

Lausunto

24.5.2022

VN/8021/2022
VN/8021/2022-OM-8

Sisäministeriö

Oikeusministeriön lausunto

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Ulkomaalaislakia (301/2004) kaavaillaan muutettavaksi siten, että EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa mahdollistettaisiin. 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.

Kuten esitysluonnoksesta ilmenee, rajamenettely perustuu EU-oikeuteen, josta johtuu menettelylle tiettyjä edellytyksiä ja rajoja kansalliselle liikkumavaralle. EU-sääntely jättää toisaalta useissa kysymyksissä vapautta kansalliseen harkintaan valittavista oikeudellisista järjestelyistä.

Esityksellä on tarkoitus ehdottaa sellaista sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käytön kaikissa tilanteissa, normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Rajamenettelyn soveltamisesta ilman huoltajaa olevaan alaikäiseen

Kaavailtuun sääntelyyn liittyy lausuntopyynnössä erikseen esiin nostettu kysymys siitä, miten rajamenettelyä sovellettaisiin vai sovellettaisiinko, jos hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Tästä säädettaisiin erikseen kaavaillun 104 a §:n 1 momentissa. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole lainkaan ehdotusta (säännöstä) soveltamisalaksi ja sen perusteluita, kuten ei myöskään vaikutusarviointia (erit. lasten oikeuksien kannalta), minkä vuoksi kysymystä soveltamisalasta ja sen perusteluista on hyvin haastava arvioida.

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrin) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan menettelydirektiivin mukaan soveltaa vain rajoitetusti. Esitysluonnoksessa (s. 11) viitataan ulkomaalaislain 104 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ilman huoltajaa olevan alaikäisen jättämä hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä vain, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa (ulkomaalaislaki 101 § 3 kohta). Sama soveltamisrajoitus koskisi myös rajamenettelyä, ellei asiasta säädettaisi muuta. Hakemuksen tutkimatta jättämistä koskevassa 103 §:ssä ei ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ole tehty rajauksia soveltamiseen.

Esitysluonnoksessa (s. 24) on arvioitu, että rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiin kymmeneen hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Esityksellä olisi kuitenkin tarkoitus ehdottaa sellaista sääntelyä, joka mahdollistaa rajamenettelyn käytön kaikissa tilanteissa, normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja osana muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia (s. 5).

Oikeusministeriö toteaa, että YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan mukaan kaikissa lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava

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

huomioon lapsen etu. Esitysluonnoksen ehdotuksesta ja erityisesti s. 29 esitetyistä vaihtoehdoista ei selviä, miten erilaiset sääntelyvaihtoehdot käytännössä vaikuttaisivat yksin tulleen alaikäisen lapsen tilanteeseen. Sääntelyvaihtoehdoista tulisi valita se, joka parhaiten turvaa lapsen edun ja täyttää menettelydirektiivin 25 artiklassa säädetyt takeet ilman huoltajaa tuleville alaikäisille. Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu pannesaan menettelydirektiiviä täytäntöön.

Esityksen suhde perusoikeuksiin

Esitysluonnoksessa kaavailtu sääntely on luonnoksessa esiin tuodun tavoin (s. 39) merkityksellinen ainakin perustuslain henkilökohtaista vapautta koskevan 7 §:n kannalta, liikkumisvapautta koskevan 9 §:n kannalta, oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta sekä perusoikeuksien turvaamista koskevan 22 §:n kannalta. Esitysluonnoksessa liikkumisvapauden rajoittamista arvioidaan suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rajoitusedellytykset käydään esitysluonnoksessa asianmukaisesti läpi, vaikkakin perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuden yleisenä rajoitusedellytyksenä jää mainitsematta. Ydinalueen koskemattomuuden ajatuksena on, että perusoikeuteen ei voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimuksella on kuitenkin käytännössä vain harvoin itsenäistä merkitystä, koska perusoikeuden ydinalueeseen puuttuvat rajoitukset olisivat yleensä jo suhteellisuusvaatimuksen ja todennäköisesti myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia (Lainkirjoittajan opas, kohta 4.1.19).

Kaavailulla 104 a §:n sääntelyllä rajamenettelyssä oleva hakija velvoitettaisiin oleskelemaan vastaanottokeskuksen alueella. Velvoitteen rikkominen eli luvaton poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta voisi johtaa siihen, että hakija otetaan säilöön. Velvollisuus oleskella vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa käytännössä sitä, että hakijan mahdollisuudet liikkua ovat hyvin rajoitetut. Esitysluonnoksen perusteella hakijaa ei kuitenkaan erityisillä toimenpiteillä estettäisi poistumasta vastaanottokeskuksen alueelta.

Kaavailtu sääntely tarkoittaisi perustuslain 9 §:ssä säädetyin liikkumisvapauden rajoittamista, mutta sääntelyn arvioinnissa on perusteita tarkastella myös sen vaikutusta perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen. Esitysluonnoksessa esitetyn pohjalta hakijalle kuitenkin mahdollistettaisiin poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta luvanvaraisesti tietyin perustein, joka osaltaan lieventäisi liikkumisvapauden kohdistuvaa rajoitusta, kuin myös ajatusta siitä, missä määrin olisi kyse vapaudenmenetyksestä.

Esitysluonnoksessa ei erikseen todeta, täyttäisikö ehdotettu sääntely liikkumisvapauden rajoittamista koskevat edellytykset. Oikeusministeriön mielestä tällainen nimenomainen toteamus on sääntämisyjärjestysperusteluiden kannalta olennainen.

Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 42) päädytään siihen, ettei kaavailulla sääntelyllä rajoitettaisi perustuslain 7 §:ssä turvattua henkilökohtaista vapautta. Keskeiset perusteet ovat esitysluonnoksen perusteella, että 1) toisin kuin hakijan ollessa säilöön otettuna, mikään ei käytännössä estäisi häntä poistumasta alueelta omasta aloitteestaan; 2) hakija ei olisi lukitussa tilassa, vaan hänellä olisi muun muassa mahdollisuus liikkua vastaanottokeskuksen alueella ja osallistua siellä järjestettävään toimintaan; 3) hakijalle voitaisiin myöntää lupa poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi tai välttämättömyystarvikkeiden hankintaa varten.

Velvoitetta oleskella vastaanottokeskuksen alueella voi lähestyä kysymyksenä vapaudenmenetyksestä, kun ajatellaan vastaanottokeskuksen alueen rajoittuneisuutta, velvoitteen rikkomisen uhkana olevaa säilöönottoa ja sitä, että alueelta poistuminen olisi säädetty luvanvaraiseksi. Kysymys vapaudenmenetyksestä liittyy osaltaan myös hakijan kuljettamiseen maahansaapumispaikalta vastaanottokeskukseen.

Rajamenettelyn osalta vaikutukset hakijan liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden osalta vaikuttaisivat olevan jossakin tavanomaisen turvapaikkamenettelyn (jossa hakijalla on liikkumisvapaus) ja säilöönoton (jossa hakija on lukkojen takana) välimaastossa. Velvoitettaessa hakija oleskelemaan vastaanottokeskuksen alueella, hänelle tulisi kertoa, mitä seurauksia luvattomasta poistumisesta voisi seurata. Seurauksena voisi olla säilöönotto ulkomaalaislain mukaisesti, mikä tarkoittaisi vapaudenmenetystä. Tältä kannalta edellä 1) kohdassa mainittu peruste vaikuttaa vapaudenmenetystä arvioitaessa näennäiseltä.

Kysymyksenalaista on, tarkoittaako velvoite oleskella vastaanottokeskuksen alueella, vaikkakin liikkuen sen eri tiloissa, käytännössä vapaudenmenetystä. Luvanvarainen poistuminen vastaanottokeskuksen alueelta puolestaan ei tarkoita sitä, etteikö lähtökohtaisesti voisi olla kyse vapaudenmenetyksestä. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, millä syillä luvanvarainen

poistuminen katsottaisiin mahdolliseksi. Esitysluonnoksessa on säännösten tasolla painotettu nyt painavia henkilökohtaisia syitä.

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan vapaudenmenetyksellä tarkoitetaan samaa kuin vapauden riistämisen, toisin sanoen järjestelyä, 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 kestopensa, asteensa ja aikaansaamansa sosiaalisten suhteiden estymisen vuoksi rinnastuvat lukittuun tilaan sijoittamiseen (ks. HE 309/1993 vp, s. 48/I; PeVL 30/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi sellainen valvontarangaistus, jossa tuomittu on velvoitettu pysymään asunnossaan ja vain erillisellä luvalla on oikeutettu poistumaan asunnosta, on vapaudenmenetyks (PeVL 30/2010 vp, s. 5).

Esitysluonnoksessa (s. 41) viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytäntöön, jossa on todettu, että vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista. Vaikka kaavailussa sääntelyssä olisi kyse myös vapaudenmenetyksestä, ei sen voimakkuutta oikeusministeriön käsityksen mukaan voida pitää rinnasteisena siihen, mitä vapaudenmenetyks tarkoittaa hakijan säilöönnotossa, joka mahdollistaa pitkälle meneviä henkilökohtaisen vapauden ja muiden perusoikeuksien rajoituksia (laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002); vrt. myös PeVL 48/2016 vp, s. 4).

Perustuslain 21 §:n osalta oikeusministeriö toteaa, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää ehdotettuun 97 a §:ään liittyen (ao. pykälästä yksityiskohtaisemmin jäljempänä). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluisissa viitataan ulkomaalaislaissa jo säädettyihin menettelyllisiin takeisiin perustuslain 21 §:n yhteydessä. Näiden takeiden olisi tarkoitus päteä myös esitysluonnoksessa ehdotettuun sääntelyyn, jolloin voi sinänsä pitää perusteltuna, ettei ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:ään ole arvioitu esitysluonnoksessa nyt olevaa yksityiskohtaisemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettuun perusoikeuksia koskevaan sääntelyyn näyttää kaikkiaan liittyviä haastavia kysymyksiä, joiden pitkälle menevään analysointiin ei lausuntokierrokselle varatun lyhyen ajan puitteissa ole ollut käytännön mahdollisuuksia. Huomioitavaa on myös, että sääntely on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan kirjattujen oikeuksien kannalta, mikä on esitysluonnoksessa tuotu esiin.

Oikeusministeriö yhtyy siihen, että hallituksen esitykseen kirjataan lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Oikeusavun järjestäminen

Rajamenettelyn käyttöön esitetty 4 viikon hallintovaiheen määräaika (104 a § 4 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. Painopiste tulee olemaan ensimmäisenä vastaanottokeskuksena toimivan Joutsenon vastaanottokeskuksen läheisyydessä toimivissa oikeusaputoimistoissa, vaikka videoneuvottelun käyttöönotto turvapaikkapuhuttelussa helpottaa avustajan hakemista valtakunnallisesti eri oikeusaputoimistoista.

Vapaan ajan saaminen oikeusaputoimistosta kestää nyt noin 11 päivää. Rajamenettelyssä olevien hakijoiden on saatava aika avustajalle huomattavasti tätä nopeammin.

Huomioita rajamenettelyä koskevaan 104 a §:ään liittyen

1.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei termiä *rajamenettely* ole määritelty voimassa olevassa ulkomaalaislaissa. Kaavailtu 104 a § sääntelisi sisällöllisesti rajamenettelyä, mutta perusteltuna voi pitää, että rajamenettely olisi terminä jollain tapaa – ao. direktiiviin viitaten – määritelty esimerkiksi lain 3 §:ssä, jossa on muitakin määritelmiä.

2.

Pykälän 2 momentissa olisi säännös siitä, että rajamenettelyä ei sovellettaisi, jos 96 a §:ssä tarkoitettua tukea ei pystytä antamaan. Ulkomaalaislain 96 a §:ssä säädetään erityisistä menettelyllisistä takeista, joiden perusteella hakijalle, jolla on kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain (746/2011) 6 §:ssä tarkoitettusta 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.

Oikeusministeriö toteaa, että vastaavan sisältöinen säännös sisältyy voimassa olevaan ulkomaalaislain 104 §:n 3 momenttiin. Tämän vuoksi on kyseenalaista, onko sitä tarpeen säätää 104 a §:n osalta erikseen. Olisiko käytännössä siis mahdollista, että rajamenettelyyn ulkomaalaislain 103 §:n perusteella ohjautuvalla hakijalla olisi erityistarpeita, joita ei 96 a §:n perusteella muutoin voitaisi tässä yhteydessä ottaa huomioon? Toisaalta ulkomaalaislain 96 a §:n voisi katsoa jo sinällään asettavan ilman muissa pykälissä olevaa viittausta erityiset menettelylliset takeet.

3.

Pykälän 3 momentissa on säännös, jonka mukaan poiketen siitä, mitä 40 §:n 3 momentissa ja 41 §:ssä säädetään, hakijalla ei rajamenettelyn ajan olisi oikeutta liikkua vapaasti ja valita asuinpaikkaansa. Oikeuteen liikkua rajamenettelyn aikana liittyisi 3 momentissa kuitenkin säännös, jonka mukaan vastaanottokeskuksen johtaja voisi Maahanmuuttovirastoa kuultuaan myöntää hakijalle luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Tällaisen poikkeuksen säätäminen on oikeusministeriön näkemyksen mukaan mm. esitysluonnoksen perusteluissa mainitun perusteella perusteltua.

Esitysluonnoksen perusteluissa kuvataan rajamenettelyn vaikutuksia kansainvälisen suojelun hakijoihin. Perusteluissa todetaan (s. 28), että vaikka hakijan liikkumisvapaus olisi rajoitettu vastaanottokeskuksen alueelle, olisi hänelle tästä syystä annettava mahdollisuus välttämättömyystarvikkeiden hankintaan. Siihen, miten asiointi käytännössä järjestettäisiin, vaikuttaisi esimerkiksi vastaanottokeskuksen sijainti ja palvelujen saatavuus sekä rajamenettelyssä olevien hakijoiden määrä ja profiili. Edelleen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 37) todetaan välttämättömyystarvikkeiden hankinnan ohella, että hakijan ei tarvitsisi hakea lupaa tavatakseen esimerkiksi sovitulla tavalla viranomaisia, saadakseen tarvittavaa terveyden- tai sairaanhoitoa, jota ei voida antaa vastaanottokeskuksessa tai ollakseen paikalla tuomioistuimessa, jos hänen läsnäolonsa on välttämätöntä. Edellä mainitut edellyttäisivät perustelujen mukaan käytännön järjestelyjä, joiden avulla hakija voisi liikkumisrajoitettaan rikkomatta hoitaa nämä tarpeet. Mahdollisuus tarvittaessa poistua vastaanottokeskuksesta viimeksi mainittujen syiden perusteella järjestettäisiin osana vastaanottokeskuksen toimintaa.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sääntelyä tarkennettaisiin ottamalla huomioon em. perusteluissa esiin tuodut seikat. Luonnosteltu sääntely kieltäisi nyt liikkumisen osoitetulta alueelta yksioikoisesti ja ainoa poikkeus olisi vastaanottokeskuksen johtajan myöntämä lupa, johon tarvittaisiin Maahanmuuttoviraston lausunto. Perustelulausumia ei voi pitää riittävänä tapana osoittamaan hakijan oikeutta.

4.

Pykälän 3 momentissa olisi säännös, jonka mukaan "Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä sijaitsevan hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella." Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä saatetaan sanamuotonsa perusteella lukea siten, että hakija voitaisiin velvoittaa oleskelemaan 1) rajalla, 2) kauttakulkualueella, tai 3) hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella. Tämä ei liene säännöksen tarkoitus, kun esitysluonnoksen perusteluissa todetaan kuitenkin useassa kohdin, että rajamenettelyssä hakija sijoitettaisiin johonkin vastaanottokeskukseen. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että säännöstä selkeytettäisiin, jolloin se voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti: "Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella." Vastaavasti muutoin perusteluja tulisi muuttaa.

5.

Pykälän 3 momentin nojalla hakijalle osoitettaisiin se vastaanottokeskus, jonka alueella hänen tulisi oleskella. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 37), "Koska liikkumisvapauden rajoittaminen on osa sovellettavaa menettelyä, ei asiasta tehtäisi erillistä hallintopäätöstä." Oikeusministeriö toteaa, että perusteluja olisi hyvä tältä osin täydentää hieman laajemmalla kuvauksella päätöksenteosta, jottei perusteluista muodostu kuvaa hallintopäätöksentekoon perustumattomasta ja ylipäätään dokumentoimattomasta viranomaistoiminnasta.

6.

Pykälän 3 momentin perustelujen (s. 37) mukaan vastaanottokeskuksen alueella tarkoitettaisiin sitä tonttia, jolla vastaanottokeskus sijaitsee. Muualla perusteluissa (s. 24) toisaalta todetaan, että ”Tahattomien alueelta poistumisten välttämiseksi ja alueen rajojen ulottuvuuden täsmälliseksi osoittamiseksi voi osoittautua tarpeelliseksi aitaamalla tai muulla tavoin selkeästi merkitsemällä varmistaa vastaanottokeskuksen alueen täsmälliset rajat.”

Ulkomaalaislain 120 b §:n 2 momentin säännöksen mukaan lapsen, jolle on määrätty lapsen asumisvelvollisuus, on oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan käsitellyt ko. lapsen asumisvelvollisuutta (PeVL 48/2016 vp), ottamatta kuitenkaan kantaa vastaanottokeskuksen alueen määrittämiseen.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että vastaanottokeskuksen alueen määrittely ei jäisi perustelulausuman varaan, vaan siitä säädettäisiin erikseen, huomioimalla myös merkintöjen tarve rajojen havainnoinnin kannalta. Tällaista sääntelyä voidaan pitää hakijalle asetetun liikkumisrajoitusvelvoitteen kannalta olennaisena.

7.

Pykälän 4 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston olisi ratkaistava hakemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä. Oikeusministeriö toteaa esitysluonnokseenkin viitaten, ettei asiassa ole kansallista liikkumavaraa.

8.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin syistä, joiden nojalla rajamenettely olisi lopetettava. Ehdotetun 5 kohdan mukaan rajamenettely päättyy 14 päivän kuluttua siitä, kun käännyttämistä koskeva päätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, jos hallinto-oikeus ei ole kieltänyt päätöksen täytäntöönpanoa.

Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että 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.

9.

Ulkomaalaislain 95 a §:n 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen kertoo kansainvälistä suojelua hakevalle turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyssä hänen jättäessään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tiedon voi antaa myös Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus mahdollisimman pian hakemuksen jättämisen jälkeen. Tieto annetaan hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustellusti voidaan olettaa ymmärtävän.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan em. liittyen, että ”Jos hakijan kohdalla sovelletaan rajamenettelyä, tulee hänelle tässä yhteydessä kertoa myös rajamenettelyyn liittyvistä velvollisuuksista.” Oikeusministeriö pitää selkeyden kannalta perusteltuna, että 95 a §:n 1 momenttiin lisättäisiin kaavailtua 104 a §:ää koskeva säännös, esimerkiksi momentin järjestyksessä toiseksi lauseeksi: ”Tämä koskee myös 104 a §:ssä tarkoitettua rajamenettelyä.”

Säilöönotto rajamenettelyn soveltamisessa

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momenttiin kaavillaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka nojalla säilöön ottamisen edellytyksenä olisi vastaisuudessa myös se, että säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin lausuttavaa.

Turvapaikkapuhuttelu

Ulkomaalaislain 97 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto voisi pitää turvapaikkapuhuttelun käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuva teknistä tiedonvälitystapaa, jossa puhutteluun osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. Oikeusministeriö pitää tällaista sääntelyä mahdollisena, kun tietyistä edellytyksistä siihen liittyen huolehditaan.

Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota siihen, että videoneuvottelun tai muun teknisen tiedonvälitystavan välityksellä tapahtuvassa turvapaikkapuhuttelussa tulisi huolehtia teknisen yhteyden turvallisuudesta ja sitä kautta asian riittävästä salassapidosta. Tällä on sääntelyn ja menettelyn asianmukaisuuden kannalta niin erityistä merkitystä, että oikeusministeriö pitää välttämättömänä siitä erikseen säätämistä. Lain säännösten sisäisen yhteneväisyyden kannalta säännöksen muotoilussa ja sisällössä voisi ottaa huomioon esimerkiksi ulkomaalaislain 64 §:ään luonnostellun säännöksen, jossa on huomioitu keskeisiä edellytyksiä tällaiselle videokuulemiselle, ja jotka pitäisi tässäkin ehdotuksessa huomioida (työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö VN/5283/2020, hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta, lausuntopalvelu.fi).

Kaikkiaan ehdotettu muutos ulkomaalaislain 97 a §:ään on kuitenkin jäänyt esityksen yleisperusteluissa hyvin vähälle huomiolle. Sitä ei mainita esimerkiksi esityksen pääasiallisessa sisällössä, keskeisissä ehdotuksissa ja niiden vaikutuksissa, eikä sitä ole arvioitu suhteessa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö katsoo, että esityksellä on tältäkin osin vaikutuksia esimerkiksi viranomaisten toimintaan ja kansainvälisen suojelun hakijoihin. Muissa toteuttamismahdollisissa ehdotuksista voitaisiin arvioida esimerkiksi hakijan suostumukseen perustuvana menettelyä. Ainakin esityksen säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää arviolla siitä, täyttääkö 97 a §:n ehdotettu uusi 6 momentti perustuslain 21 §:n edellytykset hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen kokonaisuudessaan turvapaikkamenettelyssä.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen jaksossa 4.2.1 (s. 25) todetaan, että ”Kustannusvaikutukset on arvioitu normaaliolojen näkökulmasta. Laaja-mittaisen maahantulon tilannetta on mahdoton arvioida ennakolta, koska kyse voi olla myös vieraan valtion Suomeen kohdistamasta vaikuttamisesta ja sen tehokkuuden olennainen ulottuvuus on ennalta-arvaamattomuus. Laajamittaista maahantuloa koskevat toimintasuunnitelmat tehdään osana valmiussuunnittelua ja sen edellyttämät kustannusvaikutukset ilmenevät osana tällaiseen tilanteeseen varautumisesta. Rajamenettelyssä tapahtuvien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittely ei poikkea normaalista turvapaikkamenettelystä eikä rajamenettelyn käyttöönotto vaikuta hakemuskäyttöön. Rajamenettelyn käyttöönotosta ei sen vuoksi aiheudu kasvavia kustannuksia, jotka koskisivat oikeusavun tarvetta tai muutoksenhakutuomioistuimia.”

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. Hakemus tulisi ratkaista neljän viikon kuluessa. Rajamenettely soveltuisi normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa muutamiin kymmeneen hakijoihin vuodessa, korkeintaan 100-200 hakijaan vuodessa. Rajamenettelyä koskevat säännökset on tarkoitettu sellaisenaan soveltuvaksi sekä normaaliin turvapaikanhakijatilanteeseen että laajamittaisen maahantulon tilanteeseen, jolloin voidaan olla myös poikkeusoloissa.

Laajamittaisen maahantulon tai hybridi vaikuttamisen kautta aiheutuneen maahantulon osalta on mahdotonta arvioida ennakolta hakijoiden määrää. Lain vaikutuksia on kuitenkin arvioitava normaalitilanteen mukaan, jolloin rajamenettely koskisi vain vähäistä määrää hakijoita vuodessa. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa kustannusvaikutukset on arvioitava osana valmiussuunnittelua ja tilanteen niin edellyttäessä oikeusministeriön käsityksen mukaan myös vuotuisissa talousarvioissa ja lisätalousarvioissa maahanmuutto-olettamiin perustuvassa tarkastelussa.

Oikeusministeriö katsoo, että lain vaikutuksiin tulisi selvittää yhdessä valtiovarainministeriön kanssa, kattaako nykyinen maahanmuutto-olettamiin perustuva rahoitusmalli nykyisellään jo lakiehdotuksen vaikutukset maahanmuuttomenoihin. Mikäli valtiontalousarvio- ja kehysprosesseissa maahanmuutto-olettamiin perustuva maahanmuuton rahoitusharkinta soveltuu, tulisi tämä kirjata esitykseen selkeästi niin, että menot katetaan vallitsevan tilanteen ja maahanmuutto-olettamien pohjalta valtion talousarvio- ja kehysprosesseissa. Jos näin ei tapahtuisi, oikeusministeriö katsoo, että tuomioistuinten ja oikeusavun resurssitarpeet tulee arvioida erikseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Vaikka rajamenettelyasiat voisivat jakautua käsiteltäviksi muihinkin

hallinto-oikeuksiin kuin Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, laajamittainen maahantulo voi edellyttää tarvetta esimerkiksi hallintotuomioistuinten päivistysyksiköiden perustamiseen ja päivistystoiminnan riittävään resursointiin.

Lisäksi oikeusministeriö nostaa esille, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, tarkoitetaanko muutoksenhakutuomioistuimilla hallintotuomioistuimia. Termi hallintotuomioistuimet on parempi, jos halutaan kertoa vaikutuksista hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Myös jakson 4.2.2 osalta olisi perusteltua huomioida em. tuomioistuinterminologiasta. Mainitussa jaksossa (s. 26) todetaan, että ”Normaalimenettelystä poikkeavaa kuormitusta rajamenettely saattaisi aiheuttaa lähinnä vastaanottokeskuksesta poistuneiden hakijoiden kiinniotossa ja mahdollisten säilöönnottoa koskevien päätösten tekemisessä niin toimivaltaisessa viranomaisessa kuin myös kärjäoikeuksissa näiden päätösten vahvistamista varten.”

Oikeusministeriö toteaa, että luonnokseen ei sisälly arviota säilöönottopäätösten määrän lisäyksestä, eikä näin ollen myöskään arviota kustannusvaikutuksista. Jos on ajateltu, että mahdollinen lisäys normaalioloissa on niin vähäinen, että se ei vaikuta kärjäoikeuksien työmäärään ja resurssitarpeeseen, niin tämä olisi hyvä ilmetä esityksestä. Esityksessä tulisi ottaa kantaa miten tämä katettaisiin laajamittaisen maahantulon tilanteessa: maahanmuutto-olettimiin perustuvissa rahoitustarkasteluissa vai muulla erillismäärärahalla.

Mikäli esitykseen liittyy laajempia päivistysluonteisia vaatimuksia toiminnan järjestämiseen oikeudenhoidon toimijoiden osalta, edellyttää oikeusministeriö, että järjestelytarve kuvataan esitysluonnoksessa sellaisella tarkkuustasolla, jonka pohjalta toimijat voivat arvioida työmäärälisäyksen tai muutoin järjestelyyn liittyvät menovaikutukset. Näiden menojen osalta varataan mahdollisuus lausua uudelleen.

Esityksen yhteys lisätalousarvioprosessiin vaatii täsmennystä

Esitysluonnoksessa todetaan, että esitys liittyy valtion vuoden 2022 lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tarkenneta mihin lisätalousarvioprosessiin esitys liittyy (25.5.2022 annettavaan vuoden 2022 toiseen lisätalousarvioon vai myöhemmin syksyllä mahdollisesti annettavaan lisätalousarvioon). Mikäli esityksestä aiheutuu lisämenoja oikeusministeriön pääluokkaan eikä niihin ole varauduttu talousarviossa, tulee menolisäykset kattaa. Useammalle hallinnonalalle vaikuttavia aiheuttava esitys vaatii myös rahanasiainvaliokunnan käsittelyn, mikäli menoihin ei ole varauduttu talousarviossa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu SM Sisäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/8021/2022-OM-8

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: