PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

4.12.2024

Asia: HE 143/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

1 Yleistä

Ehdotuksessa esitetään ulkomaalaislakiin muutoksia, jotka toteutuessaan johtavat merkittävään niin säilöönoton kuin maahantulokiellon käytön laajentamiseen uusilla, laveilla ja epätäsmällisillä perusteilla. Kyse on yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin, eli henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä liikkumisvapauteen, syvälle kajoavasta sääntelystä.

Ehdotetut ulkomaalaislain muutokset perustuvat yksinomaan hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla hallitus pyrkii tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista. Lisäksi ehdotettavia lukuisia tiukennuksia perustellaan pyrkimyksellä edistää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamista yhteiskunnassa.

Ehdotuksessa on jälleen kyse ulkomaalaislain muutoksesta, jota ollaan toteuttamasta kiireellä a ilman asianmukaista vaikutusarviointia sekä ilman, että muutoksille on esitetty mitään asianmukaisia perusteita tai todellista tarvetta. Ehdotuksen vaikutusarviointi ja erityisesti arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa. Ehdotetuissa säännöksissä on käytännössä sivuutettu siinä todetut ongelmat ja oikeusturvariskit.

Ehdotuksessa tunnustetaan, että ulkomaalaislain lukuisten muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikeaa tunnistaa ja arvioida. Ehdotuksen mukaan onkin mahdollista, että "myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei valmistelun samanaikaisuuden vuoksi ole kyetty havaitsemaan. Useat muutokset johtavat siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä tulee entistä yksityiskohtaisempaa. Tämä hankaloittaa osaltaan yhteisvaikutusten tunnistamista". Vaikutusarvion osalta ei voida pitää riittävänä pelkkää toteamaa siitä, että hallitusohjelman mukaiset poliittiset tavoitteet toteutuvat ("koska lakimuutosten taustalla on hallitusohjelma ja sen tavoite maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttamista aiempaa tiukemmaksi, voidaan yleisellä tasolla todeta yhteisvaikutusten olevan tämän tavoitteen suuntaisia").

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Ehdotetut lainmuutokset tekisivät jo nykyisellään erittäin monimutkaisen ulkomaalaislain säädöskokonaisuuden entistä monimutkaisemmaksi ja vaikeaselkoisemmaksi. Esitys ja siinä ehdotetut säännökset eivät täytä hyvältä lainvalmistelulta edellytettävää selkeyttä ja ymmärrettävyyttä. Ottaen huomioon lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, ehdotettuja säännöksiä ei tule hyväksyä ehdotetussa muodossa.

Esityksen tarkoituksena on ottaa hallitusohjelmassa todetulla tavoin käyttöön Euroopan unionin paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset tavoitteena tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Näin siitä huolimatta, että Euroopan komissio on todennut paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon olevan Suomen osalta moitteetonta. Esitystä valmisteltaessa paluudirektiivi on käyty läpi hallitusohjelmakirjausten mukaisesti tiukennusten näkökulmasta. Sen valmistelussa ei ole kuitenkaan riittävästi huomioitu esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan eli primaarioikeuden edellyttämää, myös paluukäsikirjassa painotettua perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista. Esityksessä sivuutetaan myös se, että direktiivien täytäntöönpanossa tulee myös kansallista liikkumavaraa käytettäessä ottaa huomion perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 25/2005 vp).

Esitys sisältää muutosehdotuksia, joilla on merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia muun muassa lapsen etuun ja oikeuksiin, perhe- ja yksityiselämän suojaan, henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisvapauteen liittyen. Ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden, mukaan lukien suhteellisuusperiaate sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen osoittaminen. Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia.

Ehdotus lisäisi väistämättä säilöönottoa ja paperittomuutta. Ehdotus lisäisi myös merkittävästi ja tarpeettomasti yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja, perusoikeuksia merkittävästi rajoittavia lainmuutoksia. Ehdotus on näiltä osin ristiriidassa Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Esityksessä ei esitetä mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuille perusoikeuksia rajoittaville muutoksille. Esitys yhdessä useiden muiden hyväksyttyjen, vireillä ja valmistelussa olevien lainmuutosten kanssa tarkoittaa jo nykyisellään monimutkaisen ja vaikeaselkoisen ulkomaalaislain muuttamista vielä entistä vaikeaselkoisemmaksi ja ennakoimattomaksi. Ehdotetut säädökset ovat ristiriidassa lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa.

Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen vaikutusarviointi, myös useiden toteutettujen ja valmisteilla olevien ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutusten osalta.

Seuraavassa yksityiskohtaisempia huomioita esityksessä ehdotetuista muutoksista, jotka ovat Pakolaisneuvonnan käytännön työn näkökulmasta keskeisimpiä. Esityksen laajudeen takia lausunnossa ei ole mahdollista käydä läpi kaikkia esityksen ongelmallisia kohtia.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

2 Säilöönotto

2.1 Yleisesti säilöönoton perusteiden lisäämisestä

Ehdotuksessa esitetään muun muassa säilöönoton perusteiden lisäämistä ja säilöönoton enimmäiskeston pidentämistä.

Ehdotuksessa todetaan, että yksilön näkökulmasta säilöönottoa koskevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammissa laissa tarkoin säännellyissä tilanteissa ja aiempaa pitemmäksi ajaksi, jos maasta poistamisen valmistelu tai yleinen järjestys taikka yleinen turvallisuus sitä edellyttää.

Esityksen mukaan "tarkoin kohdennettuun" säilöönottoon voidaan jatkossakin turvautua vain, jos vaihtoehtoinen lievempi turvaamistoimi todetaan riittämättömäksi. Kuitenkin ehdotuksella on tarkoitus tuoda ulkomaalaislakiin merkittävä määrä uusia säilöönottoperusteita, jotka tosiasiassa tulevat lisäämään – erityisesti turvapaikanhakijoiden – säilöönottojen määrää.

Erityisen ongelmallinen on ehdotuksen esitetty "olettama pakenemisen vaarasta", joka asettaa hallinnollisen säilöönoton kohteeksi joutuvalle näyttötaakan osoittaa, ettei säilöönoton välttämättömyys- tai oikeasuhtaisuusedellytys täyty.

Ehdotettua sääntelyä perustellaan läpi luonnoksen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamisella. Esityksen mukaan säilönottoperusteiden laajentamisella voidaan vastata mahdollisiin vihamielisten tahojen yrityksiin horjuttaa yhteiskunnan turvallisuutta välineellistetyn maahantulon avulla. Kyse olisi esityksen mukaan *yksittäisistä* tapauksista, joihin ehdotetulla muutoksella voitaisiin puuttua, sillä poliisi toimii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ensisijaisesti poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla. Esityksen mukaan uusien säilöönottoperusteiden sisällyttäminen lakiin on kuitenkin tarpeen "uudenlaisiin turvallisuusuhkiin vastaamiseksi ja niihin varautumiseksi".

Esityksessä viitataan sisäministeriön johtaman työryhmän selvitykseen (*Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*), jossa todetaan, että välineellistämistilanteissa mahdollisuus ottaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantava henkilö tällä perusteella säilöön voi olla tärkeää esimerkiksi tilanteessa, joissa Suomessa olisi suuri määrä turvapaikanhakijoita, joiden joukossa vaikuttajavaltio olisi lähettänyt turvapaikanhakijoina myös henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena on vain aiheuttaa häiriötä yleiselle järjestykselle niin vastaanottokeskuksessa kuin muutoin yhteiskunnassa. Esityksessä ei kuitenkaan selvitetä tarkemmin, kuinka todennäköinen tällainen hypoteettinen tilanne todella on, eikä sitä, minkä vuoksi poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöllä ei ole mahdollista torjua tällaisia uhkia.

Esitystä perustellaan myös vastaanottokeskusten syrjäisellä sijainnilla ja sillä, että esityksen mukaan lähtökohtaisesti yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisessa on kyse monipartiotilanteesta, eikä keskus olisi aina nopeasti tavoitettavissa.

Vastaanottokeskusten sijainnilla ei voi perustella hallinnollisin perustein tapahtuvaa vapaudenriiston lisäämistä ja mahdollisiin järjestyshäiriöihin on kyettävä vastaamaan jo olemassa olevan sääntelyn puitteissa. Kuten eduskunnan perustuslakivaliokunta on

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

todennut (PeVL 45/2014 vp), kansalliseen turvallisuuteen perustuvassa vapaudenmenetyksissä tulee lähtökohtaisesti tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin. Säilöönotossa on kyse hallinnollisesta turvaamistoimesta, ei rikosprosessuaalisesta pakkokeinosta. Hallinnollisen säilöönoton laajentava käyttö ei ole asianmukainen tapa vastata mahdollisiin turvallisuusuhkiin.

Esityksessä ei esitetä tosiasiallisia perusteita uusille säilöönottoperusteille eikä tarkempaa selvitystä siltä osin, miksi luonnoksessa esitettyihin uudenlaisiin mahdollisiin turvallisuusuhkiin olisi syytä vastata ulkomaalaislain muutoksilla eikä esimerkiksi poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain säädösten tarkastelulla.

Säilöönotto merkitsee syvää puuttumista yksilön henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisvapauteen. Ehdotus on erityisen ongelmallinen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. "Yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus" sekä "kansallinen turvallisuus" -käsitteitä säilöönoton perusteena ei määritetä edellytetyllä tavalla.

Ehdotuksessa ei arvioida lainkaan vaihtoehtoisia turvaamistoimia.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua säilöönoton perusteiden lisäämistä ja laajentamista. Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönoton lisäämisen sijaan tulisi kehittää todellisia vaihtoehtoja säilöönotolle. Lasten ja myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönotto tulisi vihdoin kieltää kokonaan.

2.2 Säilöönoton yleiset edellytykset (117 a §)

Pykälän 1 kohdan muutoksella laajennetaan turvaamistoimen käytön yleisiä edellytyksiä. Ehdotetun säännöksen nojalla turvaamistoimi voitaisiin kohdistaa ulkomaalaiseen, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi. Luonnoksen mukaan muutoksella ei laajennettaisi 1 kohdan soveltamisalaa, vaan sillä "vahvistettaisiin säännöksen tulkintaa" koskien sitä, että yleisten edellytysten näkökulmasta turvaamistoimien käyttö on mahdollista koko sen ajan, kun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely on kesken.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämisen lisääminen säilöönoton yleisiin edellytyksiin on ongelmallinen, ja tulee suoraan lisäämään turvapaikanhakijoiden säilöönoton määrää ja kestoa. Ehdotettu muotoilu tarkoittaisi nykyisen lain sanamuodon ("maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi") ja tarkoituksen vastaisen ongelmallisen tulkinnan kirjaamista lakiin ja nimenomaan turvapaikanhakijoiden säilöönoton lisäämistä. Pakolaisneuvonnan tiedossa on jo tällä hetkellä tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakeva ja myös haavoittuvassa asemassa oleva hakija on otettu säilöön hakiessaan turvapaikkaa ja säilöönottoa on jatkettu, vaikka hakijan asiaa käsitellään ns. normaalimenettelyssä. Ehdotetussa säännöksessä käytetään epäselvää ilmaisua "hakemuksen perusteiden määrittäminen".

Ehdotetun sääntelyn nojalla esimerkiksi vailla henkilöllisyysasiakirjoja oleva turvapaikanhakija (ehdotettu 121 § 1 mom. 2 kohta) voitaisiin käytännössä ottaa säilöön koko hakemuksensa käsittelyn ajaksi (ehdotettu 3 momentti), joka

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

maahanmuuttoviraston tämänhetkisten käsittelyaikojen puitteissa tarkoittaisi erittäin pitkää säilöönottoa.

Ehdotettu muotoilu on omiaan johtamaan turvapaikanhakijoiden pitkittyneisiin säilöönottoihin.

2.3 Säilöön ottamisen erityiset edellytykset (121 § 1 momentti, 6 ja 8 kohdat)

Pykälän 1 momentin 6 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi säilöön ottamisen perusteena kansallisen turvallisuuden rinnalle henkilön yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle muodostama uhka. 8 kohdan ehdotettu säilöönottoperuste koskisi tilanteita, jossa turvapaikanhakija aiheuttaisi vastaanottokeskuksessa tai sen läheisyydessä huomattavaa tai toistuvaa haittaa yleiselle järjestykselle tai osoittautuisi muuten vaaralliseksi muiden turvallisuudelle.

Esityksessä ja säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa ei määritellä riittävällä tarkkuudella, mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella säilöönoton perusteena tarkoitetaan. Uutta sääntelyä perustellaan jälleen hypoteettisilla turvallisuusuhilla.

Esityksen mukaan ehdotetut ulkomaalaislain 121 §:n 6 ja 8 kohdat tulisivat sovellettaviksi tilanteissa, joissa poliisilain säännökset eivät ole riittävät. Ehdotetun säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan selvitetä tarkemmin, millä perustein poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön mahdollistamat keinot todettaisiin riittämättömiksi esityksessä nostettujen turvallisuusuhkien hallintaan.

Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden lisäämistä säilöönottoperusteeksi perustellaan luonnoksessa ensisijaisesti Suomeen mahdollisesti kohdistuvilla hypoteettisilla hybridiuhilla. Toisaalta yleinen järjestyksen ja turvallisuuden turvaaminen säilöönottoperusteena katsotaan soveltuvan myös tilanteisiin, jossa kyse olisi yksittäisen asukkaan aggressiivisesta ja väkivaltaisesta käyttäytymisestä, joka voisi heikentää muiden asukkaiden turvallisuuden tunnetta. Tällaisissa yleisissä järjestyshäiriötilanteissa poliisilain mahdollistamat keinot on katsottava riittäviksi. Turvallisuusperusteisen vapaudenriiston tulee tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, jolloin myös sovelletaan rikosoikeudellisia menettelytakeita.

Esityksen mukaan 1 kohtaa yhtenäistettäisiin sanamuodoltaan suhteessa paluudirektiivin 15 artiklassa säädettyihin säilöönoton perusteisiin. Direktiivin säännöksen tarkoituksena on varmistaa, etteivät palautettavat henkilöt vaaranna palaamisvelvoitteen toteutumista pakenemalla – ei suojella yhteiskuntaa henkilöiltä, jotka mahdollisesti muodostavat vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Yhteiskunnan suojelemiseen olisi pyrittävä muulla lainsäädännöllä, erityisesti rikos- ja hallintolainsäädännöllä sekä lainsäädännöllä, joka kattaa laillisen oleskelun päättymisen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä.

Esityksen mukaan käsitteitä "yleinen järjestys" ja "yleinen turvallisuus" tarkastellaan EUT:n ratkaisukäytännön valossa, joka määrittää ehdotetun sääntelyn soveltamista. Tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ilmenee, että yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Voimassa oleva EU-lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ei tarjoa perusteita ehdotetuille tiukennuksille.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

2.4 Pakenemisen vaara (121 a §)

Ehdotettu sääntely, joka listaa olettamat tilanteista, joissa olisi kyse henkilön pakenemisen vaarasta, on omiaan alentamaan säilöönoton kynnystä ja lisäämään erityisesti Suomesta kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden säilöönoton määrää. Ehdotuksessa esitetty "olettama pakenemisen vaarasta" asettaisi poikkeuksellisesti hallinnollisen säilöönoton, siis viranomaisen toimesta tapahtuvan vapaudenriiston, kohteeksi joutuvalle yksilölle näyttötaakan turvaamistoimen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä kokonaisharkinnasta, jonka mukaan pakenemisen vaaran arviointi perustuu aina tapauskohtaiseen arvioon, jossa huomioidaan muun ohella muut asiaankuuluvat tekijä, joilla voi olla välitön vaikutus pakenemisen vaaraan. Esityksessä ei selvitetä tarkemmin, mitä "välitön vaikutus" tarkoittaa pakenemisen vaaraa arvioitaessa eikä sitä, mihin tekijöihin kyseisessä säännöksessä viitataan.

Pykälän 2 momenttiin on listattu seikkoja, joiden perusteella on luonnoksen mukaan vahva oletus pakenemisen vaaran olemassaolosta. Esityksen mukaan 2 momentin seitsemän kohtaa ovat painavampia perusteita pakenemisen vaaran olemassaolosta ja sitä kautta, turvaamistoimia harkittaessa, vahvempia yksittäisiä perusteita säilöönoton edellytysten täyttymiselle. Kyseisissä tilanteissa ulkomaalaiselle asetetaan ongelmallisesti näyttötaakka oletuksen kumoamiseksi, tarjoamatta lainkaan esimerkkejä, millä yksilö vapaudenriistonsa perusteen voisi kumota.

Ehdotettu sääntely tarkoittaa suoraan turvapaikanhakijoiden säilöönoton lisäämistä. Hyvin suurella osaa kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä ei ole lainkaan matkustusasiakirjoja tai he ovat joutuneet turvautumaan väärennettyihin asiakirjoihin kyetäkseen paeta kotimaasta. Asiakirjojen puute ei kuitenkaan ole tässä tilanteessa osoitus pakenemisen vaarasta. Vaikka yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että aina yksilö ei voi itsestään riippumattomista syistä hankkia matkustusasiakirjaa, olisi asia tullut ilmaista säädöstasolla. Nyt ehdotettuun lakiin jää olettama pakenemisen vaarasta.

Esityksessä viitatun paluukäsikirjankin mukaan luettelo perusteista ei voi olla ainoa peruste olettaa automaattisesti, että on olemassa pakenemisen vaara. Paluukäsikirjan mukaan on vältettävä automaattisia oletuksia, esimerkiksi sitä, että laiton maahantulo tai asiakirjojen puuttuminen merkitsisi aina pakenemisen vaaraa. Kuitenkin ehdotuksella tällainen olettama asetetaan, kun säännösehdotuksen mukaan pakenemisen vaaran oletetaan olevan olemassa, jos *jokin* 2 momentin 7 kohdassa mainituista seikoista toteutuu.

Esityksessä ei myöskään avata tarkemmin, millä perustein 2 momentissa esitettyjä seikkoja pidettäisiin painavampina perusteina pakenemisen vaaran olemassaololle eikä toisaalta esitetä perusteita ulkomaalaiselle asetetun näyttötaakan osalta. Oikeusvaltiossa on viranomaisen tehtävä osoittaa laissa säädetyn perusteen olemassaolo yksilön vapaudenriistolle.

Kuten esityksessä todetaan, lupakäsittelyn yhteydessä tehtävässä kirjallisen kuulemisessa ulkomaalaisella on oikeus vastustaa maasta poistamista, ja tähän hakijaa ohjeistaan viranomaisen toimesta turvapaikkapuhuttelussa. Säännöksen perusteluissa ei riittävällä

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

tarkkuudella määritetä esimerkiksi sitä, milloin henkilön katsotaan nimenomaisesti ilmaisseen, ettei hän aio noudattaa maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä. Ehdotetun säännöksen muotoilu antaa mahdollisuuden tulkintaan, jonka mukaan mahdollisen kielteisen suhtautumisen ilmaiseminen poliisin maastapoistamispuhuttelussa voitaisiin jo katsoa osoittavan pakenemisen vaaraa ja täten perusteen säilöönotolle.

Esityksessä ehdotettu olettama pakenemisen vaarasta alentaa suhteettomasti säilöönoton kynnystä sekä asettaa ulkomaalaiselle perusteetta kohtuuttoman näyttötaakan sen osalta, ettei häneen tulisi kohdistaa hallinnollista säilöönottoa.

2.5 Yhteistyövelvollisuus (145 a §)

145 a §:ssä säädettäisiin uudesta, ehdotuksen mukaan "selkeästä velvollisuudesta" tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Velvollisuus on kaikkea muuta kuin selkeä. Ulkomaalaisen pitäisi esimerkiksi olla tavoitettavissa koko menettelyn ajan, mutta missään kohtaa esitystä ei tuoda esiin, mitä "tavoitettavissa" oleminen tarkoittaa.

Matkustusasiakirjan hankkimista koskeva velvoite on ongelmallinen kansainvälistä suojelua hakevien näkökulmasta. Vaikka maastapoistamispäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen, voi hakijalla olla vireillä kansainvälistä suojelua koskeva valitus tuomioistuimessa. Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen ollessa vailla lainvoimaa, ei ulkomaalaisen voida olettaa kääntyvän kotimaansa viranomaisten puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi.

Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä tai sen toteavasta tahosta ei säädettäisi erikseen. Mikäli toimivaltaisista viranomaisista ei säädetä erikseen, on kuitenkin yksilölle kerrottava 145 a §:n 2 momentin tiedottamisen yhteydessä siitä, mikä toimivaltainen viranomainen on, jonka kanssa hänen tulee yhteistyötä tehdä. Yksilön ei voida tätä olettaa tietävän.

2.6 Lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönotto

Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia muun muassa YK:n komiteoilta liittyen alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoon ja puutteisiin säilöönoton vaihtoehtojen kehittämisessä.

Lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita– esimerkiksi vanhuksia, raskaana olevia naisia, fyysisesti tai psyykkisesti vammautuneita, kidutuksen uhreja ja traumatisoituneita henkilöitä - ei tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön.

Vähintään tulisi viipymättä kieltää kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan.

3 Maahantulokielto

Esityksessä esitetään muun muassa maahantulokiellon määräämistä koskevan kokonaisharkinnan poistamista tietyissä tilanteissa ja maahantulokiellon maksimipituuden pidentämistä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Ehdotus edustaa puutteellista lainvalmistelua, joka on tehty kiireessä ja jonka perustelut ovat virheellisiä ja harhaanjohtavia tai puuttuvat kokonaan. Maahantulokiellon merkitys perusoikeusrajoituksena on sivuutettu.

3.1 Kokonaisharkinnan poistaminen (146 §, 150 §)

Ehdotuksen 146 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa väitetään, että kokonaisharkinta poistetaan tilanteista, joissa olisi kyse paluudirektiiviin perustuvasta, *velvoittavasta* maahantulokiellon määräämistilanteesta. Kyseinen perustelu on ilmeisen virheellinen ja harhaanjohtava, sillä EU-lainsäädäntö ei edellytä kokonaisharkinnan poistamista. Paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi pidättyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Kokonaisharkinnan huomioiminen on siten paluudirektiivin mukaista.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon käytännön tilanteita, kuten sitä, että tutkimatta jättämispäätös, josta kokonaisharkinta ollaan nyt poistamassa, koskee esimerkiksi tilanteita, joissa Dublin-asetuksesta tietämätön henkilö hakee Suomesta kansainvälistä suojelua. Moni ei tiedä, eikä voida edellyttää tietävän, että esimerkiksi toisen maan myöntämä, jopa vanhentunut Schengen-viisumi, johtaa siihen, että heidän hakemuksensa tutkitaankin kyseisessä valtiossa. Ehdotus ei myöskään ota huomioon eduskunnassa juuri hyväksyttyä ulkomaalaislain muutosta (HE 26/2024 vp), 36 a §:n 5 kohtaa, jonka mukaan maahantulokielto estää oleskeluluvan saamisen Suomeen.

Ehdotuksessa ei esitetä tarvetta eikä perustetta kokonaisharkinnan poistamiselle. Ehdotus on omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin. Lisäksi ehdotukseen lausuntovaiheen jälkeen lisätty "Maahantulokielto *voidaan* yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä *edellyttää*" on virheellinen muotoilultaan. Ottaen huomioon lapsen edun ja perhe-elämän suojan asema perustavanlaatuisina perus- ja ihmisoikeuksina, tulee maahantulokielto jättää määräämättä kyseisten oikeuksien niin edellyttäessä. Kyse ei siten ole ainoastaan viranomaiselle jätetystä harkinnasta.

Ehdotus kokonaisharkinnan poistamisesta ei myöskään ole sovitettavissa yhteen muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa jätetään viranomaiselle harkintavaltaa. Viranomaisen harkintavaltaa rajaavat mm. oikeudellisesti velvoittavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) sekä ulkomaalaislain tavoitteet (UlkL 1 §) ja ulkomaalaislain 5 §. Harkintavaltaa ei kuitenkaan ole ulkomaalaislaissa silloin, kun jokin lopputulos muodostuisi kohtuuttomaksi (sidottu oikeusharkinta). Tällainen ehdoton muotoilu vailla sidottua oikeusharkintaa johtaa kohtuuttomiin lain soveltamistilanteisiin ja aiheuttaa inhimillistä kärsimystä.

3. 2 Maahantulokiellon kesto

Määräaikaisen maahantulokiellon enimmäiskestoa esitetään pidennettäväksi viidestä vuodesta 15 vuoteen, minkä lisäksi toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon myöntämisen edellytyksiä lavenneittaisiin niin, että henkilö, jota ei ole edes vielä tuomittu rangaistukseen, voitaisiin määrätä maahantulokieltoon kansalliselle turvallisuudelle muodostavan vakavan uhkan vuoksi.

Ehdotuksessa ei ole esitetty perusteita maahantulokiellon pidentämiselle, eikä siten tuotu esiin, miksi nykyinen 5 vuoden maksimipituus ei ole riittävä. Pidentämistä ei voi perustella ainoastaan sillä, että 15 vuotta on sama kuin ulkomaalaislain 170 §:n 1

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

momentin nojalla EU-kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen määrättävä maahantulokielto, vaan ehdotuksen yhteydessä tulisi esittää, miksi 15 vuoden maahantulokielto ylipäätään on tarpeellinen.

Pykälän 1 ja 2 momentteihin lisättäisiin perustelujen mukaan "selkeyden vuoksi" perusteeksi myös kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Kyseisen perusteen lisääminen ei tuo selkeyttä, vaan päinvastoin lisää epäselvyyttä. Kuten perusteluissa tuodaan esiin, sitä on käytetty aiemmin osana käsitettä yleinen järjestys ja turvallisuus. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata tarkemmin käsitteen sisältöä. Erityisen ongelmalliseksi termin epämääräisyyden tekee se, että kyseisellä perusteella henkilö voidaan ehdotuksen uudella pykälän 2 momentin säätelyllä määrätä jopa toistaiseksi voimassaolevaan maahantulokieltoon. On vähintään kyseenalaista, millä perusteella henkilön voidaan katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, jos hän ei ole edes syyllistynyt rikoksiin. Lavea ja epätäsmällinen muotoilu vaikeuttaa myös yksilön puolustautumista hänelle määrätyn maahantulokiellon riitauttamiseksi. Toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määrääminen ennalta "kansalliseen turvallisuuteen liittyviin vakaviin uhkiin reagoimiseksi" vaikuttaa siten mahdollistavan mielivaltaisen maahantulokiellon määräämiseen yksilölle.

3.3 Maahantulokiellon alkamisajankohta

Pakolaisneuvonta kannattaa ehdotuksessa esitettyä siitä, että ulkomaalaislakiin sisällytettäisiin EUT:n oikeuskäytännössä edellyttämällä tavoin, että maahantulokiellon voimassaolo alkaa siitä, kun ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta.

4 Laiton oleskelu, laillinen oleskelu ja oikeus oleskella (ehdotetut 3 § ja 40 §:n 3, 4 ja 5 momentit)

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. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 40 §:n muuttamista erittäin monimutkaiseksi, muuttamalla 3 momenttia sekä lisäämällä uudet 4 ja 5 momentit. Myös tältä osin esitys muuttaa ulkomaalaislakia entistä vaikeaselkoisemmaksi ja hakijoiden oikeusasemaa entistä epäselvemmäksi.

Esityksessä jää epäselväksi mitä tarkalleen ottaen 4 momentissa tarkoitettu "oikeus oleskella" tarkoittaa. Myös lainkohdan suhde edotettuun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdan mukaiseen laittoman oleskelun määritelmään jää epäselväksi.

Ehdotus näyttää luovan epämääräisen kolmiportaisen luokittelun: laillinen oleskelu / oikeutettu oleskelu / laiton oleskelu. Lisäksi ehdotus jättää epäselväksi, mikä asema laillisen oleskelun ulkopuolelle rajatuilla eli turvapaikanhakijoilla, jotka ovat tehneet uusintahakemuksen on ja niiden osalta, jotka jättävät jatkolupahakemuksen myöhässä. Ehdotettu lainkohta jää varsin epäselväksi myös suhteessa ulkomaalaislain 104 a ja b §:iin, joissa säädetään rajamenettelystä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rajamenettelyssä hakijan ei katsota saapuneen alueelle, "mikä tarkoittaa myös sitä, että hänen laillinen oleskelunsa rajamenettelyn ajan ja siten liikkumisvapautensa on rajattu rajalle, kauttakulkualueelle, tai näiden läheisyydessä olevaan vastaanotto-tokeskukseen".

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Esityksessä ei tuoda mitenkään esiin, että nykyinen laki ja sen perusteella muodostunut vakiintunut hallintokäytäntö olisi ristiriidassa EU-oikeuden tai minkään muunkaan sääntelyn kanssa. Esityksessä ei myöskään tuoda mitään todellista ongelmaa nykylain ja käytännön osalta eikä mitään todellista tarvetta lain muuttamiselle. Ehdotusta perustellaan EU tuomioistuimen ratkaisulla C-181/16 Gnandi. Esityksessä ei kuitenkaan osoiteta, että kyseinen tuomio edellyttäisi ehdotettua muutosta, jolla ulkomaalaislaki muutetaan nykyistä vaikeaselkoisemmaksi ja epäselvemmäksi.

Esityksessä väitetään, että "laittomasti maahan tullut ja edelleen maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen voi näin laillistaa oleskelunsa pelkästään tekemällä oleskelulupahakemuksen". Esitys on myös tältä osin harhaanjohtava, sillä oleskelun laillistamisen sijaan kyseessä on oikeus oleskella laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan. Esityksessä sivuutetaan myös se, että nykylaki ja oikeuskäytäntö antavat mahdollisuuden jättää hakemuksen ja odottaa hakemukseen päätöksen, mutta vain tilanteessa, jossa hakijalla ei ole aiemmin tehty maastapoistamispäätöstä, joka on täytäntöönpanokelpoinen. Lisäksi, jos hakijalla ei ole perusteita, Maahanmuuttovirasto voi hyvin nopeasti tehdä kielteisen päätöksen. Se, että laillinen oleskelu on tämän jälkeen kiinni siitä, onko hakijan maastapoistamispäätös täytäntöönpantavissa, on huomattavasti ehdotettua säännöstä johdonmukaisempi ja ymmärrettävämpi.

Ehdotettu säännös tarkoittaa käytännössä väistämättä paperittomuuden lisäämistä ja näin on omiaan lisäämään myös syrjäytymistä ja hyväksikäyttöä, mikä ei ole yksilön eikä yhteiskunnan etu. Samalla esitys ei tavoitteidensa mukaisesti tule lisäämään turvallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa.

Esityksessä sivuutetaan myös ehdotetun muutoksen vaikutus ulkomaalaislain 41 §:n ja perustuslain 9 §:n osalta, joiden mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus/vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Ehdotuksella olisi näin ollen merkittävä vaikutus kansainvälistä suojelua ja muuta oleskelulupaa hakevien ulkomaalaisten liikkumisvapauden toteutumiseen ja sääntelyyn lain tasolla ja näin ollen heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen. Tämä on kuitenkin sivuutettu täysin luonnoksessa eikä 40 §:ää ole edes mainittu kohdassa 11, jossa arvioidaan suhdetta perustuslakiin.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia.

Valpuri Tarkka
Juristi, luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi