Lausunto hallituksen esityksestä HE 143/2024 vp eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa pyynnöstä toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu keskittyy lausunnossaan säilöönottoa koskeviin kysymyksiin. Valtuutetun päähuomiot asiassa ovat seuraavat:

- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitetyt muutokset erityisesti pakenemisen vaaran määrittelyn osalta voivat laajentaa perusteettomissa määrin säilöönoton edellytyksiä.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitys ei riittävästi turvaa lapsen oikeuksia. Lasten säilöönotto tulisi kieltää lailla.
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että hallituksen esityksen laillisen oleskelun määritelmää koskeva muutos on ongelmallinen erityisesti ihmiskaupan uhrien aseman näkökulmasta.

Yleistä säilöön ottamisesta

Säilöönotto on toimenpide, joka tarkoittaa vakavaa puuttumista yksilön keskeisimpiin oikeuksiin. Kun henkilö otetaan säilöön, hän menettää vapautensa ja hänet suljetaan tiettyyn paikkaan, joko säilöönottoyksikköön tai poliisin pidätystiloihin. Tätä

pidetään vapaudenmenetyksenä, minkä lisäksi toimi rajoittaa esimerkiksi yksityiselämän suojaa. Kyse on siten merkittävästä puuttumisesta ulkomaalaisen henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä syystä säilöön ottamista koskevaa sääntelyä uudistaessa on tehtävä tarkkaa punnintaa yksilöihin kohdistuvien rajoitusten ja rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden välillä. Olennaista on, että säilöönotto säilyy viimesijaisena keinona, mitä muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään edellyttänyt (ks. esim. 39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012).

Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea on kesäkuussa 2024 Suomea koskevissa loppupäätelmissään katsonut, että säilöönottoa tulisi soveltaa vain viimesijaisena keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi silloin, kun se on yksilön olosuhteisiin nähden ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Komitea on ilmaissut huolensa saamistaan tiedoista koskien käytäntöä, jossa luvattomasti Suomeen saapuneita ulkomaalaisia otetaan säilöön. (CAT/C/FIN/CO/8)

Ulkomaalaislain 208 §:n nojalla yhdenvertaisuusvaltuutetun tietoon on muun muassa viipymättä saatettava ulkomaalaisen säilöönottoa ja lapsen asumisvelvollisuutta koskevat päätökset. Valtuutetun yleisenä havaintona voimassa olevan lainsäädännön soveltamisesta säilöönottopäätöksiä koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella on, ettei säilöön ottamisen kynnys vaikuta olevan korkea, vaan jo nykyinen laki vaikuttaa mahdollistavan säilöön ottamisen tapauksissa, joissa valtuutetun arvion mukaan voitaisiin käyttää myös lievempiä ja yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavia keinoja. Toiseksi valtuutettu on kiinnittänyt säilöönottopäätöksissä huomiota siihen, että kynnys sille, että käräjäoikeus päätyisi arvioimaan asiaa lopputuloksen kannalta toisin kuin säilöön ottamisesta päättänyt ja sen jatkamista esittävä viranomainen, vaikuttaa hyvin korkealta.

Edellä esitettyjen perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien ja nykykäytäntöä koskevien havaintojen perusteella **yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu yleisesti ottaen kriittisesti esitykseen säilöönottoa koskevan sääntelyn tiukentamisesta**. Säilöönoton on säilyttävä viimesijaisena keinona. Erityisesti, jos kyse on haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä, säilöönoton oikeasuhtaisuutta tulisi harkita hyvin tarkkaan.

Pakenemisen vaaran määritelmä

Hallituksen esityksen mukaan säilöönottoyksiköiden asiakasmäärät voisivat esityksen myötä lisääntyä noin 25 %. Erityisesti säilöönottojen lisääntyminen yhdistetään

pakenemisen vaaraa koskevaan uudistukseen. Pakenemisen vaara on yksi säilöön ottamisen edellytyksistä. Esityksessä ehdotetaan lueteltavaksi useita seikkoja, joiden toteutuessa voidaan olettaa olevan olemassa pakenemisen vaara. Esimerkiksi Maahanmuuttovirasto totesi lausuntokierroksella osan ehdotetuista kriteereistä täyttyvän jopa valtaosalla turvapaikanhakijoista. Useita seikkoja, joita ehdotetaan pakenemisen vaaraa indikoiviksi tekijöiksi, ei perustella hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa lainkaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että osalla ehdotetuista pakenemisen vaaraa indikoivista tilanteista ei vaikuttaisi tosiasiallisesti olevan riittävän kiinteää yhteyttä pakenemisen vaaran todentamiseen. Pakenemisen vaaran liian laaja määrittäminen voi lisätä säilöönottoja merkittävästi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että säilöönoton on oltava viimesijainen keino. **Valtuutettu pitääkin pakenemisen vaaran määritelmää esitetyssä muodossa perusteettoman laajana ja suosittelee hallintovaliokuntaa harkitsemaan määritelmän rajaamista.**

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota ehdotukseen, jonka mukaan pakenemisen vaaran voitaisiin olettaa olevan olemassa, jos ulkomaalaiselta puuttuvat hänen henkilöllisyytensä todistavat asiakirjat (ehdotetun 121 a §:n 3 momentin 2 kohta). Säännöskohtaisissa perusteluissa tunnistetaan, että henkilöllisyyden todentavien asiakirjojen puuttumiselle voi olla myös hyväksyttäviä syitä, jotka eivät ilmennä pakenemisen vaaraa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että Suomi ei esimerkiksi hyväksy Somalian kansalaisten passeja henkilöllisyyden todistaviksi asiakirjoiksi, jolloin henkilö ei voi mitenkään vaikuttaa siihen, että hänellä ei ole Suomen viranomaisen hyväksymää henkilöllisyysasiakirjaa. Asiakirjojen puuttumista ei tällaisessa tilanteessa voida pitää indikaationa siitä, että olisi olemassa pakenemisen vaara, joka voisi antaa aihetta turvaamistoimiin.

Tästä syystä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata tässä muodossa kyseistä lainkohtaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lainkohta tulisi poistaa tai sitä tulisi tarkentaa lakitasoisesti siten, että lainkohdasta ilmenisi, että mikäli henkilöllisyyden todentavan asiakirjan puuttumiselle on hyväksyttävä syy, ei asiakirjan puuttuminen voi vaikuttaa pakenemisen vaaraa koskevaan arviointiin.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan väärennettyjen asiakirjojen esittämistä seikaksi, jonka toteutuessa pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa (ehdotetun 121 a §:n 2 momentin 1 kohta). Kuitenkin myös väärennettyjen asiakirjojen esittämiselle voi olla useita syitä. Valtuutettu katsoo, että pakenemisen vaaraa arvioitaessa tulisi huomioida, onko hakija tietoinen, että hänen asiakirjansa ovat väärennettyjä. Mikäli hakija on saapunut

maahan ihmissalakuljettajan avulla, joka on antanut hänelle matkustusasiakirjan, ei hän välttämättä ole tietoinen siitä, että hänelle annetut asiakirjat ovat väärennettyjä. Erityisesti tämä voi korostua luku- ja kirjoitustaidottomien tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota pykäläehdotuksen kohtiin, joiden mukaan pakenemisen vaaran oletuksen voisivat synnyttää myös laiton maahantulo tai luvaton liikkuminen toisen jäsenvaltion alueelle (ehdotetun 121 a §:n 3 momentin 5 ja 6 kohdat). Valtuutettu korostaa, että luvallisten ja turvallisten reittien puuttuessa turvapaikanhakijoilla ei välttämättä ole muuta realistista mahdollisuutta tosiasiallisesti päästä turvapaikkamenettelyyn. Kyseisten kriteerien käyttäminen pakenemisen vaaraa indikoivina seikkoina ja siten säilöön ottamisen perusteena olevassa harkinnassa voisi laajentaa säilöön otettujen turvapaikanhakijoiden määrää merkittävästi. Asiassa on erityisesti syytä huomioida YK:n kidutuksen vastaisen komitean edellä viitattu huoli siitä, että Suomessa otetaan jo nykyisin säilöön henkilöitä heidän luvattoman maahan saapumisensa vuoksi.

Lapsen oikeudet

Hallituksen esityksessä tunnistetusti kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Tämä perustuu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklaan ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohtaan, ja vastaava velvoite on kirjattu myös perustuslakiin ja ulkomaalaislakiin. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan yhteiskunnallinen etu ei ole sellainen oikeus, jonka toteutumista tulisi verrata lapsen edun ensisijaisuuden toteutumiseen, vaan punninnassa on kyse nimenomaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta lapsen oikeudesta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon (CRC/C/GC/14). Tämä on huomioitava niin lainsäätämisen yhteydessä suoritettavassa lapsen edun ensisijaisuuden arvioinnissa kuin myös lainsäädäntöä sovellettaessa.

Lapsen edun ja oikeuksien perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että lasten säilöönotto maahanmuuton yhteydessä tulisi kieltää lailla. YK:n lapsen oikeuksien komitea ja siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevä komitea ovat toistuvasti todenneet, ettei lapsia saisi koskaan ottaa säilöön syistä, jotka liittyvät heidän tai heidän vanhempiensa siirtolaisasemaan, ja että valtioiden tulisi viipymättä luopua kokonaan lasten säilöön ottamisesta maahanmuuton yhteydessä (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23). YK:n lapsen oikeuksien komitea vaati viimeisimmissä vuonna 2023 antamissaan loppupäätelmissä Suomea lopettamaan turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton (CRC/C/FIN/CO/5–

6). Säilöönottoa ja siitä johtuvaa vapaudenmenetystä ei voida pitää lapsen edun mukaisena toimenpiteenä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee, että valiokunta harkitsisi tarvetta palauttaa esitys ministeriöön jatkovalmisteluun, jotta esitys paremmin turvaisi lapsen oikeudet.

Ihmiskaupan uhrin harkinta-aika

Ihmiskaupparaportoijana toimiva yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa nostaa esiin hallituksen esityksen ja erityisesti laittoman oleskelun määritelmää koskevan muutoksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin. Hallituksen esityksen sivulla 54 todetaan, että ”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.” Sivulla 74 todetaan, että ”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.”

Käytännössä hallituksen esityksellä tehdään aiemmin luvalliseksi katsottu maassa oleskelu oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan laittomaksi tilanteissa, joissa hakija ei oleskelulupahakemusta jättäessään ole oleskellut luvallisesti Suomessa. Tämän vuoksi ihmiskaupan uhrien ja laittomasti maassa oleskelleiden ja työskennelleiden kolmansien maiden kansalaisten osalta oleskelu on turvattava harkinta-ajan myöntämisellä ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä.

Ihmiskaupan uhrin harkinta-ajan (UlkL 52 b §) tarkoituksena on laillistaa uhrin oleskelu, jotta hän voi toipua kokemuksistaan ja päättää, lähteekö hän yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Hallituksen esitys, jolla ilman oleskeluoikeutta oleskelleen henkilön oleskelu maassa oleskelulupakäsittelyn ajan katsotaan laittomaksi, muuttaa harkinta-ajan myöntämisen tarkoitusta. Harkinta-ajan kuluessa uhri voi toipua

kokemuksistaan ja päästä rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden vaikutuspiiristä siten, että hän pystyy tekemään perustellun päätöksen yhteistyöhön ryhtymisestä toimivaltaisten viranomaisten kanssa (HE 266/2014 vp, s. 9).

Hallituksen esitys on ongelmallinen, sillä harkinta-aikaa koskevan sääntelyn mukaan harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan sen antaminen on viranomaisaloitteinen asia. Kielteistä harkinta-aikapäätöstä ei ole, eikä harkinta-ajasta päättämisestä tai sen keskeyttämisestä ole valitusoikeutta. Harkinta-ajan antamisesta, sen alkamisajankohdasta ja kestosta sekä harkinta-ajan keskeyttämisestä ilmoitetaan henkilölle kirjallisesti. Harkinta-aikaa annettaessa henkilölle kerrotaan mahdollisuudesta ja perusteista keskeyttää harkinta-aika. Harkinta-aika alkaa sinä päivänä, jona päätös sen antamisesta tehdään. Koska harkinta-aikaa ei voi hakea eikä esimerkiksi valitusoikeutta ole, jää harkinta-ajan määräytyminen ja tällöin myös sen määrittyminen, oleskeleeko mahdollinen ihmiskaupan uhri oleskelulupahakemuksensa käsittelyajan maassa laillisesti, viranomaiskäytännön varaan ilman riittäviä oikeusturvatakeita. Tältä osin yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että asiaa arvioitaisiin myös perustuslain 6 §:n ja 21 §:n näkökulmasta.

Ongelmallista esityksessä on myös vastuiden jakaantuminen eri perustein eri viranomaisille. Oleskeluluvasta päättää Maahanmuuttovirasto. Ihmiskaupan uhrin harkinta-ajan myöntää UlkL 52 c § mukaisesti poliisi, rajaviranomainen tai Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä asiakkaalleen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu haluaa myös nostaa esiin hyvinvointialueilla olevat ihmiskaupan uhrit, jotka eivät ohjaudu Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmä voi myöntää harkinta-ajan vain asiakkaalleen. Koska ihmiskaupan uhrit on otettu huomioon hallituksen esityksessä vasta lausuntokierroksen jälkeen, on muutoksen vaikutusten arviointi esimerkiksi viranomaisten toimintaan jäänyt vajaaksi.

Yllä olevan perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ihmiskaupan uhrien ja laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisten osalta tulisi hallituksen esitystä muuttaa siten, että em. ryhmien osalta oleskelu on laillista 52 a tai 52 d § mukaisen oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan riippumatta siitä, onko henkilöille ennen hakemuksen jättämistä tehty päätös harkinta-ajan myöntämisestä vai ei.

Lopuksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää ongelmallisena, että säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevaan hallituksen esitykseen on sisällytetty merkityksellinen muutos laittoman oleskelun määritelmästä ilman, että muutos on nostettu selkeästi esiin

hallituksen esityksen pääasialliseen sisältöön. Yhteisvaikutukset muiden lakiesitysten kanssa voivat olla arvaamattomia ja johtaa ulkomaalaisten oikeuksien kaventumiseen perusteettomilla tavoilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kestämättömänä perustelua, että ”paluiden ja palautusten tehostaminen voisi tarkoittaa myös ihmiskauppatapausten ja niiden riskin vähenemistä”. Hallitus on useilla lakimuutoksilla kiristänyt oleskeluoikeuden saamista, mikä ajaa ihmisiä tilanteeseen, jossa oleskelua on vaikea tai mahdoton laillistaa. Valtuutettu korostaakin vaikutustenarvioinnissa tunnistettua mahdollisuutta, että esitysten yhteisvaikutusten johdosta hyväksikäytön riskit voivat pikemminkin kasvaa.

Valtuutettu katsoisi tarpeelliseksi, että mikäli valiokunta esittää mietinnössään esityksen hyväksymistä, eduskunta edellyttäisi ministeriötä ja toimeenpanevia viranomaisia seuraamaan lakimuutoksen soveltamista muun muassa keräämällä säännöllisesti tietoa ensisijaisten turvaamistoimien ja säilöönoton määristä ja säilöönottopäätösten perusteista, myös tuottaen eriteltyä tietoa esimerkiksi koskien lapsia, sekä tuottamaan arvion lain vaikutuksista relevantteihin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Yksikön päällikkö, valtuutetun sijainen Robin Harms

Asiantuntija Elsa Korkman

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Robin Harms
Johtava erityisasiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
robin.harms@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Elsa Korkman
Asiantuntija
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
elsa.korkman@oikeus.fi