

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

23.2.2024

EOAK/944/2024 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA JA LAIKSI KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA HAKEVAN VASTAANOTOSTA SEKÄ IHMISKAUPAN UHRIN TUNNISTAMISESTA JA AUTTAMISESTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

1 Lausuttavana oleva asia

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain (301/2004) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (1294/2022) muutoksista. Muutoksilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa sekä uudistetaan nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Turvapaikkamenettelydirektiivi asettaa rajamenettelylle tietyt soveltamista koskevat raamit, joiden mukaisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisällytetään ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole siihen vielä sisällytetty.

Lausun asiassa seuraavaa.

2 Tietojen antaminen kansainvälistä suojelua hakevalle (95 a §)

Kuten esityksessä todetaan, on tärkeää, että kansainvälistä suojelua hakevalle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan että velvollisuuksistaan. Tietoa voidaan antaa esimerkiksi asiakastiedotteella tai esitteellä.

Oikeusasiamiehen tarkastuskäytännössä saatujen kokemusten perusteella olisi suositeltavaa, että kun poliisi tai rajaviranomainen antaa edellä mainitut tiedot, ulkomaalainen kuittaa allekirjoituksellaan, että hän on tiedot saanut sellaisella kielellä, jota hän ymmärtää. Vastaava säännös on olemassa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta annetun lain 5 §:ssä (Oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen). Tietojen saamisen ”kuittaus” voi suojata myös henkilökuntaa aiheettomilta väitteiltä, joiden mukaan tietoja ei olisi annettu.

Suomessa turvapaikanhakijoiden oikeuksien laillisuusvalvonta on valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain (330/2022) mukaan osoitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle (3 §:n 7 kohta). Ehdotus toisi siten esimerkiksi ehdotetun uuden rajamenettelyn nimenomaan oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan piiriin. Tähän nähden, jos turvapaikanhakijaan sovelletaan rajamenettelyä, olisi mielestäni perusteltua, että hänelle kerrotaisiin myös mahdollisuudesta kannella eduskunnan oikeusasiamiehelle.

3 Liikkumisen rajoittaminen rajamenettelyssä (104 b §)

Hakijalla olisi esityksen mukaan velvollisuus pysyä hänelle osoitetulla vastaanottokeskuksen alueella. Esityksen perustelujen mukaan alueelta poistumista ei estettäisi voimankäyttötoimin, mutta alueella pysymistä varmistamaan rakennetaan esteet.

Tavoitteet vaikuttavat mielestäni jossain määrin ristiriitaisilta. Rajamenettelyn tarkoitus on toisaalta rajata turvapaikanhakijan liikkumisvapaus siten, että rajamenettelyn tehokas tarkoitus toteutuu, toisaalta henkilö voi halutessaan poistua valvotulta alueelta.

On mahdollista ja jopa todennäköistä, että moni rajamenettelyyn päätyneet turvapaikanhakija on kiinnostunut jatkamaan matkaa myös muualle Eurooppaan. Onko esityksen tarkoituksena se, että henkilö voi näin myös halutessaan tehdä, koska poistumista ei saa estää?

Esitysluonnosten tietojen valossa jää myös jossain määrin epäselväksi, mitä tapahtuu, jos turvapaikanhakija poistuu hänelle määrätyltä alueelta. Tullaanko hänet esimerkiksi poliisin toimesta noutamaan takaisin?

Esityksen perustelujen mukaan (s. 64) ”toisin kuin säilöön otettuna, alueella liikkuminen olisi lisäksi mahdollista silloin ja siten kuin hakija itse haluaa”. Epäselväksi jää, tarkoittako tämä sitä, että rajamenettelyssä oleva voi mennä piha-alueelle, milloin haluaa. Todettakoon, että myös säilöön otettu voi liikkua säilöönottoyksikössä vapaasti ja käyttää myös ulkoiluun varattuja alueita.

Vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen teoreettisia ja käytännöllisiä eroavuuksia tulisi asian jatkovalmistelussa pohtia tarkemmin. Se, että esityksen lähtökohta on, että rajamenettelyyn otettujen kohdalla ei ole kyse vapaudenmenetyksestä, josta tulisi tehdä yksilöllinen päätös, vaan kysymys on ”vain” velvollisuudesta pysyä tietyllä alueella, jolla pysyminen kuitenkin varmistetaan estein ja jolta poistumiseen voidaan myöntää tilapäinen lupa vain painavasta henkilökohtaisesta syystä, ei saa johtaa käytännössä epäselvään vapaudenmenetykseen liittyvän harmaan alueen syntymiseen.

Asia on periaatteellisesti tärkeä myös oikeusasiamiehen toiminnan kannalta. Oikeusasiamies on eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 a §:n mukainen kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen valinnaisen pöytäkirjan 3 artiklassa tarkoitettu kansallinen valvontaelin.

Yleissopimuksen valinnaisessa pöytäkirjassa vapauden menetyksellä tarkoitetaan kaikenlaista säilöönottoa, vangitsemista tai henkilön asettamista julkisen tai yksityisen valvonnan alaiseksi lainkäyttö-, hallinto tai muun viranomaisen määräyksen nojalla tai viranomaisen kehotuksesta, suostumuksella tai myötävaikutuksella ilman mahdollisuutta vapautua omasta tahdostaan.

Valinnainen pöytäkirja on tuonut useita uusia piirteitä ja vaatimuksia oikeusasiamiehen tarkastustoimintaan (ks. lähemmin esim. OA:n kertomus vuodelta 2022, s. 80). Kansallisen valvontaelimen roolissa oikeusasiamies tekee tarkastuksia paikkoihin, joissa voidaan pitää ”vapautensa menettäneitä henkilöitä” (11 b §), ja tällöin oikeusasiamies voi muun muassa käyttää apunaan asiantuntijoita (11 g §). Sinänsä oikeusasiamies voi yleisen perustuslain 109 §:n mukaisen laillisuusvalvontatehtävänsä puitteissa ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 5 §:n perusteella joka tapauksessa valvoa ja tarkastaa vastaanottokeskusten toimintaa, mutta rooli on tällöin toisenlainen kuin kansallisen valvontaelimen roolissa.

Luonnoksessa voisi ottaa kantaa myös siihen, onko rajamenettelyyn käytetyllä alueella ulkomaalaisella oikeus pitää hallussaan omaa puhelintaan, mikä käytännössä helpottaa yhteydenpitoa esimerkiksi sukulaisiin tai oikeudellista apua tarjoaviin tahoihin (esitysluonnoksessa viitataan mahdollisuuteen hankkia prepaid-puheaikakortteja).

Vastaanottokeskuksen johtajalle ehdotettua toimivaltaa myöntää hakijalle lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta.

Olennaista tässä on sen arvioiminen, onko kyse sellaisesta merkittävän julkisen vallan käytöstä, jota ei voida antaa muulle kuin viranomaiselle. Kysymys kuuluu viime kädessä perustuslakivaliokunnan ratkaistavaksi. Siksi tyydyn tässä yhteydessä tuomaan esiin vain eräitä alustavia esityksen perusteluista kummunneita näkökohtia.

Esityksen säätämisperustelujen sivulla 66 todetaan yhtäältä, että vastaanottokeskuksen johtaja voisi puuttua merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Toisaalta eräänlaisena lievennyksenä tähän on käsitykseni mukaan mainittu se, että johtaja tekisi päätöksen vasta Maahanmuuttovirastoa kuultuaan ("Päätös ei olisi ainoastaan vastaanottokeskuksen johtajan yksin tekemä."). Lisäksi on tuotu esiin päätöksen valituskelpoisuus. Perusteluista voi mielestäni jäädä vaikutelma, että kyseiset toteamukset olisi tarkoitettu perusteluksi sille, että kyse ei olisi merkittävän julkisen vallan käytöstä. Siksi katson aiheelliseksi todeta seuraavaa.

Maahanmuuttoviraston kuulemisvelvoite ei käsitykseni mukaan sinänsä merkitse, etteikö vastaanottokeskuksen johtaja nyt joka tapauksessa käyttäisi itsenäistä harkintavaltaa päätöksenteossa. Luonnoksessa ei nimittäin ehdoteta, että Maahanmuuttoviraston kanta sitoisi vastaanottokeskuksen johtajan päätösharkintaa. Itse asiassa mahdollisuus Maahanmuuttoviraston näkemyksistä poikkeamiseen voi jopa korostaa päätösvallan itsenäisyyttä.

Myöskään valitusmahdollisuudella ei sinänsä ole oikeudellista merkitystä arvioitaessa perustuslain 124 §:n näkökulmasta sitä, onko kyse merkittävän julkisen vallan vai "vain" tavallisen julkisen vallan käytöstä.

Sinänsä valitusoikeuden tosiasiallinen tehokkuus voi poistumishaluisen turvapaikanhakijan näkökulmasta jäädä kyseenalaiseksi, mikäli muutoksenhakua ei kyetä viemään läpi ripeästi.

Totean myös, että perusteluissa olisi mielestäni aiheellista ottaa kantaa nimenomaisesti siihen, miksi päätösvallan antaminen vastaanottokeskuksen johtajalle on perustuslain 124 §:n näkökulmasta perusteltua verrattuna siihen, että asiasta päättäisi Maahanmuuttovirasto, jota joka tapauksessa olisi esityksen mukaan kuultava asiassa.

Luonnoksessa voisi muutenkin tarkemmin pohtia sitä, mitä lupa poistua rajamenettelyyn tarkoitetulta alueelta painavan henkilökohtaisen syyn nojalla tarkoittaa käytännössä. Esimerkiksi Afrikasta tulevien turvapaikanhakijoiden osallistuminen esimerkiksi lakipykälässä mainittuihin hautajaisiin tuntuu teoreettiselta ajatukselta.

4 Perheet ja lapset rajamenettelyssä

Esityksen mukaan perheissä, joiden kohdalla rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, voi olla alaikäisiä. Sivulla 40 todetaan, että näissä tapauksissa lapsen etuun kiinnitetään huomiota. Epäselväksi jää, mitä lapsen etu tässä yhteydessä tarkoittaa, ja onko tarkoitus esimerkiksi majoittaa perheet yhdessä rajamenettelyssä käytetyssä vastaanottokeskuksessa?

Esitysluonnoksessa viitataan myös haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin. Tältä osin nousee esiin kysymys siitä, miten haavoittuvassa asemassa olevat tunnistetaan rajamenettelyssä. Järjestääkö kaikille menettelyyn valituille esimerkiksi terveystarkastus, jossa myös haavoittuvuuteen liittyviä kysymyksiä voidaan käsitellä? Asiasta olisi selvyuden vuoksi perusteltua mainita esityksen perusteluissa.

Esityksen perusteluissa (s. 36) todetaan, että jos turvapaikanhakijalla ei ole henkilöllisyysasiakirjoja ja hän kertoo olevansa alaikäinen, mutta hakemuksen vastaanottava virkamies arvioi hänen olevan selvästi täysi-ikäinen, hakija ohjataan rajamenettelyyn.

Totean tältä osin, että oikeusasiamies on useissa ratkaisuissaan vahvistanut sen kansainvälisen käytännön, että jos on epäselvää, onko turvapaikanhakija lapsi vai aikuinen, tulisi häntä kohdella lapsena siihen asti, kun asia varmistuu. Tästä pääperiaatteesta olisi hyvä mainita esitysluonnoksen perusteluissa.

5 Lopuksi

Esitysluonnos liittyy turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta keskeisiin perustuslain säännöksiin. Olennaista rajanvetoa liittyy muun muassa liikkumisvapauden rajoituksen ja vapaudenmenetyksen väliseen eroon ja siihen, onko vastaanottokeskuksen johtajalle ehdotetussa päätösvallassa kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Pidän tästä syystä tärkeänä, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, kuten esityksen lähtökohta onkin.

Apulaisoikeusasiamies
Mikko Sarja

Esittelijäneuvos
Jari Pirjola

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.