojen käyttöön. On syytä painottaa, että merkittävä julkisen vallan käyttö ei saa sisältöään ainoastaan voimakeinojen käytöstä, vaan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössä pitänyt merkittävänä julkisen vallan käyttönä esimerkiksi takaisinperintäpäätöksiä, seuraamusmaksujen määräämistä, henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista tai kotirauhan piiriin ulottuvia toimia.

Koska kyse on oikeusministeriön arvion mukaan vapaudenmenetyksestä, joka puuttuu liikkumisvapauden rajoitusta merkittävämmällä tavalla henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin, ei sillä, että voimakeinoja ei ole mahdollista käyttää (pl. hätävarjelu) ole ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa sitä, onko kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Se, että mahdollisuutta itsenäisesti käyttää voimakeinoja ei ole yksityisille vastaanottokeskuksille annettu, toki vähentää ehdotettuun sääntelyyn liittyviä ongelmia, muttei poista niitä.

Luonnoksessa katsotaan, että ehdotettu sääntely on asianmukaista PL 124 §:n kannalta rinnastamalla vastaanottokeskusten uudenlainen luonne sijaishuoltoon. Sinänsä perustuslakivaliokunta on sijaishuollon kohdalla antanut painoarvoa lastensuojelun kaltaisille lapsen tasapainoisen ja monipuolisen kehityksen turvaamiseen kiinnittyviin erityispiirteisiin (PeVL 48/2016 vp). Todettakoon, että sijaishuoltoa koskevan sääntelyn täsmentäminen ja muuttaminen PL 124 §:n vuoksi on tunnistettu (esim. oikeusministeriön lausunto VN/10164/2019-OM-109 ja VN/463/2021-OM-44).

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimaantuloa edeltäneessä lausunnossa todennut säilöönnoton järjestämisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. ”Säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että ulkomaalaisen säilöönnotto merkitsee hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamaa vapaudenmenetystä ja säilöönnoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.” (PeVL 20/1998 vp, tämä toistettu viittaamalla PeVL 48/2016 vp). Sääntelyä tuli valiokunnan mukaan täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönnotto voitiin järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa. Nimenomaan vapautensa menettäneiden osalta on syytä kiinnittää erityistä huomiota heidän oikeuksiensa toteutumiseen, koska vapaudenmenetyksestä johtuen henkilön muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen jää pitkälti muiden henkilöiden varaan. Myös tämä korostaa tehtävän luonnetta vain viranomaisille kuuluvana merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Vaikka kyse ei ole itsenäiseen harkintaan perustuvasta oikeudesta määrätä henkilö vapautensa menettäneeksi, kyse ei myöskään olisi viranomaisia avustavasta tehtävästä vaan itsenäisestä oikeudesta täytäntöönpanna vapaudenmenetys. Potentiaalisesti pitkäaikainen, jopa 77 päivän pituisen vapaudenriiston täytäntöönpaneminen näyttäyty edellä selostetun valossa olevan vähintäänkin hyvin lähellä merkittävän julkisen vallan käyttöä ja perusteita sille, ettei tällaista toimintaa ole mahdollista siirtää muulle kuin viranomaisille, on esitettävissä. Esitysluonnoksen perusteluja ja tehtyä arviointia tuleekin jatkovalmistelussa täydentää ja kehittää tai tehdä asianmukaiset muutokset säännösten osalla.

#### *Vastaanottokeskuksen johtajan toimivalta päättää oikeudesta poistua vastaanottokeskuksen alueelta*

Perusteluissa arvioidaan, että vastaanottokeskuksen johtaja sinänsä voisi puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin päättäessään luvasta poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta, mutta kyse ei kuitenkaan olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä, koska johtajan tulisi kuulla asiassa Maahanmuuttovirastoa ja päätöksestä olisi valitusoikeus. Oikeusministeriö korostaa, että valitusoikeus on perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus, eikä sen turvaaminen ratkaisevalla tavalla tässä yhteydessä määritä sitä, onko yksityisten vastaanottokeskusten tehtävissä kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Se, että johtajan on kuultava Maahanmuuttovirastoa ennen päätöksen tekemistä ei merkitse sitä, että tehtävä ei olisi itsenäinen tai jollakin tavoin alistettu Maahanmuuttoviraston kannalle. Perusteluja tulee näiltä osin korjata tai muuttaa ehdotettua sääntelyä. Kuvatussa kuulemisessa on kyse tavanomaisesta hallintoasian selvittämisestä, minkä jälkeen toimivaltainen taho itsenäisesti saamaansa selvityksen perusteella harkitsee ja tekee asiassa päätöksen. Johtaja ei ole ratkaisussaan ehdotuksen mukaan sidottu Maahanmuuttoviraston kuulemisen johdosta antamaan selvitykseen. Perustelu siitä, että päätös oikeudesta poistua ei olisi itsenäinen, vaan jollakin tavoin alisteinen viranomaisen harkinnalle, ei pidä paikkansa.

Perusteluissa on edellä kuvatulla tavalla todettu, että johtaja voisi puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin päättäessään luvasta poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta. Tähän arvioon voidaan yhtyä. Edellä esitetyn perusteiden ehdotettu toimivalta näyttäyty luonteeltaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jonka tulee kuulua vain viranomaisille. On merkillepantavaa, että poistumisen edellytykset vastaavat säilöönnottolain 19 §:ssä säädettyjä poistumisluvan edellytyksiä. Luonnoksessa ei ole myöskään tehty selkoa siitä, minkä vuoksi on tarkoituksenmukaisempaa, että tällainen tehtävä kuuluisi vastaanottokeskuksen johtajalle, mikäli se ylipäättään arvioidaan mahdolliseksi antaa muulle kuin viranomaiselle.

#### *Perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumattomuus*

Mikäli jatkovalmistelussa päädytään jostakin syystä kuitenkin arvioimaan, että vastaanottokeskukselle ehdotetuissa tehtävissä ei ole kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, tulee perusteluja täydentää tekemällä selkoa siitä, että PL 124 §:n muut edellytykset (tarkoituksenmukaisuus sekä perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten vaarantumattomuus) täyttyvät,

sillä kyse on vastaanottokeskuksille ja niiden johtajille uusista, voimassaolevasta lainsäädännöstä poikkeavista tehtävistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevan lain (laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta) 10 §:n virkavastuupykälä tulee korjata, sillä se ei vastaa perustuslakivaliokunnan nykyistä vakiintunutta lausuntokäytäntöä virkavastuun ollessa sidottu vain julkisen vallan käyttöön. (ks. esim. PeVL 47/2021 vp).

### *Valitusoikeus*

Valitusoikeutta koskevaan 190 §:ään lisättäisiin vastaanottokeskus tahoksi, jonka päätöksestä voi valittaa. Säännöskohtaiset perustelut on muotoiltu osin harhaanjohtavasti: "Luvan epääminen voi merkittävästi vaikuttaa esimerkiksi hakijan yksityis- ja perhe-elämän toteutumiseen, ja siksi siitä tulee olla oikeus hakea muutosta hallinto-oikeudelta." Valitusoikeus koskee 190 §:n vastaanottokeskuksen tekemää päätöstä, eikä sitä ole rajattu vain luvan epääviin päätöksiin. Perusteluja tulee siten muuttaa. Vaikka valitusintressiä ei myönteisissä hakemuksen mukaisissa päätöksissä ole, voi päätöksessä olla kyse esimerkiksi osittain kielteisestä päätöksestä (mm. poistumisen kesto).

### **Palautuskielto ja ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen (PL 9 § 4 mom.)**

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säätämisperustelujen palautuskieltoa koskevassa jaksossa (s. 59) ei ole kirjoitettu auki, mitä palautuskielto tarkoittaa. Palautuskiellosta on säädetty perustuslain 9 §:n 4 momentin toisessa virkkeessä, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on ehdoton. Tämän sijaan palautuskieltoa koskevassa esitysluonnoksen jaksossa on keskitytty kyseisen 9 §:n 4 momentin ensimmäiseen virkkeeseen, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämä ei anna oikeaa kuvaa palautuskiellon sisällöstä, vaan kirjausta tulee jatkovalmistelussa täsmentää.

Esitysluonnoksen sivulla 60 todetaan, että rajamenettelyllä ei estetä kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, ettei ketään palauteta alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. 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. Edellä esitetty huomioiden oikeusministeriö katsoo, että sääntely ei siten asianmukaisesti sovellettuna ole ristiriidassa palautuskiellon kanssa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Oikeusministeriö korostaa perustuslakivaliokunnankin toteamaa seikkaa, että lailla säätämisen 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.

Oikeusturvan toteutumisesta varmistuminen on keskeistä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta. Oikeusturvan toteutumista olisikin syytä käsitellä tarkemmin sekä esitysluonnoksen vaikutuksia että säätämisperusteluita koskevilla jaksoilla.

### **Oikeusturva (PL 21 §)**

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla

Kuten esityksessä on todettu, myös nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelyn sääntöjä sekä takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esitysluonnoksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa oikeusturvan toteutuksen suhteen korostuu menettelyn laatu ja siten se, miten menettelyssä tosiasiaa kyetään turvaamaan hakijan menettelylliset oikeudet siten, että hakijan tosiasiallinen pääsy oikeuksiinsa toteutuu. Perustuslakivaliokunta on rauennut rajamenettelyä koskevaa esitystä ja rajavartiolain sääntelyä arvioidessaan viitannut aiempaan käytäntöön (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 44/2022 vp, kappale 18, PeVL 16/2022 vp, kappale 16, ks. myös PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

Menettelyn asianmukaisuuden kannalta on hyvä, että maahanmuuttovirasto suojelun tarpeen määrittävänä viranomaisena määritteli soveltuvan menettelyn, sillä maahanmuuttovirastolla voidaan arvioida olevan parhaat edellytykset ja osaaminen kyseisen päätöksen tekemiseen. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maahanmuuttovirasto määrittäisi oikean menettelyn sen tiedon perusteella, mitä hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemuksen vastaanottanut viranomaisen kirjaa UMA-järjestelmään. Hakemusta vastaanottavan viranomaisen olisi myös kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä. Tähän liittyy eritoten haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden ja ihmiskaupan tunnistamiseen liittyviä haasteita, minkä vuoksi on tärkeää, että Maahanmuuttovirasto esitetyn mukaisesti ohjeistaa ja kouluttaa rajatarkastusviranomaisia ja että rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos turvapaikkamenettelyssä käy ilmi, että edellytyksiä sen soveltamiselle ei enää ole. Myös Maahanmuuttoviraston henkilöstön riittävä ohjeistus ja koulutus haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseksi on tärkeää.

### *Muutoksenhaku*

Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa osiossa (s. 38) on todettu, että ”Rajamenettely tai nopeutettu menettely ei myöskään rajaa hakijan mahdollisuutta hakea muutosta saamaansa kielteiseen päätökseen. Vaikka hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä Suomeen odottamaan päätöstä muutoksenhakuun, ei se liity rajamenettelyyn vaan siihen, että hakemus on jätetty tutkimatta tai tutkittu nopeutetussa menettelyssä. Hakijalla on joka tapauksessa oikeus hakea hallinto-oikeudelta kieltoa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon ja oikeus jäädä odottamaan tätä päätöstä.”

Esityksessä tulee tehdä selkoa siitä, millä perusteiden ehdotetun muutoksenhakusääntelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 21 §:n asettamat vaatimukset niissä uusissa tilanteissa, joissa nopeutettu menettely ehdotetaan 104 §:ssä otettavan käyttöön. Lisäksi esityksessä tulisi arvioida myös täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen tekemisen suhteen se, miten tosiasiallisesti varmistetaan siitä, hakija saa oikea-aikaisesti oikeusapua.

### *Turvapaikkapuhuttelu etäyhteydellä*

Esitysluonnoksen 97 a §:ssä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto voi tarkoituksenmukaisuusharkinnan pohjalta jatkossa pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta teknistä tiedonvälitystapaa, jossa Maahanmuuttovirastolla ja hakijalla on puhe- ja näköyhteys keskenään, riippumatta hakijan suostumuksesta. Turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessaan Maahanmuuttoviraston on otettava huomioon hakijan iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta johtuva haavoittuva asema tai muut hakijan henkilökohtaiset syyt, jotka voivat vaikuttaa puhuttelun kulkuun sekä 6 §:ssä säädetyt edellytykset. Maahanmuuttoviraston on varmistettava, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää tietoturvallisesti. Lain tasolle nostetut seikat vastaavat perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 44/2022 vp edellyttämiä.

Epäselväksi kuitenkin jää, miten haavoittuva asema voidaan riittävän hyvin tunnistaa jo turvapaikkapuhuttelun tapaa harkitessa. Herää huoli siitä, ilmenevätkö puhuttelun kulkuun vaikuttavat henkilökohtaiset syyt riittävällä tavalla arvioinnissa, joka tehdään turvapaikkapuhuttelun tapaa harkittaessa. Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa osiossa ei ole lainkaan käsitelty etäyhteyden käytön vaikutuksia hakijan oikeusturvaan. Esitysluonnoksen sivulla 60 todetaan, että turvapaikkapuhuttelu on turvapaikkatutkimuksen oleellinen osa, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Herää kysymys, vaikuttaako etäyhteyden käyttö esimerkiksi kotimaassaan vainotun hakijan tai ihmiskaupan uhrin luottamukseen viranomaisten toimintaan ja kykyyn kertoa hakemuksensa kannalta merkittävät seikat.

Sääntämisperusteluissa todetaan, että ”Maahanmuuttoviraston vastuulla on arvioida, onko turvapaikkaperusteiden selvittäminen ja uskottavuusarvioinnin tekeminen mahdollista videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan avulla yksittäisen hakijan kohdalla.” Ottaen huomioon turvapaikkapuhuttelun merkityksen ja menettelylle asetettavat erityiset vaatimukset, oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa etäyhteyksin järjestettävä turvapaikkapuhuttelu ei perustuisi ainoastaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan vaan se säädösperusteisesti nimenomaisesti sidottaisiin siihen, että turvapaikkapuhuttelu voidaan pitää käyttäen etäyhteyttä ainoastaan sillä edellytyksellä, ettei hakijan oikeusturva vaarannu. Lisäksi säännösten tasolla voitaisiin huomioida se, että hakijan käsitys asiasta otettaisiin huomioon. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että käytännössä hakijan mielipide voitaisiin ottaa huomioon toteuttamistapaa koskevaa päätöstä tehtäessä.

## Oikeusapu

Esitysluonnoksen 104 a §:n 5 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston olisi rajamenettelyssä ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Oikeusministeriö toteaa esitysluonnokseenkin viitaten, ettei asiassa ole kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen (s. 61) mukaan ”Rajamenettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsiteltävä neljän viikon määräajassa, jolloin korostuu tarve varmistaa oikeusavun tosiasiallinen saatavuus. Tämä on tärkeää sekä hakijan oikeusturvan, että rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Jos hakijalle ei kyetä antamaan hänen tarvitsemaansa oikeusapua siinä ajassa, että hakemus ehdittäisiin tutkia säädetyssä neljässä viikossa, rajamenettelyn soveltaminen tulee tällöin ehdotetun mukaan päättää ja hakemuksen tutkintaa jatkaa normaalissa turvapaikkamenettelyssä.” Herää kysymys, mikä katsotaan hakijan tarvitsemaksi oikeusavuksi ja miten tämän oikeusavun riittävyys arvioidaan. Lisäksi herää kysymys siitä, miten käytännössä varmistetaan, että hakija saa välittömästi oikeusapua ottaen huomioon menettelyn lyhyt kesto. Näitä seikkoja tulee jatkovalmistelussa selkeyttää ja esitysluonnokseen kirjoitetun mukaisesti varmistua oikeusavun tosiasiallisesta saatavuudesta.

Kuten oikeusministeriön aiemmassa rajamenettelyä koskevassa lausunnossa (24.5.2022) on todettu, rajamenettelyn käyttöön esitetty 4 viikon hallintovaiheen määräaika (104 a § 5 mom.) on haasteellinen hakijalle kuuluvan oikeusavun osalta. Määräajan puitteissa tulisi hakijalle löytää oikeusavustaja, tehdä oikeusapupäätös ja oikeusavustajan tulisi ehtiä perehtyä asiaan ja keskustella päämiehensä kanssa ja hankkia tarpeelliset tiedot ja asiakirjat asian hoitamiseksi ja päämiehensä oikeusturvan varmistamiseksi. Erityisesti on huomioitava haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistaminen. Hakija ei välttämättä ole osannut tätä asiaa ilmaista hakemusta rekisteröitäessä. Määräaika tulee merkitsemään sitä, että vastaanottokeskuksen ja oikeusaputoimistojen välille on luotava sujuvat toimintatavat niin, että hakija saisi avustajan muutamassa päivässä.

Puolestaan etäyhteyden käytössä täytyy varmistua hyvän hallinnon takeiden ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta. Varsinkin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumiseen täytyy kiinnittää erityistä huomiota, mikäli oikeusavustaja ja/tai turvapaikkapuhuttelun pitäjä eivät kohtaa hakijaa.

## Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevan osion alussa todetaan, että perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § on esitysluonnoksen kannalta olennainen perustuslain säännös. Oikeusministeriö yhtyy tähän näkemykseen. Yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä ei kuitenkaan käsitellä esityksessä laisinkaan, vaikka se olisi tarpeen. Näin ollen esitysluonnoksen hyväksyttävyyttä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden suhteen on hankala arvioida. Luonnosta on täydennettävä PL 6 §:ää koskevan arvion osalta.

## Yksityiselämän suoja (PL 10 §)

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 64) todetaan, että vastaanottokeskuksen alue, jolla hakija olisi velvollinen oleskelemaan, olisi riittävän laaja, jotta hakijan yksityiselämän koskemattomuus ja vastaanottopalvelujen saaminen voitaisiin turvata, ja jotta liikkumisvapauden rajoitus vaikuttaisi normaalin elämän viettämiseen mahdollisimman vähän. Toisin kuin säilöön otettuna, alueella liikkuminen olisi lisäksi mahdollista silloin ja siten kuin hakija itse haluaa.

Perustuslain 10 §:ssä turvatuksen yksityiselämän suojan piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön (HE 309/1993 vp). Rajamenettelyä koskevan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 65) on todettu rajamenettelyn soveltamisen vaikuttavan sosiaalisten suhteiden hoitamiseen vain rajoitetusti, kun otetaan huomioon, että henkilöt, joihin rajamenettely soveltuu, olisivat vasta saapuneet Suomen rajalle, eikä heitä olisi sen jälkeen lainkaan päästetty liikkumaan Suomen alueella. Esityksessä katsotaan, että tilanne on siis rinnasteinen siihen, että hakija olisi ollut Suomen rajojen ulkopuolella, jolloin Suomessa olevien sosiaalisten suhteiden hoitaminen olisi ollut samalla tavalla haastavaa. Vaikutustensarviointia koskevassa osiossa tulisi arvioida ehdotetun menettelyn vaikutuksia henkilön oikeuteen vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty esitysluonnoksen vaikutuksia perhe-elämän suojaan muuten kuin alaikäisiin hakijoihin kohdistuvien vaikutusten osalta. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993) mukaan perhe-elämä kuuluu perustuslain 10 §:ssä turvatuksen yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut liikkumisvapauden rajoituksen suhdetta yksityiselämän suojaan mm. valvontarangaistusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 30/2010 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta katsoi, että valvontarangaistus on tuomittavana olevan henkilön kannalta ehdotonta vankeusrangaistusta lievempi seuraamusvaihtoehto edistäessään esimerkiksi

sosiaalisten suhteiden säilymistä ja perhe-elämän suojaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksi-tyiselämän kannalta myönteisellä tavalla.

Epäselväksi jää, millaista valvontaa vastaanottokeskuksissa olisi määrä toteuttaa, jotta mm. varmistetaan henkilön pysyminen määrättyllä alueella. Perusteluissa viitataan mm. kulunvalvontaan selostamatta tarkemmin valvonnan sisältöä ja tarkoitusta. Perustuslakivaliokunta on säilöönottoyksikön tilojen valvontaa koskien todennut, että niihin kohdistuva valvonta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä yksityiselämän suojan kannalta. Säilöönottoyksikön tilojen valvontaa koskevan yleisluonteisen säännöksen nojalla ei valvontatoimia valiokunnan mielestä voida ulottaa säilöön otetun henkilön majoitustiloihin. Jos majoitustiloja on kuitenkin tarkoitus valvoa, on tästä otettava lakiin riittävän täsmälliset säännökset. Laista on käytävä ilmi majoitustiloihin kohdistuvan valvonnan hyväksyttävät perusteet ja valvonnan tavat. (PeVL 54/2001 vp, s. 4).

Esityksessä tulisi näin ollen tehdä selkoa siitä, miten varmistetaan hakijoiden perhe-elämän suojan toteutuminen rajamenettelyn yhteydessä sekä arvioida esitysluonnoksen muita mahdollisia vaikutuksia yksityiselämän suojaan.

## Lapsen oikeudet

Luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan, että esityksessä ei esitetä muutoksia alaikäisten säilöönottoa koskevaan ulkomaalaislain sääntelyyn. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole tehty selkoa ehdotusten vaikutuksista alaikäisiin (PL 6.3 §, EU:n perusoikeuskirjan 24.2 art.) niiltä osin kuin kyse on heidän keskittämisestäään uudentyypisiin vastaanottokeskuksiin, joista ei ole mahdollista poistua. Perusteluja tulee näiltä osin täydentää.

Vaikutusarviointijaksossa todetaan, että tilastojen perusteella voidaan päätellä, että ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kohdalla rajamenettely ei soveltuisi kuin äärimmäisen harvoin sekä se, että yleiseen maahanmuuton valvontaan liittyvät näkökulmat eivät voi mennä lapsen edun edelle. Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapselta saa riistää vapauden vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Oikeusministeriö painottaa, että lapsen oikeuksista on kuitenkin varmistuttava säännösperusteisesti.

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Myös ulkomaalaislain 6 §:n mukaan päätöksenteossa, joka koskee lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapsen vapaudenriistoon saadaan turvautua vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Säätämisyjärjestysperustelujen alaikäisiä koskevassa jaksossa on todettu useaan lähteeseen viitaten lapsen edun ensisijaisuus ja viranomaisien velvollisuus huolehtia lapsen edun toteutumisesta täysimääräisesti. Perustelujen sivulla 62 on todettu, että rajamenettelyä ei tule soveltaa, jos sen katsotaan yksittäistapauksessa olevan lapsen edun vastaista. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, miten ehdotettu sääntely tai siihen olennaisena osana kuuluva vapaudenmenetys olisi lapsen edun mukaista. Perustuslakivaliokunta on rajamenettelyä koskenutta rauennutta hallituksen esitystä HE 103/2022 vp arvioidessaan kehottanut hallintovaliokuntaa tarkastelemaan rajamenettelyn soveltamista lapsiin ja sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta (PeVL 44/2022 vp, s. 11). Lapsen edun arviointia rajamenettelyn soveltamisessa lapsiin olisi syytä jatkovalmistelussa täydentää nyt käsillä olevaa esitysluonnosta koskevalla tarkastelulla, sillä nyt tarkastelu on yleisluontoista eikä sitä ole sovellettu tapauskohtaisesti. Lapsen edusta tulee huolehtia tarpeeksi täsmällisesti myös säännösperusteisesti, sillä pelkkiä perustelulausumia ei tässä yhteydessä voida pitää riittävinä.

Perustuslakivaliokunta piti lapsen asumisvelvollisuudelle ehdotettua enimmäiskestoja oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisena ottaen huomioon lapsen vapaudenmenetyksen viimesijainen asema, tavoite käyttää lapsen asumisvelvollisuutta säilöönoton vaihtoehtona ja asumisvelvollisuuden kestolle esitetyt perustelut, kun lapsen tuli ilmoittautua vastaanottokeskuksessa yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa ja asumisvelvollisuuden enimmäiskesto oli kaksi viikkoa, jota oli mahdollista erityisin edellytyksin jatkaa kaksi viikkoa. Enimmäiskestoja tuli valiokunnan mukaan lyhentää oikeasuhtaisemmaksi säilöönoton enimmäiskestoja nähden, jotta laki voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 48/2016 vp, s. 5–6) Kyseinen PeV:n ratkaisu huomioiden voidaan esitysluonnoksessa ehdotettua 77 päivän enimmäiskestoja suljetussa vastaanottokeskuksessa oleskeluun pitää lasten kannalta ongelmallisena.

Esitysluonnoksen mukaan vastaanottokeskuksesta luvatta poistuneet voidaan ottaa säilöön. Perustuslakivaliokunta on rajamenettelyä koskenutta rauennutta hallituksen esitystä HE 103/2022 vp arvioidessaan kiinnittänyt huomiota YK:n lapsen oikeuksien komitean lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa koskevaan yleiskommenttiin, jonka 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. Perustuslakivaliokunta kehotti hallintovaliokuntaa tarkastelemaan rajamenettelyn osalta sääntelyvaihtoehtoja säilöönnotolle erityisesti ilman huoltajaa saapuvien lasten osalta. (PeVL 44/2022 vp, s. 11).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 62) todetaan, että siinä ei esitetä muutoksia alaikäisten säilöönottoa koskevaan ulkomaalaislain sääntelyyn eikä ehdotettu uusi säilöön ottamisen edellytys vaikuta siihen, mitä lapsen säilöön ottamisesta ulkomaalaislain 122 §:ssä säädetään. Säilöön ottamisen edellytyksiä koskevassa ehdotetussa 121 §:n 7 kohdassa ei kuitenkaan tehdä erotte-lua täysikäisten ja alaikäisten hakijoiden suhteen, vaan todetaan, että ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menet-telyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle. Perusteluissa olisi syytä tarkentaa, voiko tämä uusi säilöönottoperuste tulla sovellettavaksi myös alaikäisten hakijoiden kohdalla, jos he poistuvat vastaanottokeskuksesta luvatta. Mikäli näin on, oikeusministeriön näke-myksen mukaan säätämisyjärjestysperusteluissa tulee tehdä selkoa siitä, millä perusteilla kyseisen sääntelyn katsotaan olevan perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Alai-käisten mahdollisen säilöönnoton tulisi ilmetä yksiselitteisesti myös säännöstasolla, mikäli arvioin-nissa päädyttäisiin sen hyväksyttävyyteen. Oikeusministeriö pitää lasten oikeuksien kannalta ongel-mallisena myös sitä, että ehdotetut vastaanottokeskusten uudet tehtävät lähenevät tosiasiallisesti säilöönottoa.

## Esityksen vaikutukset

### *Yleistä*

HELO-ohjeiden mukaan esityksen vaikutukset tulee arvioida säädösehdotusten vaikutusten arvioin-nista annettujen ohjeiden mukaisesti (Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkai-suja 2022:66). Hallituksen esitykseen tulee kirjoittaa tiivis katsaus esityksessä ehdotetun lainsää-dännön pääasiallisista vaikutuksista. Katsauksessa tulee kertoa arvioinnin keskeiset tulokset sekä se, miten vaikutukset on arvioitu, mitä tietolähteitä on käytetty sekä minkälaisia epävarmuuksia ar-viointiin liittyy.

HELO-ohjeen luvun 4.2. mukaan esityksen vaikutuksia esille tuotaessa on, erityisesti siltä osin kuin EU-säädös jättää kansallista liikkumavaraa, tehtävä selkoa myös siitä, miten liikkumavaran käytön arvioidaan vaikuttavan perus- ja ihmisoikeuksiin. Jatkovalmistelussa on syytä hyödyntää perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista lainvalmistelussa annettua ohjetta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2022:15)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksestä puuttuu perus- ja ihmisoikeusvaikutus-ten arviointia koskeva osio, vaikkakin vaikutuksia kansainvälisen suojelun hakijoihin ja alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin on jollakin tasolla arvioitu. Lainvalmistelun vaikutusar-viointiohjeen mukaan hallituksen esityksessä perus- ja ihmisoikeuksia tulee tarvittaessa käsitellä sekä säätämisyjärjestysperusteluissa että pääasiallisissa vaikutuksissa. Vaikutusarvioinnissa huomio kiinnitetään esityksen konkreettisiin vaikutuksiin ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi auttaa tunnistamaan myös säätämisyjärjes-tyksen kannalta merkityksellisiä kysymyksiä. Esimerkiksi perusoikeusrajoituksiin liittyvää suhteelli-suusperiaatetta koskevassa punninnassa on välttämätöntä arvioida myös esityksen tosiasiallisia vai-kuutuksia.

### *Kansainvälisen suojelun hakijat*

Kansainvälisen suojelun hakijoihin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa osiossa esitysluonnoksen vaikutuksia näiden henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin tulisi käsitellä perusteellisemmin. Esityk-seen on kirjattu: ”Merkittävä ero muihin turvapaikanhakijoihin on se, että jos hakijan hakemus tutki-taan rajamenettelyssä, hänellä ei ole oikeutta järjestää asumistaan muualla yksityisesti. Hänen on majoituttava vastaanottokeskukseen, jonka viranomaisen hänelle osoittaa. Tämän lisäksi hänellä on velvollisuus pysyä vastaanottokeskuksen alueella, eikä hänellä ole vapautta liikkua Suomen alueella itse haluamallaan tavalla.” Tämä antaa virheellisen kuvan menettelyn vaikutuksista hakijan perus- ja ihmisoikeuksiin, sillä käytännössä liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvat vaikutukset ovat huomattavasti kuvattua voimakkaammat, eikä henkilöllä käytännössä ole mahdolli-suutta liikkua hänelle osoitetun, esteillä rajatun vastaanottokeskuksen ulkopuolella kuin läheisen va-kavaan sairauteen tai kuolemaan tai verrannollisesta painavasta henkilökohtaisista syistä johtuen myönnettävällä luvalla.

Esityksessä ei ole myöskään käsitelty rajamenettelyn vaikutuksia henkilön perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön (HE 309/1993 vp). Sääntämisperusteluissa (s. 65) on todettu rajamenettelyn soveltamisen vaikuttavan sosiaalisten suhteiden hoitamiseen vain rajoitetusti, kun otetaan huomioon, että henkilöt, joihin rajamenettely soveltuu, olisivat vasta saapuneet Suomen rajalle, eikä heitä olisi sen jälkeen lainkaan päästetty liikkumaan Suomen alueella. Esityksessä katsotaan, että tilanne on siis rinnasteinen siihen, että hakija olisi ollut Suomen rajojen ulkopuolella, jolloin Suomessa olevien sosiaalisten suhteiden hoitaminen olisi ollut samalla tavalla haastavaa. Vaikutustenarviointia koskevassa osiossa tulisi arvioida ehdotetun menettelyn vaikutuksia henkilön oikeuteen vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että sosiaalisten suhteiden estyminen tulee otettavaksi huomioon arvioitaessa, tuleeko tiettyyn huoneeseen lukitsemista lievempää tointa pitää vapaudenmenetyksenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 44/2022 vp s. 8, PeVL 30/2010 vp). Yksityiselämän suojaa käsitellään tarkemmin edellä.

#### *Alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat hakijat*

Esitysluonnoksen alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa (s. 40) todetaan rajamenettelystä: ”Ehdotetun liikkumisvapauden rajoittamista koskevan velvollisuuden oleskella hakijalle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella voidaan esimerkiksi ilmoittautumisvelvollisuuden sisältävää lapsen asumisvelvoitetta vähemmän rajoittavana vaihtoehtona katsoa olevan myös lapsen edun näkökulmasta oikeasuhtainen vaihtoehto toteuttaa rajamenettelyn tarkoitus.” Oikeusministeriö pitää tätä ilmaisua epäselvänä ja kyseenalaistaa väitteen siitä, että ehdotettu vastaanottokeskuksen esteillä eristetyllä alueella oleskelu olisi vähemmän rajoitettava vaihtoehto kuin ilmoittautumisvelvollisuuden sisältävä asumisvelvoite.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, vaikutusarvioinnin yhteydessä on tuotu esiin, että kyse ei olisi määräämättömästä liikkumisvapauden rajoituksesta alaikäistenkään hakijoiden osalta, vaan se voi kestää enintään 77 päivää. Kuten myöhemmin lausunnossa tuodaan tarkemmin esiin, rajamenettelyssä nyt esitetyssä muodossa on oikeusministeriön arvion mukaan vapaudenmenetyksestä. Vertailukohtana alaikäisen vapaudenmenetyksen kestolle voidaan nostaa esiin Maahanmuuttoviraston tiloissa (Joutsenon ja Helsingin säilöönottotyksiköt) tapahtuneen alaikäisten säilöönoton keston keskiarvo, joka oli 1 vuorokausi vuonna 2020, 10 vuorokautta vuonna 2021 ja 1 vuorokausi vuonna 2022. Lapsen asumisvelvollisuutta koskevassa ulkomaalaislain 120 b §:ssä puolestaan säädetään, että lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään yhden viikon kuluttua asumisvelvollisuuden alkamisesta. Lapsen asumisvelvollisuutta voidaan jatkaa enintään yksi viikko, jos se on välttämätöntä maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Edellä mainittuihin verrattuna enintään 77 vuorokauden vapaudenmenetyks on merkittävästi pidempi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikutusarviointijaksossa ”Vaikutukset alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin” ei ole käsitelty lainkaan muita haavoittuvassa asemassa olevia kuin alaikäisiä. Tätä koskevassa luvussa ei esimerkiksi ole lainkaan käsitelty ihmiskaupan uhreja haavoittuvassa asemassa olevina tai selvitetty sitä, miten ihmiskaupan uhrien asianmukainen tunnistaminen käytännössä turvattaisiin. Näin ollen esitysluonnoksen vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin tulisi esityksessä selvittää perusteellisemmin.

#### *Eri muutosten yhteisvaikutus ja yhteisvaikutuksen arviointi*

Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnossaan PeVL40/2018 vp tuonut esille, että valtioneuvoston tulee huolehtia siitä, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2015 vp, s. 4). Yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta huolehtiminen edellyttää riittävää vaikutustenarviointia. Oikeusministeriö nostaa esiin, että jatkovalmistelussa voi olla tarpeen arvioida useiden ulkomaalaisiin ja etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin kohdistuvien lakiesitysten yhteisvaikutuksia.

### **Esitysluonnoksen arviointia ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta**

Esityksessä mainitaan, että haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin rajamenettelyä tulee soveltaa rajoitetusti ja varmistaa, että heidän mahdolliset, erityiset menettelylliset takeensa tulevat huomioituiksi. Esityksessä todetaan, että myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen jo heti hakemuksen jättämisen yhteydessä ja tämän jälkeen muissa menettelyn vaiheissa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Esitysluonnoksen mukaan turvapaikkamenettelyn ensivaiheiden rooli korostuu rajamenettelyn sovellettavuutta arvioitaessa. Hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä hakijalta olisi saatava kaikki tarvittavat tiedot, jotta Maahanmuuttovirasto pystyisi niiden perusteella arvioimaan, voidaanko hakemus jättää tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ja näin ollen soveltaa rajamenettelyä. Esitysluonnoksen mukaan hakemuksen vastaanottavan viranomaisen, pääasiassa rajatarkastusviranomaisen, olisi kysymyksillä pyrittävä selvittämään, onko hakijan kohdalla edellytyksiä soveltaa rajamenettelyä ja epäselvissä tilanteissa kysyä Maahanmuuttovirastolta asiaa. Ihmiskaupan uhrien ja laajemminkin haavoittuvassa asemassa olevien näkökulmasta olennaista on, että heidät tunnistetaan tiukoissa aikarajoissa.

Suomea velvoittava Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta edellyttää Suomea varmistamaan ihmiskaupan uhrien asianmukainen tunnistaminen, uhrin avunsaanti jo tunnistamisprosessin aikana ja se, ettei mahdollista uhria poisteta maasta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista (10 artikla). Myös EU-lainsäädäntö velvoittaa jäsenvaltioita luomaan mekanismit uhrin tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa ja avun tarjoamiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2002/629/YOS korvaamisesta 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio luo taroituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Edellä esitetyn perusteella jää epäselväksi, missä määrin ehdotetussa rajamenettelyssä voitaisiin turvata ihmiskaupan uhrien asianmukainen tunnistaminen siten kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja EU-lainsäädäntö Suomelta edellyttävät. Esityksessä pitäisi pyrkiä kuvaamaan selkeämmin, miten ihmiskaupan uhrien tunnistaminen tiiviissä aikarajoissa etäyhteyksin voidaan turvata.

## Muita huomioita

### *Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle*

Esitysluonnoksen 95 a § koskee tietojen antamista kansainvälistä suojelua hakevalle. Pykälän ensimmäistä momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sovellettaessa 104 a §:n mukaista rajamenettelyä hakijalle tulisi kertoa turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä siinä vaiheessa, kun hän jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Momentissa jo säädetyn mukaisesti tiedon antaa tällöin poliisi tai rajavartiolaitosviranomainen. Momenttia muutettaisiin siten, että silloin kun sovellettaisiin rajamenettelyä, tietoja ei voisi antaa Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus. Luonnoksen perusteluista ei käy ilmi, miksi muutos tehtäisiin, eli tietoja ei voisi antaa Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus. Muutos on syytä jatkovalmistelussa perustella.

### *Vaikutukset käräjäoikeuksiin*

Esitysluonnoksessa arvioidaan ehdotusten saattavan aiheuttaa normaalimenettelystä poikkeavaa kuormitusta lähinnä mahdollisten säilöönottoa koskevien päätösten tekemisessä niin toimivaltaisessa viranomaisessa kuin myös käräjäoikeuksissa näiden päätösten vahvistamista varten. (s. 36) Oikeusministeriö painottaa tarvetta pyrkiä arvioimaan ehdotusten aiheuttama kuormitus sekä seurata tarkkaan käräjäoikeuksien asiamäärien kasvua, etenkin kun huomioidaan, että poiketen hallituksen esityksestä HE 103/2022 vp esitysluonnoksessa kyse olisi nimenomaan normaalimenettelystä, ei ainoastaan poikkeuksellisista tilanteista.

Erityisasiantuntija

Nanni Olsson

Liitteet

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen  
Ministerin erityisavustaja Maaria Wallin

**VN/22620/2023-OM-31**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: