

23.5.2022

EOAK/3009/2022

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Riikka Jackson

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain (301/2004) muutoksista, joilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa.

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. Osa rajamenettelyn soveltamiseen liittyvistä seikoista on jätetty kansallisen sääntelyn varaan kuten menettelyn aikaisen liikkumisvapauden rajoittamisen järjestäminen sekä menettelyn päättymisen. Myös näistä ehdotetaan säännökset ulkomaalaislakiin.

Lausuntopyynnössä pyydetään ottamaan kantaa erityisesti rajamenettelyn soveltamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Menettelydirektiivissä rajataan rajamenettelyn ja ulkomaalaislaissa nopeutetun menettelyn soveltamista tämän ryhmän kohdalla. Esitysluonnoksessa on asetettujen edellytysten puitteissa esitelty eri vaihtoehtoja rajamenettelyn soveltamisen rajaamiseen ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden kohdalla. Päätös soveltamisen rajaamisen laajuudesta tehdään saadun lausuntopalautteen perusteella.

Rajamenettelyn soveltaminen ilman huoltajaa saapuneisiin alaikäisiin

Esitysluonnoksessa (s. 29) esitetään kaksi vaihtoehtoa rajamenettelyn soveltamiselle ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin: 1) soveltaminen rajataan ainoastaan niihin tilanteisiin, joissa hakijan voidaan katsoa tulevan turvallisesta alkuperämaasta, jolloin hakemus voitaisiin jättää tutkimatta ja 2) ilman huoltajaa olevat alaikäiset hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.

Ottaen huomioon lapsen oikeudet, lainsäädännössä ilmaistun lapsen edun ensisijaisuuden sekä yksin ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten henkilöiden lähtökohtaisesti haavoittuvan aseman, pidän perustellumpana jälkimmäistä vaihtoehtoa, jossa alaikäiset ilman huoltajaa olevat hakijat rajattaisiin kokonaan rajamenettelyn soveltamisen ulkopuolelle.

Lapsiperheet

Esitysluonnoksessa todetaan, että perheissä, joiden kohdalla rajamenettelyä voitaisiin soveltaa, voi olla alaikäisiä lapsia. Näissä tilanteissa hakijoiden majoittuminen ja rajamenettelyyn liittyvä velvoite pysyä vastaanottokeskuksen alueella tulisi esitysluonnoksen mukaan järjestää niin, että lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin kiinnitetään erityistä huomiota.

Lapsen edun ensisijaisuuden ja lapsen oikeuksien näkökulmasta pitäisin perusteltuna laajemmin pohtia lapsiperheiden asemaa rajamenettelyssä. Esitysluonnoksesta ei käy nyt mielestäni riittävästi ilmi, millä käytännön tavoilla voitaisiin varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja lapsen etu toteutuisivat rajamenettelyn aikana täysimääräisesti. Pitäisin perusteltuna harkita vielä sitäkin vaihtoehtoa, että lapsiperheet jätettäisiin menettelyn soveltamisen ulkopuolelle siten, kuin esimerkiksi Alankomaissa on tehty. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2021 vp todennut seuraavan:

(14) Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

(15) Lapsen oikeuksia koskevan sopimuksen 22 artiklan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi, joka yksin tai yhdessä vanhempiansa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia kyseisessä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 6).

Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevat hakijat

Menettelydirektiivin mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitseviin henkilöihin (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrin) vain rajoitetusti. Esitysluonnoksessa todetaan, että uutta ulkomaalaislain 104 a §:ää ei sen 2 momentissa ehdotetun mukaan sovellettaisi, jos hakijoiden tarvitsemaa tukea ei pystyttäisi antamaan rajamenettelyn puitteissa. Puollan tätä rajoitusta rajamenettelyn soveltamiseen tietyin varauksin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että erityisten menettelyllisten erityistarpeiden olemassaolo todetaan aina tapauskohtaisesti. Kyseessä voi esimerkiksi olla traumaattisista kokemuksista kärsinyt hakija, joka tarvitsee tavallista enemmän aikaa ja tukea voidakseen esittää turvapaikkapuhuttelussa turvapaikkahakemuksen kannalta tärkeät seikat. Tuen tarve voisi ilmetä missä tahansa menettelyn vaiheessa. Rajamenettelyn soveltaminen lopetettaisiin, jos tuen tarve ilmenisi kesken hakemuksen käsittelyn eikä tarvittavaa tukea olisi mahdollista järjestää rajamenettelyä sovellettaessa.

Tiedossani on, että nykyisessäkin rajamenettelyä pidempään kestävässä turvapaikkamenettelyssä on toisinaan haasteita tunnistaa menettelydirektiivissä ja myös vastaanottolaissa tarkoitettuja erityisiä menettelyllisiä takeita/haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita. Nyt ehdotetussa rajamenettelyssä hakemuksen käsittely tehdään hyvin nopeassa aikataulussa (lähtökohtaisesti 28 päivän kuluessa), joten riski siitä, ettei näitä hakijoita hakemusta jätettäessä tai hakemuksen käsittelyn aikana tosiasiasa tunnisteta, kasvaa.

Pidän tärkeänä, että haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen kiinnitetään erityistä huomiota. Olennaista on vahvistaa rajamenettelyssä hakemukset yleensä vastaanottavan rajavartiolaitoksen henkilökunnan osaamista haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisessa ja avun piiriin ohjaamisessa. Totean, että rajamenettelyn soveltamisesta on syytä luopua niissä tapauksissa, joissa hakemuksen käsittelyn aikana syntyy epäily hakijan mahdollisesta haavoittuvasta asemasta. Niiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta, jotka ovat rajamenettelyn piirissä sillä perusteella, että heidän tarvitsemansa tuki voidaan järjestää rajamenettelyssä, totean olevan aivan välttämätöntä, että tuen riittävyttä pystytään keskeyttämättä arvioimaan prosessin kuluessa ja rajamenettely lopettamaan, mikäli tuen määrä tai sen järjestämistapa havaitaan riittämättömäksi vastaamaan hakijan tuen tarpeeseen.

Oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu

Esitysluonnoksessa todetaan, että hakijan oikeus oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun säilyvät entisellään. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin käsitelty sitä, miten oikeudellisen neuvonnan ja oikeusavun saatavuus voidaan taata käytännössä esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esimerkiksi vuonna 2015 havaittiin, ettei oikeudellisen neuvonnan ja avun saatavuutta tosiasiallisesti pystytty takaamaan kaikille hakijoille. Oikeusturvan saavutettavuuden kannalta pidän välttämättömänä, että nopeassa rajamenettelyssä varmistetaan, että hakijat saavat ymmärtämällään kielellä tosiasiallisesti tiedon mahdollisuuksistaan oikeudelliseen neuvontaan ja apuun. Samalla on huolehdittava, että oikeusavustajia on tarjolla riittävä määrä.

Rajamenettely entisestään korostaa viranomaisen velvollisuutta ohjata ja neuvoa hakijoita turvapaikkahakemukseen liittyen. Rajamenettelyyn joutumisen ollessa jatkossa yksi hakemuksen käsittelyn vaihtoehto, on hakijoille heti heidän saapuessaan korostetun selkeästi kerrottava esimerkiksi siitä, että kaikki turvapaikkaperusteet on esitettävä heti, eikä perusteiden laajamittaisempaa kerrontaa voi jättää enää nykyiseen tapaan turvapaikkapuhuttelun varaan. Kuten esitysluonnoksessa on todettukin, aivan olennaista on myös kertoa (hakijan ymmärtämällä tavalla) rajamenettelyyn liittyvästä liikkumisvapauden rajoittamisesta ja turvaamistoimista, joita hakijaan voidaan kohdistaa rajamenettelyn aikana ja erityisesti silloin, jos hän poistuu vastaanottokeskuksen alueelta ilman erikseen myönnettä lupaa.

Säätämisyjärjestys

Esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin perustuslain henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, oikeusturvaa koskeva 21 § sekä perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §. Esitysluonnoksessa todetaan, että hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon. Olen asiasta samaa mieltä. Erityisesti ehdotettu liikkumisvapauden rajoitus edellyttää vielä valtiosääntöoikeudellista arviointia. Hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan rajamenettelyä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden perustuslain kannalta on arvioitu siinä vaiheessa, kun Suomi katsoi voivansa sen hyväksyä osana menettelydirektiiviä, eikä näin ollen liikkumisvapauden rajoittamiselle olisi valtiosääntöoikeudellista estettä. Koska tässä ei viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoon, kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa 15/2021 vp todetaan kuitenkin seuraavaa:

(7) Ehdotuksen mukaan hakijoita ei rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Hakija pidetään ehdotuksen mukaan rajalla tai sen läheisyydessä menettelyn ajan, mutta komissio ei ehdota säädettäväksi asiasta tarkemmin. Jatkokirjelmässä esitetyn valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä ja vapaudenmenetykseenkin sovelletaan siksi relevantteja kansallisia säännöksiä. Menettelyä koskeva sääntely on tältä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta (ks. esim. PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta painottaa, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (PeVL 18/2001 vp, s. 4, ks. myös PeVL 2/2021 vp, kappale 7).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että velvollisuus oleskella määrätyn vastaanottokeskuksen alueella tarkoittaa, ettei hakijalla ole oikeutta poistua tältä alueelta. Säättämisyjärjestysperustelujen mukaan mikään ei käytännössä estäisi hakijaa poistumasta alueelta eikä vastaanottokeskuksen henkilökunta valvo hakijan liikkumista tai voisi estää poistumista alueelta. Perustelujen mukaan kysymyksessä on perustuslain 9 §:n liikkumisvapauden rajoitus. Säättämisyjärjestysperustelut eivät mielestäni ole valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaiset. Esityksessä olisi tullut suhteellisuusperiaatteen lisäksi arvioida, millä tavoin ehdotus täyttää yleiset ja erityiset perusoikeuden rajoittamisedellytykset.