OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

LsN Yrsa Nyman

26.11.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 143/2024 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus. Muutosten taustalla vaikuttaa osin myös Euroopan unionin turvapaikka- ja palauttamislainsäädäntö.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

121 § Säilöön ottamisen edellytykset

121 §:n 1 mom. 6 kohta

Esityksessä ehdotetaan säilöönoton edellytyksiä koskevan 121 §:n 1 momentin 6 kohdan muuttamista (”hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle;”).

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja säilöönottoperusteita (yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus) varsin väljästi muotoiltuina ja merkitykseltään jossain määrin epämääräisinä. Ottaen huomioon henkilön säilöönottamisen merkitsevän varsin syvälle käyvää kajoamista henkilön oikeuksiin, tulisi sääntelyä joko selkeyttää tai sen soveltamiskynnystä nostaa olennaisesti. Jälkimmäinen voitaisiin toteuttaa

esimerkiksi ottamalla perusteluissa mainitut soveltamiskriteerit ”todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka” itse säännökseen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa näin: ”Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ehdotetun 121 §:n 1 momentin 6 kohdan käsitteitä ”yleinen järjestys” ja ”yleinen turvallisuus” tarkastellaan säännöskohtaisissa perusteluissa EUT:n ratkaisukäytännön valossa, joka määrittää ehdotetun säännöksen soveltamista.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perusteluilla säätämisen kieltoon. Ei riitä, että säännöksen soveltamista pyritään rajoittamaan perusteluissa mainituilla tiedoilla, vaan itse säännöksen tulee olla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla. Lailla on myös säädettävä perusoikeuksiin kohdistuvista rajoituksista sekä kaikista perusoikeuksien toteutumisen ja käytön kannalta keskeisistä asioista.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan myös muun muassa seuraavaa: ”Ehdotetussa 121 §:n 1 momentin 6 kohdassa voisi olla kyse esimerkiksi välineellistämistilanteesta, jossa maahan saapuu henkilöitä, jotka voivat muodostaa suomalaiselle yhteiskunnalle todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa vaikuttajavaltio lähettäisi suuren turvapaikanhakijajoukon mukana Suomeen myös sellaisia henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta, mutta jotka tiedetään taustojensa vuoksi vaarantavan sisäistä turvallisuutta. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi rikoksiin syyllistyneet henkilöt, rikollisjärjestöjen jäsenet tai siviileiksi tekeytyneet sotilaat. Ehdotetulla säilöönottoperusteella pyritään antamaan toimivaltaisille viranomaisille välineitä torjua uudenlaisia turvallisuusuhkia yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojelemiseksi.”

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että perustuslakivaliokunnalta on pyydetty lausuntoa asiassa. Ehdotetun säännöksen oikeasuhtaisuutta olisi syytä arvioida ottaen huomioon myös aiemmin tällä hallituskaudella tehdyt ulkomaalaislain muutokset, joiden tavoitteena on vastata vastaavanlaisiin tilanteisiin (esim. ulkomaalaislain 104 b § liikkumisoikeuden rajoittamisesta rajamenettelyssä).

121 §:n 1 mom. 8 kohta

Ehdotetun 121 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos ”hän on hakenut kansainvälistä suojelua ja on käyttäytymisellään aiheuttanut vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n mukaiset toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.”

Oikeusministeriö pitää hyväksyttävänä tavoitteena varmistaa turvapaikanhakijoiden asuinpaikkana toimivien vastaanottokeskusten turvallisuus. Vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja ei perustuslakivaliokunnan linjauksissa ole pidetty perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan piiriin kuuluvina (PeVL 59/2010 vp, s. 3), mutta kyse on kuitenkin tiloista, joissa turvapaikanhakijoita,

mukaan lukien lapsiperheitä ja muita haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, asuu pidemmän ajan. Vastaanottokeskuksissa on yhteisessä käytössä olevia tiloja, joita jokaisen asukkaan täytyy pystyä käyttämään turvallisesti. Vastaanottokeskusten asukkaiden oikeus turvallisuuteen, yksityiselämään sekä perhe-elämän suojaan korostuu, koska kyse on majoitustiloista.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksen sanamuotoon ”taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle”. Säännöksen sanamuoto ei vaikuta rajoittavan säännöksen soveltamista vastaanottokeskuksiin tai niiden välittömään läheisyyteen. Ehdotetun säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata säännöksen kyseistä osaa ollenkaan. Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa näin: ”Ehdotetussa 121 §:n 1 momentin 8 kohdan säilöönottoperusteessa olisi kyse tilanteesta, jossa vastaanottokeskuksen asiakas aiheuttaisi huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittaisi olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä.” Kuvaus antaa ymmärtää, että ehdotettu 8 kohta koskee ainoastaan tilanteita vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä. Jos tämä on ehdotetun säännöksen tarkoitus, säännöksessä oleva muotoilu ”taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle” vaikuttaa turhalta. Mikäli säännöksen tavoitteena kuitenkin on mahdollistaa säilöönotto myös tilanteissa, jossa henkilö on osoittanut olevansa yleisesti vaaraksi muiden turvallisuudelle, se tulisi perustella. Tässä tapauksessa ehdotettua perusoikeusrajoitusta tulisi arvioida perusoikeusten yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ko. muotoilu on hyvin väljä, eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Esityksessä ei ole avattu, mitä edellä mainitulla muotoilulla tavoitellaan tai minkälaisissa tilanteissa säännöstä voitaisiin soveltaa.

Edelleen kyseistä osaa ehdotetusta säännöksestä tulisi arvioida suhteessa perustuslain 6 §:ään, ellei sitä poisteta säännöksestä. Muotoilu vaikuttaa tarkoittavan sitä, että nimenomaan turvapaikanhakijoiden osalta voitaisiin yleisesti ottaa käyttöön kovempia keinoja puuttua muiden turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen (vrt. poliisilain keinot), vaikka käyttäytyminen ei millään tavalla liittyisi vastaanottokeskuksiin tai henkilöiden asemaan turvapaikanhakijoina. Oikeusministeriö toteaa, että näin laajaa erottelua kielletyn erotteluperusteen perusteella ei ole esityksessä perusteltu.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erillisestä säilöönottoperusteesta säätäminen pelkästään turvapaikanhakijoita varten olisi lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentin ehdottoman syrjintäkiellon vastaista. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Jos mahdollisuuksia puuttua muiden turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen pidetään yleisesti ottaen riittämättöminä, tulisi ensi sijassa harkita poliisilain muutostarpeita. Myös turvapaikanhakijoihin sovelletaan tarvittaessa poliisilain 2 luvun 10 §:ää ja turvapaikanhakijoita tulisi lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla kuin muita turvallisuutta vaarantavia ihmisiä. Henkilöön liittyvät syyt eivät lähtökohtaisesti saa vaikuttaa siihen, kuinka voimakkailla keinoilla puututaan muiden turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallintovaliokunnan on syytä arvioida säännöksen sanamuodon tarkentamista edellä esitetyn perusteella. Tällä hetkellä esitykseen ei sisälly perusteluja, jotka oikeuttaisivat kyseessä olevan perusoikeusrajoituksen, mitä lähtökohtaisesti voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta.

121 a § Pakenemisen vaara

Ehdotetun 121 a §:n 3 momentin mukaan ”Pakenemisen vaaran voidaan myös olettaa olevan olemassa, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu:…”. Kyseistä momenttia koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että ”Pykälän 2 momentin seitsemän kohtaa ovat painavampia perusteita pakenemisen vaaran olemassaolosta ja sitä kautta, turvaamistoimia harkittaessa, vahvempia yksittäisiä perusteita säilöönoton edellytysten täyttymiselle kuin 3 momentin seitsemän perustetta. Tämä käy ilmi 2 momentista, jonka mukaan pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin 1–7 kohdasta toteutuu, jos muuta ei osoiteta.” Pykälän 3 momentin 2 kohdassa mainitaan olettaman syntymisen aiheuttavana seikkana, että ”ulkomaalaiselta puuttuu henkilöllisyyden todistavat asiakirjat”.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa seuraavaa: ”Arvioitaessa pakenemisen vaaraa kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta, on tärkeä välttää automaattisia oletuksia pakenemisen vaaran olemassaolosta. Laittomalle maahantulolle tai asiakirjojen puuttumiselle voi olla hyväksyttävä syy. Esimerkiksi jos kansainvälistä suojelua hakeva on Suomeen tullessaan kadottanut matkalla matkustusasiakirjansa, ei tätä voida pitää suoraan osoituksena pakenemisen vaarasta. Tilanne on eri, jos lupaprosessin aikana Suomen viranomaisille esitetty matkustusasiakirja katoaa kesken maastapoistamismenettelyn.” Oikeusministeriön käsityksen mukaan itse säännöksestä tulisi käydä ilmi, että henkilöllisyyden todistavien asiakirjojen puuttuminen ei osoita pakenemisen vaaraa silloin, jos kyseessä on sellaisen maan kansalainen, joka ei pysty itsestään riippumattomista syistä hankkimaan Suomen hyväksymiä henkilöllisyysasiakirjoja.

123 b § Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely paluudirektiivissä tarkoitetussa hätätilanteessa

Ehdotetussa 123 b §:ssä säädettäisiin seuraavaa:

> Jos kyseessä on jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (paluudirektiivi) 18 artiklassa tarkoitettu hätätilanne, jossa poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia aiheuttaa säilöönottoyksiköiden tiloille tai toimivaltaisille viranomaisille odottamattoman suuria vaikeuksia, voidaan olla noudattamatta:
> 1) 124 §:n 2 momentissa säädettyjä käsittelyaikoja;
> 2) 123 a §:n 1 momentissa säädettyä säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta;
> 3) säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta tarjota erilliset majoitustilat säilöön otetuille perheille.
>
> Sisäministeriö päättää 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista.

> Hätätilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväkseen viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskeva asia on otettava käsittelyyn viimeistään kahden vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta.
>
> Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan hätätilanteessa sijoittaa säilöönottoyksikön sijasta muuhun soveltuvaan paikkaan. Sisäministeriö päättää, mitä tällaiset paikat ovat. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, hänet on kuitenkin aina sijoitettava säilöönottoyksikköön.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan normaaliolojen lainsäädäntöön on perusteltua ja poikkeusolojen sääntelylle ominaisen normaalisuusperiaatteen mukaistakin ottaa sääntelyä myös erilaisten häiriötilanteiden varalta. Viranomaisten tulee varautua erilaisiin häiriötilanteisiin siten, että niissäkin voidaan lähtökohtaisesti toimia normaalioloja koskevan lainsäädännön mukaisesti ja perusoikeuksia noudattaen. Mahdollisten perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien tulee kuitenkin näiltäkin osin täyttää perusoikeuksien rajoittamiselta vaaditut yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset. Myös kriisitilanteissa mahdollisten perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Ehdotettu säännös kytkeytyy useaan perusoikeuteen, erityisesti oikeusturvaan, yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen oikeuksiin mukaan lukien lapsen etuun. Edellä mainituista syistä oikeusministeriö pitää ongelmallisena, että ehdotettua 123 b §:ää käsitellään hyvin suppeasti esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Säännöksen mahdollistamia perusoikeusrajoituksia ei yksilöidä säätämisjärjestysperusteluissa, eikä niiden hyväksyttävyyttä arvioida. Ehdotetun 123 b §:n vaikutuksia arvioidaan ainoastaan lasten osalta, vaikka säännös mahdollistaa poikkeuksia, jotka monella muullakin tapaa kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Esityksessä (s. 7–8) käsitellään paluudirektiiviä ja komission ehdotusta uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi (jakso 2.1) mukaan lukien paluudirektiivin 18 artiklaa, joka on edellä mainitun ehdotuksen taustalla. Esityksessä ei kuitenkaan kuvata vastaanotto- ja paluudirektiivien aiempia täytäntöönpanoa koskevia ratkaisuja perusteluineen eikä aiheeseen liittyviä mahdollisia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain muutosta arvioidessaan korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 29/2022 vp, kappale 26, ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Oikeusministeriön käsityksen mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmatonta, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi tarkemmin poikkeussäännöksen käyttöönoton edellytyksistä, kuten välttämättömyysvaatimuksesta tai sisäministeriön poikkeussäännöksen nojalla tehdyn päätöksen ajallisesta kestosta. Nyt vaikuttaa siltä, että jopa viranomaisten häiriötilanteisiin varautumista koskevien toimenpiteiden laiminlyönti mahdollistaisi poikkeussäännöksen käyttöönoton

ja tätä kautta laajempia perusoikeusrajoituksia. Kynnys poikkeussäännöksen soveltamiseksi vaikuttaa säännöskohtaisten perustelujen mukaan olevan varsin matala ottaen huomioon viranomaisten velvollisuus varautua erilaisiin häiriötilanteisiin (”Tämänhetkinen kahden säilöönottoyksikön yhteenlaskettu säilöönottokapasiteetti on 109. Odottamattoman suuri rasite voi olla esimerkiksi säilöönottotilojen ja henkilöstöresurssien riittämättömyys. Jos säilöönottokapasiteettia ei kyettäisi normaalien menettelyjen puitteissa kasvattamaan riittävän nopeasti, voitaisiin operatiivista toimintaa turvata tämän hätätilanteita koskevan sääntelyn turvin.”). Edelleen ehdotetun poikkeussäännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat varsin suppeat.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan on huomioitava perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty, ts. että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Poikkeussäännöksen käyttöönoton perusteiden tulee toisin sanoen ilmetä suoraan lakitekstistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säännöksen taustalla olevan direktiivin 18 artikla sisältää joitakin säännöksen soveltamisen viimesijaisuutta koskevia kirjauksia. Esimerkiksi artiklan 3 kohdan mukaan artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Toisin sanoen ei riitä, että normaalien menettelyiden kautta ei pystytä kasvattamaan säilöönottokapasiteettia riittävän nopeasti. Ehdotettu 123 b § tai sen säännöskohtaiset perustelut eivät sisällä vastaavia kirjauksia. Oikeusministeriö pitäisi suotavana, että säännöstä tältä osin tarkennettaisiin ja sen soveltamista ohjattaisiin tarkemmin hallintovaliokunnan mietinnössä. Hallintovaliokunnan on syytä varmistua siitä, että ehdotettu säännös on EU-oikeuden mukainen. Lisäksi oikeusministeriö pitää tärkeänä, että ehdotetun säännöksen mahdollistamia perusoikeusrajoituksia arvioidaan perustuslakivaliokunnassa.

150 § Kokonaisharkinnan poistaminen maahantulokieltoa määrättäessä

Ehdotetun 150 §:n 2 momentin mukaan ”Maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrätyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Näissä tilanteissa ei sovelleta 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.”

Säännöksestä ehdotetaan toisin sanoen poistettavaksi viittaus kokonaisharkintaa koskevaan säännökseen (”jollei 146 §:stä muuta johdu”). Kokonaisharkinnassa on 146 §:n mukaan erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta kokonaisharkinnan poistamisesta jossain määrin ongelmallisena. Ehdotus on vaikeasti sovitettavissa yhteen myös muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa yleisesti jätetään viranomaiselle harkintavaltaa. Harkintavaltaa ei kuitenkaan ole ulkomaalaislaissa silloin, kun jokin lopputulos muodostuisi kohtuuttomaksi (ks. esim. UlkL 49, 50 ja 52 §, kyseessä on

sidottu oikeusharkinta.). Oikeusministeriö huomauttaa, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei ole rajatonta, vaan sitä ohjaavat muun muassa perustuslain 22 §, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) sekä ulkomaalaislain tavoitteet (UlkL 1 §) ja ulkomaalaislain 5 §. Kyseiset säännökset ovat viranomaisia oikeudellisesti velvoittavia.

Maahantulokielto muodostaa perusoikeusrajoituksen, koska se rajoittaa liikkumisvapautta ja mahdollisesti myös yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa sekä lapsen etua ja oikeuksia. Perusoikeuksien rajoittamista merkitsevä lakimuutos ei ole hyväksyttävää ilman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta johtamien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä (ks. PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu muun muassa suhteellisuusperiaate.

Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan mm. seuraavaa: ”Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. EIS:n 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia muun ohella yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityiselämän suojaan voidaan puuttua vain, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.” Esityksessä on tunnistettu ehdotuksen kytkentä myös yksityiselämän suojaan, mutta ehdotetun säännöksen muodostamaa rajoitusta yksityiselämän suojaan ei arvioida. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei kokonaisharkinta sinänsä estä määräämästä maahantulokieltoa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että viranomaisen tulee ulkomaalaislain säännöksistä riippumatta huomioida myös perus- ja ihmisoikeudet.

Esityksen sivulla 25 todetaan seuraavaa: ”Toisin kuin 150 §:n 1 momentti, direktiivi ei edellytä kokonaisharkintaa koskien sitä, määrätäänkö maahantulokielto vaiko ei. Sen sijaan direktiivi edellyttää, että maahantulokiellon kestoa määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet. Lisäksi direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden luopua maahantulokiellon määräämisestä yksittäistapauksessa humanitaarisista syistä.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on 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 takia 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). Kaikki EU-lainsäädännön sallimat vaihtoehdot eivät välttämättä ole mahdollisia Suomessa, vaan vaihtoehtoja tulee arvioida suhteessa Suomen perustuslakiin ja Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että EU-lainsäädäntö ei tässä tapauksessa edellytä kokonaisharkinnan poistamista, vaan paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan

mukaan jäsenvaltio voi pidättyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä.

Asia on tunnistettu esityksen vaihtoehtoiset ratkaisut -jaksossa (s. 68): ”Esitystä valmisteltaessa on myös tehty punnintaa sen suhteen, millä tavalla maahantulokiellon määräämisen velvoittavuutta voitaisiin lisätä. Tässä yhteydessä on valmistelussa noussut esiin se, että EU-oikeus ei edellytä kokonaisharkinnasta luopumisesta niissä tilanteissa, joissa maahantulokielto on paluudirektiivin ja voimassa olevan lain nojalla määrättävä. Valmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin EU:n 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). Tästä syystä esitystä valmisteltaessa on pohdittu kansallista liikkumavaraa.”

Edellä mainitusta huolimatta ehdotetun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Pykälän 2 momenttiin ehdotettavaa sääntelyä muutettaisiin siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että 146 §:n kokonaisharkintaa ei momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sovelleta. Tarkoituksena olisi tuoda esille paluudirektiivistä ilmenevä lähtökohtainen velvollisuus määrätä maahantulokielto kyseisissä tilanteissa. Maahantulokielto voitaisiin kuitenkin yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä paremmin paluudirektiivin sääntelyä, jossa yksilökohtainen harkinta liittyy maahantulokiellon pituuteen, eikä itse maahantulokiellon määräämiseen.” Oikeusministeriö pitää edellä olevaa muotoilua harhaanjohtavana ottaen huomioon, että kokonaisharkinnan huomioiminen on paluudirektiivin mukaista. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden luopua maahantulokiellon määräämisestä yksittäistapauksessa humanitaarisista syistä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Oikeusministeriö painottaa, että suhteellisuusperiaate tulee huomioida kaikkien perusoikeusrajoitusten osalta: ei riitä, että suhteellisuusperiaate huomioidaan maahantulokiellon pituutta harkittaessa ja maastapoistamispäätöksessä. Myös maahantulokiellon määräämistä harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan, jotta voidaan turvata esimerkiksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeudet.

Perusoikeusrajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu yksityiselämän ja perhe-elämän suojan merkitystä sekä sitä, että ”lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. EU:n perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevan 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta

koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Vastaava velvoite on kirjattu myös perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja ulkomaalaislain 6 §:ään.” Ehdotetun säännöksen mukaan maahantulokielto *voidaan* yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää. Oikeusministeriön käsityksen mukaan maahantulokielto *tulisi* jättää määräämättä, jos lapsen etu, perhe-elämän suoja tai muu perusoikeus sitä *edellyttää*. Muun muassa lapsen etu tulee turvata. Ei riitä, että lapsen edun huomioon ottamista mahdollistetaan. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa rajoitetaan pykälän sanamuodon vastaisesti viranomaisen mahdollisuuksia ottaa huomioon lapsen etua ja perhe-elämän suojaa: ”Ehdotettu säännös jättäisi viranomaisille harkintavaltaa ottaa huomioon sellaiset mahdolliset lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät seikat, *jotka eivät olisi tulleet esiin oleskeluluvan ja maasta poistamisen yhteydessä suoritetussa kokonaisharkinnassa*.” Oikeusministeriön käsityksen mukaan se, että toisen päätöksen yhteydessä on suoritettu kokonaisharkintaa ei poista viranomaisen velvollisuutta huomioida suhteellisuusperiaatetta ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet myös harkittaessa maahantulokiellon määräämistä. Kyse on eri asioista: henkilön maasta poistaminen voi olla perusteltua henkilön toiminnan vuoksi, mutta tästä huolimatta vierailut Suomessa voivat joissakin tilanteissa olla perusteltuja lapsen edun vuoksi. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut: lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3; PeVL 17/2018 vp, s. 3). Lainsäädännöllä ei tulisi estää kohtuuttomien tilanteiden huomioimista tapauskohtaisesti. Ehdotettu muutos ei ole myöskään linjassa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Oikeusministeriö ei tämän vuoksi kaikilta osin yhdy säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn, että ”Ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai EU:n lainsäädännön kanssa.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja perusoikeudet velvoittavat viranomaisia kansallisen lainsäädännön sisällöstä riippumatta. Perustuslain 106 §:n mukaan ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Edelleen tulee kansallista lainsäädäntöä soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Ehdotettu muutos johtaisi epäselvään tilanteeseen myös ottaen huomioon ulkomaalaislain 5 ja 6 §. Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ja lain 6 §:n 1 momentin mukaan ”Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.” Ehdotettua säännöstä voidaan tältä osin pitää lain soveltajan kannalta harhaanjohtavana.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esityksestä on pyydetty perustuslakivaliokunnan lausunto.

Huomiot valtioneuvoston ihmiskaupan vastaisen työn koordinaattorin näkökulmasta

Kansainväliset velvoitteet

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) velvoittaa Suomea varmistamaan uhrien asianmukainen tunnistaminen, uhrin avunsaanti tunnistamisprosessin aikana ja ettei mahdollista uhria poisteta maasta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista (10 artikla).

Myös EU-sääntely 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 tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 26.6.2013 direktiivin 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), jäljempänä vastaanottodirektiivi.

Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön.

Vastaanottodirektiivin 11 artiklan mukaan kansallisten viranomaisten on ensisijaisesti huolehdittava haavoittuvassa asemassa olevien säilöön otettujen hakijoiden fyysisestä ja henkisestä terveydestä. Jos haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava tällaisten henkilöiden tilanteen säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet ja otettava huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, mukaan lukien heidän terveytensä.

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) velvoittaa ottamaan palauttamisessa asianmukaisesti huomioon kyseisen henkilön oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo sekä henkilön uhriasemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe, ja palauttamisen on ensisijaisesti oltava vapaaehtoista. Sopimus myös velvoittaa osapuolet toteuttamaan tarvittavat toimet sellaisten kotiuttamisohjelmien käyttöönottamiseksi, joilla pyritään välttämään uudelleen uhriutumista (16 artikla).

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä edellyttää, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa sekä varmistetaan heidän tilanteensa säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet. Tässä laissa määritellään haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi alaikäiset, kidutuksen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit tai muutoin heikommassa asemassa olevat henkilöt.

Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen

Suomessa on tiedossa tapauksia, jossa ihmiskaupan uhri on tunnistettu vasta säilössä. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja hänen ohjaamisensa tarvittaviin palveluihin tulisi olla kaikkien potentiaalisia uhreja kohtaavien vastuulla. On huomioitava, että ihmiskaupan uhri ei aina tunnista itseään ihmiskaupan uhriksi, eikä aina kykene sanoittamaan aktiivisesti omia tuen tarpeitaan ilman ammattilaisen apua. Oletetun uhrin kohtaavan ammattilaisen tulee tarvittaessa ohjata ihmiskaupan uhriksi olettamansa henkilön Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tekemällä esityksen Auttamisjärjestelmälle oletetun ihmiskaupan uhrin suostumuksella. Esityksen tekijällä ei tarvitse olla varmuutta siitä, että kysymyksessä on ihmiskaupan uhri, vaan riittää että on herännyt epäily siitä, että kysymyksessä voi olla tuen tarpeessa oleva ihmiskaupan uhri.

Ihmiskaupan uhrin säilöönotossa ja maasta poistamista täytäntöön pantaessa on huolehdittava asianmukaisesti siitä, että uhri halutessaan pääsee hänen haavoittuvan asemansa ja tarpeensa huomioon ottavan avun piiriin. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen mukaisesti maastapoistamista ei saa panna täytäntöön ennen ihmiskaupan uhrin virallisen tunnistamisprosessin loppuun saattamista, jos on perusteltu syy epäillä, että kyseessä on ihmiskaupan uhri.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kuten esityksessäkin todetaan, ulkomaalaislakia uudistetaan samanaikaisesti useassa lakihankkeessa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 16/2023 vp, s. 6).

Nyt käsillä olevan ja muiden ulkomaalaislain ja vastaanottolain uudistuksen yhteisvaikutuksia on haastavaa arvioida ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta. Esitys yhdessä useiden muiden ulkomaalaislain ja vastaanottolain muutosten kanssa saattaa tehdä jo nykyisellään monimutkaisen lainsäädäntökokonaisuuden entistä vaikeaselkoisemmaksi. Tämä voi vaikeuttaa myös lain soveltamista.

Esityksessä todetaan, että laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ovat alttiita erilaiselle hyväksikäytölle ja saattavat itse syyllistyä rikoksiin. Ehdotuksilla voisi siten sen perusteluiden mukaan olla vaikutusta

siihen, että tapaukset, joissa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt joutuvat eritasoisen hyväksikäytön kohteeksi, vähenisivät. Tästä näkökulmasta paluiden ja palautusten tehostaminen voisi esityksen mukaan tarkoittaa myös ihmiskauppatapausten ja niiden riskin vähenemistä.

Jotta vaikutusarvio ihmiskaupan vastaisen työn, ihmiskaupan ilmitulon ja ihmiskaupan uhrien aseman näkökulmasta olisi mahdollista, tulisi ulkomaalaislakia ja vastaanottolakia koskevien esitysten yhteisvaikutuksia pyrkiä arvioimaan haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten ihmiskaupan uhrien näkökulmasta. Vaikutuksia ja lainmuutosten yhteisvaikutuksia tulisi myös seurata, koska esitetyt muutokset yhdessä muiden lainmuutosten yhteisvaikutusten kanssa voivat tosiasiassa lisätä hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskejä.

Alla tarkempaa vaikutusten arviointia ihmiskaupan uhrien aseman näkökulmasta:

Laittoman oleskelun määritelmä

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi ja pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 ja 5 momentti. Muutosehdotus tukee esityksen mukaan ehdotettua laittoman oleskelun määritelmän lisäämistä 3 §:n uudeksi 27 kohdaksi. Esityksen mukaan lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus huomioon ottaen 3 momentin sisältöä on syytä täsmentää ensinnäkin siltä osin, että hakijan tulisi oleskella maassa laillisesti jättäessään oleskelulupahakemuksen, jotta oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hänelle oikeuden laillisesti odottaa kyseisen hakemuksen käsittelyä Suomessa. Nyt esitetyn laittoman oleskelun määritelmän mukaan oleskelu on laitonta, jos ulkomaalainen ei täytä ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Esityksen mukaan samalla saatettaisiin momentin sisältö vastaamaan sitä tarkoitusta, mitä lakia säädettäessä oli alun perin tarkoitettu ja vahvistettaisiin hallittua maahanmuuttoa oleskeluluvan hakemusprosessin osalta. Oleskelulupahakemuksen käsittelyyn perustuva oikeus lailliseen oleskeluun edellä mainituissa tilanteissa päättyy Maahanmuuttoviraston päätökseen.

Esityksen mukaan ehdotetut laittoman oleskelun määritelmä ja 40 §:n 3 momentin muuttaminen vaikuttaisivat ulkomaalaisen asemaan konkreettisesti siten, että ulkomaalaisen tulisi jatkossa oleskella maassa laillisesti sillä hetkellä, kun hän jättää hakemuksen, jotta hänen oleskelunsa hakemuksen käsittelyaikana olisi laillista. Laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset eivät voisi enää jättämällä oleskelulupahakemuksen laillistaa oleskeluaan maassa. Ehdotettu sääntely on esityksen mukaan linjassa ulkomaalaislakiin tehdyn muutoksen kanssa, jonka mukaan laittoman maassa oleskelun aikana tehty oleskelulupahakemus on pääsäännön mukaan peruste evätä oleskelulupahakemus. Voimassa olevan lain perusteella oleskelulupahakemus ei estä ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista tehdyn täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ehdotettu sääntely liittyy ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Säännöksen esitöiden mukaan (HE 26/2024 vp s. 61) kyseinen kohta pitäisi sisällään tilanteet, joissa ulkomaalainen on alun perin tullut maahan laittomasti tai hän on ensin oleskellut maassa laillisesti, mutta jäänyt maahan oleskelemaan, vaikka hänen olisi pitänyt poistua maasta oleskeluoikeuden päätyttyä taikka on tehty päätös maasta poistamisesta ja päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai

muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa. Jos jatkolupaa tai pysyvää lupaa hakevan ulkomaalaisen oleskelu olisi siis edellä kerrotuista syistä ollut hetkellisesti laitonta, voitaisiin tämä ottaa huomioon oleskelulupaharkinnassa. Laittomaan oleskeluun liittyvät oikeusvaikutukset tulevat toisin sanoen arvioitaviksi oleskelulupaa koskevassa päätöksentekoharkinnassa.

Myös ulkomaalaislain 148 § 2 momenttiin ehdotettava muutos liittyy 40 §:n 3 momenttiin ehdotettavaan muutokseen koskien laillista oleskelua hakemuksen käsittelyn aikana. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Mainitussa kohdassa ei ole kuitenkaan säädetty tilanteesta, jossa ulkomaalainen on täyttänyt maahan tullessaan säädetyt maahantulon edellytykset, mutta ei enää täytä niitä. Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin voidaan käännyttää myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty. Ehdotetun 40 §:n 3 momentin mukaan laillinen oleskelu hakemuksen käsittelyn aikana koskisi vain niitä hakijoita, jotka oleskelevat maassa laillisesti hakemusta jättäessään.

Jotta paluudirektiivin edellyttämällä tavalla voitaisiin tehdä palauttamispäätös kaikille laittomasti maassa oleskeleville ulkomaalaisille, pykälän 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin mahdollisuus käännyttää sellainen ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyllä perusteella laillista. Sellaisia oleskeluluvan hakijoita, joilla on oikeus oleskella maassa 40 §:n 3 momentissa säädetyllä perusteella, ei voitaisi käännyttää sillä perusteella, että heidän viisuminsa tai viisumivapaa oleskelunsa päättyisi ennen oleskelulupapäätöksen tekemistä. Oleskeluluvan hakeminen ei kuitenkaan estäisi käännyttämispäätöksen tekemistä tai sen täytäntöönpanoa oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana, jos jokin muu pykälän käännyttämisperusteista täyttyy. Tältä osin ei ehdoteta muutosta voimassa olevaan lakiin.

Ehdotetussa laillista oleskelua täsmentävässä sääntelyssä otettaisiin esityksen mukaan huomioon ihmiskaupan uhrit sekä maassa laittomasti oleskelleet ja työskennelleet kolmannen maan kansalaiset. Molemmissa tilanteissa myönnettäviin oleskelulupiin liittyy se, että niissä tunnistetaan mahdollisuus siihen, että ulkomaalainen on oleskellut maassa laittomasti sinä aikana, kun hän on ollut hyväksikäytön kohteena.

Sääntelyllä ei muutettaisi ihmiskaupan uhrien eikä maassa laittomasti oleskelleiden ja työskennelleiden kolmannen maan kansalaisten mahdollisuutta hakea harkinta-aikaa ja tätä kautta laillistaa oleskelunsa Suomessa oleskelulupaprosessin ajaksi. Pikemminkin sääntelyllä pyritään ohjaamaan lain soveltamista siihen suuntaan, että epäillyille ihmiskaupan uhreille tai laittomasti oleskelleille ja työskennelleille kolmannen maan kansalaisille annettaisiin harkinta-aika, joka laillistaa heidän oleskelunsa maassa.

Ehdotettu sääntely kattaisi ihmiskaupan uhrin ja laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen oikeuden oleskella maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, edellyttäen että hän tekee 52 a §:ssä tai 52 d §:ssä tarkoitettua oleskelulupaa koskevan hakemuksen harkinta-ajan voimassaolon aikana. Oleskelu olisi hakemuksen käsittelyn ajan laillista, vaikka harkinta-aika ehtisi umpeutua käsittelyn aikana.

Lisäksi on myös tilanteita, joissa Auttamisjärjestelmä on myöntänyt harkinta-ajan, mutta henkilö hakeekin jotain muuta lupaa kuin esityksessä mainittuja 52 a §:n tai 52 d §:n tarkoittamaa lupaa, kuten vaikkapa perhesidelupaa. Ilmeisesti tällöin Auttamisjärjestelmässä olevan oleskelu ei olisikaan laillista lupahakemuksen käsittelyn ajan, vaikka lupahakemus olisi laitettu harkinta-aikana vireille.

Tarkoituksena esityksen mukaan on, ettei mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutunutta ulkomaalaista poistettaisi maasta, ennen kuin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle on tutkittu. Harkinta-aika on tarkoitettu annettavaksi maassa oleskelun laillistamiseksi sellaiselle epäillylle uhrille, joka oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta. Harkinta-ajan antamisella turvataan erityisesti Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 10 artiklassa jäsenvaltioille säädetty velvoite varmistaa uhrien asianmukainen tunnistaminen, uhrin avunsaanti tunnistamisprosessin aikana ja se, ettei mahdollista uhria poisteta maasta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista.

Ihmiskaupan ja työperäisen hyväksikäytön uhrin laillisen oleskelun sitominen harkinta-aikaan on kuitenkin ongelmallista ja esityksen vaikutukset tulisi arvioida tästä näkökulmasta uudelleen.

Esimerkiksi vuonna 2023 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään kirjattiin edellisvuotta enemmän uusia hakemuksia, yhteensä 510 kappaletta.

Läheskään kaikki ihmiskaupan uhrit eivät hae harkinta-aikaa. Ihmiskaupan uhrien harkinta-aikoja annettiin vuosina 2015–2021 yhteensä 78. Lisäksi harkinta-ajan jatkamispäätöksiä tehtiin 17. Suomessa harkinta-aikoja on annettu viime vuosina vähän alle tai yli 20 kappaletta vuosittain ja päätökset on pääosin tehty Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmässä. Suomessa harkinta-aikoja annetaan ylipäätään vain sellaisille henkilöille, joilla ei ole laillista perustetta oleskella maassa, joka osin selittänee harkinta-aikojen alhaista määrää suhteessa Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kasvaviin asiakasmääriin (ns. paperittomia oli auttamisjärjestelmän uusista Suomessa ihmiskaupan kohteeksi joutuneista asiakkaista vuonna 2022 n. 10 %). Kts *Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännyttämisen perusteena*

Suurimmalla osalla Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään ohjautuneista henkilöistä on jo voimassa oleva oleskelulupa tai muu maassaoloedellytys (EU-kansalaisuus/-oleskelulupa, vireillä oleva oleskelulupa- tai turvapaikkahakemus tai he ovat Suomen kansalaisia) eli he eivät tarvitse harkinta-aikaa oleskelunsa laillistamiseksi. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän vuotta 2022 koskevassa tilastokatsauksessa todetaan myös, että ”harkinta-aikaa ei arvioitu tarpeelliseksi asiakkaille, jotka oleskelivat Suomessa ilman lainmukaista oleskeluoikeutta, mutta joita ei joka tapauksessa voitaisi poistaa maasta” (Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä 2023). Asiantuntijahaastatteluiden perusteella tällä viitataan esimerkiksi sellaisten maiden kansalaisiin, joihin ei pystytä henkilöitä tällä hetkellä palauttamaan. (*Selvitys ihmiskaupan uhreille annettavista harkinta-ajoista ja seksuaalipalvelujen myynnistä käännyttämisen perusteena*).

Lisäksi harkinta-ajan kokonaiskesto voi olla yhteensä enintään kuusi kuukautta. Esityksessä ei ole arvioitu tämän mahdollisia vaikutuksia ihmiskaupan uhrin asemaan.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus oleskella laillisesti maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainmukaisesti ratkaistu tai tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös.

Koska ihmiskaupan uhreja ei ole erikseen mainittu nyt ehdotetussa 40 §:n 3 momentissa, tarkoittaisi tämä, että myös sellaiset laillisesti esimerkiksi viisumilla maahan tulleet ulkomaalaiset, jotka hakevat ensimmäistä oleskelulupaa ihmiskaupan uhriksi joutumisen perusteella, eivät saisi oleskella laillisesti maassa hakemuksensa käsittelyn ajan, mikäli viisumi tai viisumivapaa aika on ehtinyt umpeutua eikä heille ole myönnetty harkinta-aikaa.

Harkinta-aika voidaan antaa vain vailla laillista oleskelulupaa oleville ja Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä voi antaa harkinta-ajan vain niille, jotka hakevat sen asiakkaiksi. Jos esimerkiksi työntekijän oleskeluluvalla maassa oleva henkilö hakeutuu Auttamisjärjestelmän asiakkaaksi, Auttamisjärjestelmä ei voisi edes myöntää henkilölle harkinta-aikaa, koska hän ei ole laittomasti maassa. Esitys saattaisi toteutuessaan lisätä myös ns. paperittomien määrää, mikä puolestaan lisäisi ihmiskaupan ja muun sen kaltaisen hyväksikäytön riskiä.

Esitys vahvistaisi Auttamisjärjestelmän roolia. Jos laillinen oleskelu sidotaan harkinta-aikaan, muutos tulisi todennäköisesti kasvattamaan Auttamisjärjestelmän työmäärää ja vaatisi mahdollisesti myös lisäresursseja, vaikka Auttamisjärjestelmä ei olekaan ainoa harkinta-aikoja myöntävä viranomainen. Näitä viranomaisvaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu. Hallintovaliokunnan olisi syytä kuulla Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmää sitä koskevassa asiassa.

Käytännössä esitys lisäisi myös painetta esimerkiksi sote-sektorille ohjata uhreja Auttamisjärjestelmään, jos heidän oleskelulupansa tai muu oleskeluperusteensa, kuten viisumi, on umpeutumassa. Tämä johtuu siitä, että sote-toimijat eivät voi lain mukaan myöntää harkinta-aikaa. Yhteistyössä STM:n kanssa tulisi huolehtia siitä, että sote-toimijat ovat tietoisia harkinta-ajasta ja sen oikeusvaikutuksista silloin kun syntyy epäilys siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaana on mahdollisesti ihmiskaupan uhri. Myös STM:n kuuleminen hallintovaliokunnassa olisi tästä näkökulmasta tarpeen.

Ylipäätään esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu niiden ihmiskaupan uhrien asemaan, jotka eivät syystä tai toisesta ohjaudu Auttamisjärjestelmään tai eivät halua Auttamisjärjestelmään. Tällöin Auttamisjärjestelmä ei voisi harkinta-aikaa antaa. Tämän henkilön tullessa esimerkiksi poliisin tietoon, poliisin tulisi antaa harkinta-aika, jotta hän voisi hakea halutessaan ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa ja oleskella hakemuksen käsittelyajan laillisesti Suomessa. Esitys vaatisi näin ollen vähintään myös esitutkintaviranomaisten (poliisi, Rajavartiolaitos) kouluttamista.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, sen tarkoituksena on, ettei mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutunutta ulkomaalaista poistettaisi maasta ennen kuin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle on tutkittu. Jotta tämä tavoite toteutuisi, ei oleskelun laillisuutta tulisi edellä esitettyjen perusteluiden nojalla kytkeä yksin harkinta-aikaan. Perustellumpi ratkaisu olisi se, että vähintään ulkomaalaislain 52 a §:n mukaista ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa tai ulkomaalaislain 52 d §:n mukaista oleskelulupaa hakevilta ei edellytettäisi laillista oleskelua maassa hakemuksen jättöhetkellä ja oleskelu olisi laillista siihen asti, kunnes Maahanmuuttovirasto on tehnyt hakemukseen päätöksen. Tämän tulisi ilmetä ehdotetusta 40 §:stä.