Sisäministeriö
Inrikesministeriet

VASTINE
24.1.2025

Maahanmuutto-osasto
Poliisiosasto

Hallintovaliokunnalle

Sisäministeriön vastine asiassa HE 143/2024 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin ja perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 64/2024 vp. Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan 123 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

1. Säilöön ottamista koskevat kommentit

1.1 Yleistä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suhtautuu kriittisesti ehdotettuun säilöönottoa koskevan sääntelyn tiukentamiseen. Valtuutetun näkemyksen mukaan säilöön ottamisen kynnys ei vaikuttaisi olevan korkea, vaan ulkomaalaisia otetaan säilöön tilanteissa, joissa voitaisiin käyttää myös lievempiä ja yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavia keinoja. **Amnesty** katsoo ehdotettujen muutosten lisäävän säilöönottoa ja sen kestoa voimakkaasti. Amnestyn mukaan säilöönoton tulee olla viimesijainen keino. Amnesty vastustaa ehdotettuja lakimuutoksia. **Pakolaisneuvonta** vastustaa ehdotettua säilöönoton perusteiden lisäämistä ja laajentamista. Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönoton lisäämisen sijaan tulisi kehittää todellisia vaihtoehtoja säilöönotolle.

> **Sisäministeriö** toteaa, että säilöön ottamista koskevan 121 §:n perustavanlaatuisiin edellytyksiin koskien säilöönoton viimesijaisuutta ja yksilöllistä arviointia, ei ehdoteta muutoksia. Tämä tarkoittaa sitä, että jokaisessa yksittäisessä tapauksessa arvioidaan aina ennen säilöön ottamista mahdollisuus turvautua säilöönottoa lievempiin, vaihtoehtoisiin turvaamistoimiin. Ulkomaalaislaissa säädetään kattavasti säilöönottoa lievemmistä turvaamistoimista, joita ovat ilmoittautumisvelvollisuus (118 §), velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle (119 §), vakuuden asettaminen (120 §), asumisvelvollisuus (120 a §) ja lapsen asumisvelvollisuus (120 b §). Näistä turvaamistoimista yleisimmin käytettyjä ovat ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjan luovuttaminen viranomaisen haltuun.
>
> Ulkomaalaislain 117 a §:n perusteella ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön vain, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista turvaamistoimen yleisen edellytyksen saavuttamiseksi. Lisäksi edellytetään turvaamistoimen yleisen edellytyksen ja säilöönoton erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä.
>
> Esityksessä arvioidaan, että pakenemisen vaaran perusteiden täsmentäminen johtanee säilöönottojen määrän lisääntymiseen. Arvion mukaan kasvua olisi vuositasolla enintään 25 %. Asiakasmäärien kasvu säilöönottoyksiköissä riippuu erityisesti siitä, millä tavalla poliisi tulee lakimuutoksia soveltamaan. Säilöönottojen kokonaismäärä on viime kädessä riippuvainen säilöönottokapasiteetista, joka Suomessa on varsin suppea (yhteensä 109 paikkaa).

Säilöönoton kestoa rajataan paitsi enimmäisajalla, myös muilla lakiin sisältyvillä ja siihen sisällytettäväksi ehdotetuilla säännöksillä. Säilöönottoa koskevat asiat ovat myös tarkan tuomioistuinvalvonnan alaisia asioita. Säilöön otetun oikeusturvan toteutuminen varmistetaan sillä, että säilöön ottamista koskeva asia on aina saatettava viipymättä käräjäoikeuden käsiteltäväksi (124 §). Voimassa oleva laki edellyttää myös, että asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole (127 § 1 mom.).

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta, säilöönoton kestoa rajaavaa säännöstä: säilöönottoa voidaan jatkaa vain niin pitkään kuin maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus (127 § 3 mom.) ja säilöön ottamista tulee tarkastella uudelleen käräjäoikeudessa kolmen kuukauden välein viran puolesta, jos asiaa ei ole säilöön otetun pyynnöstä käsitelty jo ennen sitä (128 § 2 mom.).

1.2. Turvaamistoimien määräämistä koskevat yleiset edellytykset

Pakolaisneuvonta ja **Amnesty** kiinnittävät huomiota 117 a §:n täsmentämiseen koskien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämistä. Ne pitävät ilmaisua ”hakemuksen perusteiden määrittäminen” epämääräisenä ja katsovat, että muutosehdotus johtaisi turvapaikanhakijoiden pitkittyneisiin säilöönottoihin. **Suomen Asianajajaliitto** toteaa, että 117 a §:n muutokselle, jolla on lisätty yleiseksi edellytykseksi kansainvälisen suojelun perusteiden määrittäminen, ei ole asetettu mitään aikarajaa tai muuta ehtoa.

Sisäministeriö korostaa, että ketään ei oteta säilöön yksinomaan sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija. Säilöön ottaminen edellyttää aina turvaamistoimen yleisen edellytyksen ja säilöönoton erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä. Kuten edellä on todettu, myös kaikki muut laissa jo säädettävät takeet koskien säilöönoton ja muiden turvaamistoimien käyttämistä säilyvät entisellään.

Ehdotetussa muutoksessa on kyse nykyisen soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle. Tarkoituksena ei ole muuttaa säännöksen nykyistä soveltamisalaa, vaan vahvistaa myös lain tasolla se, että säilöönottoon voidaan turvautua missä vaiheessa hyvänsä sinä aikana, kun ulkomaalaisen turvapaikkahakemusta käsitellään. Tämä rajaa ehdotetun yleisen edellytyksen soveltamisaikaa. Ehdotus perustuu EU:n vastaanottodirektiiviin.

1.3. Turvaamistoimien määräämistä koskeva toimivalta

Maahanmuuttovirasto toivoo lisää joustavuutta lakiehdotuksen 117 a §:n 2 momentissa olevaan viraston toimivaltaa koskevaan säännökseen. Se esittää säännökseen seuraavaa lisäystä: ”Turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä taikka vaativuudeltaan vastaavissa tehtävissä toimiva viraston virkamies”.

Sisäministeriö pitää ehdotettua muutosta kannatettavana. Myös esityksessä ehdotetun säännösmuotoilun tarkoituksena on ollut jättää Maahanmuuttovirastolle riittävästi joustavuutta, mutta pitää samalla kiinni toimivallan riittävän täsmällisestä määrittelystä lain tasolla.

1.4. Säilöön ottamisen edellytykset

Ehdotettu 121 §:n 1 momentin 6 kohdan lisäys

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotettavat yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka ovat sinänsä hyväksyttäviä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttäviä perusteita vapaudenmenetykselle. Valiokunta pitää kuitenkin 121 §:n 1 momentin 6 kohtaan lisättäväksi ehdotettua sääntelyä varsin väljänä. Valiokunta korostaa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioimisen merkitystä arvioitaessa tapauskohtaisesti, milloin on ulkomaalaisen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevia säilöönottoperusteita väljästi muotoiltuina ja merkitykseltään jossain määrin epämääräisinä. Ministeriö ehdottaa soveltamiskriteerien ”todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka” nostamista säännöskohtaisista perusteluista 121 §:n 1 mom. 6 kohtaan. Oikeusministeriön mukaan ehdotetun säännöksen suhdetta olisi myös syytä arvioida ottaen huomioon kuluvalla hallituskaudella jo tehdyt ulkomaalaislain muutokset, joiden tavoitteena on vastata välineellistämistilanteisiin (esim. rajamenettely ja siihen liittyvä liikkumisvapauden rajoittaminen).

Poliisihallitus pitää tärkeänä varmistaa ehdotetun 6 kohdan osalta, että lainkohdan perusteella säilöön ottaminen on mahdollista tilanteessa, jossa on näyttöä ulkomaalaisen syyllistymisestä rikokseen jossakin toisessa maassa. Poliisihallitus nostaa esimerkkinä esiin tilanteen, jossa Suomeen on saapumassa henkilöitä, joiden voidaan näyttää syyllistyneen tai epäillään syyllistyneen esimerkiksi taskuvarkauksiin toisessa EU-maassa.

Kaakkois-Suomen poliisilaitos katsoo, että myös muualla kuin Suomessa tehdyt rikokset tulisi voida ottaa rikosperusteena huomioon säilöönoton erityisenä edellytyksenä. Se myös toteaa, että rikosperuste olisi perusteltua olla sovellettavissa erityisenä edellytyksenä myös silloin, kun säilöönoton yleisenä edellytyksenä on maassa oleskelun edellytysten selvittäminen.

Suomen Asianajajaliitto pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, että jo pelkkä rikosepäily voi johtaa vapaudenmenetykseen säilöönoton kautta. Asianajajaliitto korostaa, että säilöönottoprosessia ei tulisi käyttää rikosoikeusprosessin jatkeena tai korvaajana, vaan säilöönottoprosessin tulisi olla hallinnollista ja erillistä rikosprosessista.

Suomen Punainen Risti katsoo, että säilöönotto yleisen järjestyksen turvaamiseksi tulee rajata vain maastapoistamistilanteisiin, kuten paluudirektiivissä on tarkoitettu. Vaihtoehtoisesti 6 kohta tulisi tarkentaa samalla tavoin kuin 8 kohta eli niin, että kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa turvauduttaisiin jatkossakin ensi sijassa poliisilain säännöksiin.

Amnesty toteaa, että käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus ovat hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten säilöönottoperusteena niiden käyttäminen vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Amnestyn mukaan säilöönottoa ei tule käyttää turvallisuusperusteisesti, ja se katsoo,

että esityksessä ei ole perusteltu tarkemmin, miksi uhkiin ei voitaisi vastata poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolailla.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua säilöönoton perusteiden lisäämistä ja laajentamista. Se katsoo, että esityksessä ei selvitetä tarkemmin, kuinka todennäköinen 6 kohdassa tarkoitettu tilanne on, ja minkä vuoksi tällaisia uhkia ei ole mahdollista torjua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöllä. Pakolaisneuvonnan mukaan esityksessä ei määritellä käsitteitä ”yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus” sekä ”kansallinen turvallisuus”, eikä siinä arvioida lainkaan vaihtoehtoisia turvaamistoimia.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei ole perusteltua määrittää lain tasolla tarkemmin käsitteitä ”yleinen järjestys” ja ”yleinen turvallisuus”, koska ne saavat sisältönsä EU-lainsäädännön ja sitä koskevan oikeuskäytännön kautta, joka kehittyy ajan myötä. Säännösehdotusten perusteluissa on pyritty avaamaan tarkemmin EU-tuomioistuimen tämänhetkistä oikeuskäytäntöä, tuoden esiin myös oikeusministeriön esiin nostama edellytys todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhkasta.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei kyseessä ole ulkomaalaislain näkökulmasta uusista käsitteistä: käsite ”yleinen järjestys ja turvallisuus ” esiintyy laissa yli 20 pykälässä, esimerkiksi maahantulon edellytysten, oleskeluluvan epäämisen, nopeutetun turvapaikkamenettelyn käyttämisen ja maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuuden yhteydessä. Käsitteitä ei myöskään näissä pykälissä määritellä tarkemmin.

Ehdotettu 6 kohdan lisäys (yleinen järjestys ja turvallisuus) voisi yleisen edellytyksen täyttyessä koskea sekä sellaisia ulkomaalaisia, joiden oleskeluoikeuden perusteita vasta selvitetään, että sellaisia ulkomaalaisia, joita ollaan poistamassa maasta. Jälkimmäisessä tapauksessa tukeuduttaisiin mahdollisuuteen poiketa paluudirektiivin soveltamisalasta direktiivin 2 artiklan 2 a kohdan mukaisesti. Asiasta on tarkoitus ilmoittaa komissiolle samalla kun direktiivin täytäntöönpanon täydentämisestä notifioidaan komissiolle. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi sisältyi uutena säilöönottoperusteena yleinen järjestys ja turvallisuus. On todennäköistä, että tämä säilöönottoperuste tulee sisältymään myös uuteen paluulainsäädäntöehdotukseen, joka komission ennakoidaan antavan keväällä 2025.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun 121 §:n 6 kohdan muutosta ei ole rajattu Suomessa tehtyihin rikoksiin, vaan muutoksen tarkoituksena on mahdollistaa säilöönotto myös tilanteissa, joissa on tiedossa, että Suomeen saapuu ulkomaalaisia, jotka heidän aikaisemman rikollisen toimintansa perusteella voidaan perustellusti katsoa vaarantavan yhteiskuntajärjestystä tai yhteiskunnan turvallisuutta. Ulkomaalaisen Suomeen tulon tarkoituksena voi olla yksinomaan rikosten tekeminen tai vaikuttaminen muulla tavoin haitallisesti yhteiskunnan turvallisuuteen. Mitä tulee oikeusministeriön näkemykseen siitä, että ehdotetun säännöksen suhdetta olisi syytä arvioida ottaen huomioon kuluvalla hallituskaudella jo tehdyt ulkomaalaislain muutokset (esim. rajamenettely), joiden tavoitteena on vastata välineellistämistilanteisiin, sisäministeriö toteaa, että yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantaminen ei välttämättä tule esiin heti ulkorajalla. Lisäksi turvapaikanhakijoita voi tulla Suomeen myös sisärajojen kautta kuten esim. vuosina 2015–2016 oli tilanne.

Sisäministeriö korostaa, että lähtökohtana olisi myös jatkossa tukeutua ensi sijassa poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin. On kuitenkin arvioitu, että ehdotetut mahdollisuudet säilöönottoon ovat välttämättömiä, jotta uudenlaisiin riskeihin voitaisiin varautua nykyistä paremmin. Poliisilain säännöksiin tukeutumisen ensisijaisuutta ehdotetun 121 §:n 1 momentin 8 kohdan puitteissa käsitellään tarkemmin alla.

Ehdotettu 121 §:n 1 momentin uusi 8 kohta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 121 §:n 1 momentin 8 kohdan sanamuotoon ”taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle” ja nostaa esiin sen, ettei sanamuoto vaikuta rajoittavan säännöksen soveltamista vastaanottokeskuksiin tai niiden välittömään läheisyyteen. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että ehdotuksen perustelut tukevat käsitystä, että ehdotettu säännös ei ulottuisi laajemmalle kuin vastaanottokeskuksiin ja niiden välittömään läheisyyteen.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että pykälän 1 momentin 8 kohta on erityisen ongelmallinen, koska siinä ei säädetä minkäänlaisesta määräajasta tai tarkemmista kriteereistä. Asianajajaliitto katsoo, että kohta tulisi poistaa lopullisesta hallituksen esityksestä.

Sisäministeriö toteaa, että 8 kohdan muotoilu ”hän on vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä aiheuttanut käyttäytymisellään huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle” on tarkoitettu sovellettavaksi ainoastaan vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä. Myöskään säännöksen perusteluja ei ole kirjoitettu siten, että säännöksen voitaisiin tulkita kattavan turvapaikanhakijoiden käyttäytymiseen puuttumisen muualla kuin vastaanottokeskuksissa tai niiden välittömässä läheisyydessä. Muotoilua ”taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle” ei kuitenkaan voida pitää säännöksessä turhana lisäyksenä, sillä muiden turvallisuutta vaarantavan käyttäytymisen voidaan perustellusti arvioida olevan erilaista toimintaa kuin huomattavan tai toistuvan häiriön aiheuttaminen.

Sisäministeriö korostaa, että 8 kohdassa tarkoitetussa uudessa säilöönottoperusteessa edellytettäisiin nimenomaisesti sitä, että poliisilain säännöksiin on ensin turvauduttu. Esityksen perustelujen ja myös poliisin niin lausuntokierroksella kuin asiantuntijakuulemisissa esiin tuoman perusteella on selvä, että sekä 6 että 8 kohdassa tarkoitetuissa säilöönottotilanteissa poliisi turvautuisi, kuten nykyisinkin, myös jatkossa aina ensisijaisesti poliisilain säännösten mukaiseen kiinniottoon.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettua 8 kohdan mukaista säilöönottoa koskisivat laissa säädetyt säilöönoton enimmäiskesto, asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa sekä muut takeet samalla tavalla kuin muitakin säilöönottoperusteita.

1.5. Säilöön ottamisen enimmäiskesto

Poliisihallitus katsoo, että käsite ”kohtuullinen mahdollisuus” voi olla hankalasti määriteltävä ja se tulisi tuomioistuinkäsittelyissä mieltää suhteellisen alhaiseksi kynnykseksi. **Amnesty** peräänkuuluttaa selvyyttä siitä, mikä voi olla säilöönoton tosiasiallinen kokonaiskesto.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu säännös koskien sitä, että säilössäpitoa voidaan jatkaa vain niin kauan, kun on olemassa kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön, perustuu EU:n paluudirektiivin 15 artiklan 4 kohtaan. Ehdotuksessa on kyse nykyisen soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle. EUT on asiassa C-357/09 PPU Kadzoev (tuomio 30.11.2009, EU:C:2009:741) selventänyt käsitteen tulkintaa, jota selostetaan esityksen perusteluissa tarkemmin.

Säilöönoton kokonaiskeston osalta sisäministeriö viittaa 127 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin (HE s. 88–89), missä täsmennetään säilöönoton kokonaiskeston laskentaa. Kuten esityksestä käy ilmi, tarkoituksena on jatkossakin varmistaa maasta poistamisen täytäntöönpano kohdennetuilla, mahdollisimman lyhytaikaisilla säilöönotoilla. Ei ole sen paremmin yksilön kuin yhteiskunnan etu, että säilöönottoajat yleisemmin pitkittyisivät.

1.6. Lapsen ottaminen säilöön

Sosiaali- ja terveysministeriö muistuttaa, että lasten säilöönotto ja liikkumisvapauden rajoittaminen ovat äärimmäisiä toimenpiteitä, jotka vaikuttavat lasten hyvinvointiin merkittävällä tavalla.

Lapsiasiavaltuutettu pitää merkittävänä puutteena sitä, että esityksessä ei ole arvioitu sellaisia vaihtoehtoisia toteuttamistapoja, joihin ei sisältyisi lasten säilöönottoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, **Suomen Punainen Risti, Pakolaisneuvonta ja Amnesty** katsovat, että lasten säilöönotto tulisi kieltää lailla kokonaan. Myös **Suomen Asianajajaliitto** on sitä mieltä, että lasta ei lähtökohtaisesti tulisi ottaa lainkaan säilöön tai määräajan tulisi olla vieläkin lyhyempi. Vaihtoehtoisesti, jos säilöönottoa ei voida lopettaa, **Suomen Punaisen Ristin** mukaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönotto tulisi rajata samoin aikamäärein kuin ilman huoltajaa olevan lapsen kohdalla. **Pakolaisneuvonta** katsoo, ettei myöskään muita haavoittuvassa asemassa olevia tulisi ottaa säilöön. Vähintään tulisi viipymättä kieltää kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei ole kyse lasten säilöön ottamisesta sinänsä, vaan huoltajansa kanssa olevan lapsen säilöönoton enimmäiskeston rajaamisesta. Kansainväliset velvoitteet ja EU-lainsäädäntö eivät edellytä lasten säilöön ottamisen kieltämistä täysin.

Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksessä (HE s. 19–20) lapsen säilöön ottamisesta todettuun. Merkityksellistä tämän esityksen näkökulmasta on se, että perheensä kanssa olevaa lasta ei lähtökohtaisesti oteta säilöön, vaan lapsi sijoitetaan säilöönottoyksikön yhteydessä toimivaan avoimeen vastaanottokeskukseen. Säilöön lapsi voidaan näissä tapauksissa ottaa vain, jos perheyhteyden ylläpitäminen sitä edellyttää. Lapsia otetaan säilöön vain harvoin ja kun näin on tehty, säilöönottoajat ovat tilastojen mukaan olleet lyhyitä (vrt. HE s. 20–21).

Ulkomaalaislain 123 a §:n 4 momentin mukaan säilöön otettua lasta ei saa sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, vaan hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. Mitä tulee muihin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt sijoitetaan ulkomaalaislain 123 §:n 5 momentin nojalla pääsääntöisesti säilöönottoyksikköön.

2. Maahantulokieltosääntelyä koskevat kommentit

2.1. Kokonaisharkinnasta luopuminen maahantulokieltoa määrättäessä

Oikeusministeriö pitää ehdotusta kokonaisharkinnasta luopumisesta jossain määrin ongelmallisena. **Pakolaisneuvonta** pitää virheellisenä ja harhaanjohtavana esityksen perustelujen toteamusta siitä, että kyseessä on paluudirektiiviin perustuva, velvoittava maahantulokiellon määräämistilanne. Se myös pitää muotoilultaan virheellisenä säännöstä, jonka mukaan ”Maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää”. Pakolaisneuvonta katsoo myös, että ehdotettu muutos ei ota huomioon uutta 36 a §:n 5 kohtaa, jonka mukaan maahantulokielto estää oleskeluluvan saamisen Suomeen. **Amnesty** katsoo, että maastapoistamispäätöksen ja maahantulokiellon yhteydessä tehtävät kokonaisharkinnat ovat eri asioita, eikä maahantulokiellon arvioinnissa tehtävää kokonaisharkintaa voi korvata maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävällä harkinnalla. Amnesty katsoo, että jos kokonaisharkinnan mahdollisuus poistetaan, tämä voi loukata mm. lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa, eikä lapsen etua tällöin arvioida.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu säännös perustuu paluudirektiivin 11 artiklan 1 kohtaan, joka ehdottomaan muotoon (”on liitettävä” /”shall be accompanied”) kirjoitettuna edellyttää maahantulokiellon määräämistä. Artiklan suomen- ja englanninkielinen versio kuuluvat seuraavasti:

*1. Palauttamispäätöksiin **on liitettävä** maahantulokielto*
a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa; tai
b) jos paluuvelvoitetta ei ole noudatettu.

*1. Return decisions **shall be accompanied** by an entry ban:*
(a) if no period for voluntary departure has been granted, or
(b) if the obligation to return has not been complied with.

Kyseiseen säännökseen ei direktiivissä ole sisällytetty nimenomaista poikkeusmahdollisuutta. Paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohta jättää kuitenkin jäsenvaltioille harkintavaltaa (”may”) pidättyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota se tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Ehdotetussa 150 §:ssä on haettu tasapainoa 11 artiklan 1 ja 3 kohdan välille. Kokonaisharkinta on paluudirektiivin mukaista, mutta yhtä lailla paluudirektiivin mukaista on nyt ehdotettu kokonaisharkinnan rajaaminen siten, että se koskisi lapsen etua ja perhe-elämän suojaa. Huomionarvioista on myös se, että lain 150 c §:ssä ehdotetaan säilytettävän voimassa olevaan lakiin jo sisältyvä mahdollisuus maahantulokiellon peruuttamiseen.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain 146 §:n mukaan kokonaisharkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Niihin kiinnitetään erityistä huomiota myös ehdotetussa sääntelyssä, jonka mukaan maahantulokiellon määräämisestä voitaisiin yksittäistapauksessa poiketa, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttäisi. Ehdotettu säännös on samankaltainen kuin toimeentuloedellytystä koskevassa 39 §:ssä (*Toimeentuloedellytyksestä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy tai lapsen etu sitä vaatii.*). Se jättää mahdollisuuden lapsen edun ja perhe-elämän suojan huomioon ottamiseen kansainvälisten velvoitteiden edellyttämällä

tavalla. Säännöstä sovellettaessa otettaisiin esityksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan huomioon myös lain 5 §:ään sisältyvä suhteellisuusperiaate, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei lakia sovellettaessa saa rajoittaa enempää kuin se on välttämätöntä.

Ehdotettua säännöstä arvioitaessa on myös syytä tarkastella tilanteita, joissa vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole annettu. Tästä säädetään ulkomaalaislain 147 a §:ssä. Tilanteet liittyvät esimerkiksi pakenemisen vaaran olemassaoloon, vaaraan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle sekä turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöön. Jos vapaaehtoisen paluun aika taas on annettu, maahantulokielto määrättäisiin ilman kokonaisharkintaa, jos henkilö ei ole sitä noudattanut. Vaikka palauttaminen joihinkin kolmansiin maihin on viranomaistoimin haastavaa, on ulkomaalaisen aina mahdollista palata vapaaehtoisesti kotimaahansa.

Tarkasteltaessa maahantulokieltojen määräämistä koskevaa tilastoa (HE s. 24), voidaan todeta, että valtaosan maahantulokielloista on viime vuosina määrännyt Maahanmuuttovirasto. Tämä tarkoittaa sitä, että maahantulokielto määrätään usein kielteisen lupapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen yhteydessä. Näitä päätöksiä tehtäessä arvioidaan lapsen etu ja perhe-elämän suoja esimerkiksi suhteessa Suomessa mahdollisesti oleskeleviin perheenjäseniin. Kohdassa 4 tarkastellaan perhe-elämän huomioon ottamista maahantulokiellon määräämisen yhteydessä asiantuntijakuulemisessa esiin nousseen kysymyksen johdosta.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin (HE s. 47), jossa käsitellään esityksen suhdetta ulkomaalaislain 36 a §:ään.

2.2. Maahantulokiellon pituus

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotuksessa ei ole esitetty perusteita maahantulokiellon pidentämiselle, eikä siten tuotu esiin, miksi nykyinen 5 vuoden maksimipituus ei ole riittävä. Pakolaisneuvonnan mukaan toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määrääminen ennalta ”kansalliseen turvallisuuteen liittyviin vakaviin uhkiin reagoimiseksi” vaikuttaa siten mahdollistavan mielivaltaisen maahantulokiellon määräämisen yksilöille.

Amnesty katsoo, että toistaiseksi voimassa olevasta maahantulokiellosta luopumista tulisi harkita tai ainakin nostaa sen käytön kynnystä korkealle sekä ottaa sen määräämisessä huomioon suhteellisuusperiaate.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä on perusteltu tarve pitemmälle määräaikaiselle maahantulokiellolle (HE s. 27–28 ja s. 94).

Tilastojen mukaan (HE s. 26) toistaiseksi voimassa olevia maahantulokieltoja on määrätty vuositasolla seuraavasti: 2020: 66, 2021: 44, 2022: 51, 2023: 63. Esitystä valmisteltaessa ei ole noussut esiin syitä, joiden vuoksi toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa olisi ollut tarve uudelleenarvioida.

Maahanmuutto-osasto
Poliisiosasto

2.3. Maahantulokiellon määrääminen Suomen ulkopuolella olevalle

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 150 a §:n 2 momenttia voitaisiin tarkentaa siten, että sana ”tuomittu” muutettaisiin ilmaisuksi ”on todettu syyllistyneen”, jotta se kattaisi myös sellaiset tilanteet, joissa ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, mutta hänet on jätetty siitä tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4 §:n nojalla. Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää, että kyseisessä kohdassa voitaisiin ottaa huomioon myös tilanteet, joissa henkilön katsotaan voivan vaarantaa kansallista turvallisuutta. Taustalla voisi näissä tapauksissa olla esimerkiksi suojelupoliisin lausunto. Maahanmuuttovirasto kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettu 150 a § ei soveltuisi erillislakeihin, vaan oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja siinä yhteydessä määrätä maahantulokielto, ainoastaan ulkomaalaislain nojalla.

> **Sisäministeriö** pitää ehdotettuja 150 a §:n 2 momentin muutoksia mahdollisina. Ne täsmentäisivät säännöstä edelleen. Säännös voisi kuulua esimerkiksi näin:
>
> *Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos rikoksesta epäilty tai tuomittu ulkomaalainen on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt.*
>
> ➔ *Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos* ***ulkomaalainen, joka on epäiltynä rikoksesta tai jonka on todettu syyllistyneen rikokseen taikka joka vaarantaa kansallista turvallisuutta,*** *on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt.*

Amnesty katsoo, että oleskelulupa olisi esityksen mukaan mahdollista peruuttaa suhteellisen vähäisistä rikoksista. Amnesty katsoo myös, että asianosaisen kuuleminen on tärkeä menettelytae. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että ulkomailla oleskelevan ihmisen oleskelulupa voi olla myös kansainväliseen suojeluun perustuva. Näissä tilanteissa julkinen kutsu kuulemiseen ei voi olla mahdollinen toimenpide, sillä henkilön nimen ja asuinmaan julkaiseminen voi saattaa henkilön hengen tai terveyden vaaraan.

Suomen Asianajajaliitto pitää ongelmana henkilön kuulemista. Se katsoo, että muodollinen yleistiedoksianto ei voi tavoittaa henkilöä ja korostaa, että kuuleminen on ehdoton pääsääntö jo hallintolainkin mukaan. Asianajajaliitto tuo harkittavaksi, pitäisikö laissa määrätä erillisen edunvalvojan määräämisestä päätöksen kohteena olevalle tavoittamattomalle henkilölle, jolla olisi oikeus tutustua asian asiakirjoihin ja lausua ja tarvittaessa valittaa päätöksestä.

> **Sisäministeriö** toteaa, että esityksen perusteluissa on tarkasteltu ulkomailla oleskelevan henkilön kuulemista (HE s. 34–36, 77–78, 105–106). Kuuleminen suoritettaisiin hallintolain mukaisesti. Kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla ei kyseeseen kuitenkaan tulisi yleistiedoksianto.

3. Paluudirektiivin mahdollistamia muutoksia koskevat kommentit

3.1. Paluudirektiivin mukainen hätätilanne

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotettu säännös mahdollistaa poikkeamisen laissa normaalisti noudatettavasta yksilön oikeussuojan kannalta merkityksellisestä ulkomaalaislain käsittelyaikoja koskevasta sääntelystä, jota ei voida pitää yksin operatiivisena sääntelynä. Tältä osin poikkeamismahdollisuus on valiokunnan mielestä sillä tavoin laajakantoinen ja periaatteellisesti tärkeä asia, ettei päätöksentekoa siitä voida perustuslain 67 §:stä johtuvista syistä uskoa ministeriölle. Sääntelyä on muutettava siten, että tällainen päätöksenteko säädetään valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Oikeusministeriö ei pidä ongelmattomana, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi tarkemmin poikkeussäännöksen käyttöönoton edellytyksistä, kuten välttämättömyysedellytyksestä ja sisäministeriön päätöksen ajallisesta kestosta.

> **Sisäministeriö** katsoo, että ehdotetun 123 b §:n 2 momentti voitaisiin perustuslakivaliokunnan esittämin tavoin muuttaa kuulumaan seuraavasti:
>
> Sisäministeriö päättää 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista.
> ➔ *Valtioneuvosto* päättää *yleisistunnossa* 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista.

Suomen Punainen Risti vastustaa sisäministeriön päätöksellä perustettavien erityisten säilöönottopaikkojen, jotka eivät ole säilöönottoyksiköitä, perustamista. Maahanmuuttovirasto voi varautua kasvattamaan säilöönottokapasiteettia säilöönottoyksiköitä lisäämällä.

Amnesty pitää ongelmallisena, että säilöön otettuja ulkomaalaisia sijoitettaisiin paluudirektiivin tarkoittamassa hätätilanteessa pidätystiloihin siitä huolimatta, että he eivät ole syyllistyneet rikokseen.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että jos kyse on tuomioistuinkapasiteetista, määräaikojen pidentämisen sijaan tulisi säätää poikkeuksellisesta foorumimenettelystä, jossa myös muut kuin säilöpaikkakuntien käräjäoikeudet tulisivat käsittelemään asioita. Säilöön otetun sijoittamisen osalta Asianajajaliitto katsoo, että laissa tulisi säätää myös tällaiselle poikkeusmenettelylle tarkat rajat ja kriteerit sekä määräaika. Asianajajaliitto pitää täysin kestämättömänä tilannetta, jossa henkilö voisi joutua viettämään maksimissaan jopa 18 kuukautta pidätystiloissa.

> **Sisäministeriö** toteaa, että voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaa jo nyt poliisin ja rajavartiolaitoksen tilojen lyhytaikaisen käytön säilöönottoon. Tuomioistuinkäytännössä on katsottu, että sijoittaminen näihin tiloihin voisi kestää enintään 7 vrk. Ehdotetun 123 b §:n tarkoituksena ei ole se, että kyseisiä pidätystiloja käytettäisiin säilöönottoon. Kuten perusteluissa todetaan, kyseeseen voisi tulla esimerkiksi entisen vankilan tai vastaanottokeskuksen tilat.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotuksen tavoitteena on varautumisen näkökulmasta lisätä joustomahdollisuuksia poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maahan saapuisi ilman vaadittavia matkustusasiakirjoja äkillisesti suuria määriä ulkomaalaisia, jolloin myös palautettavien määrät todennäköisesti kasvaisivat nopeasti. Ehdotuksen tarkoituksena on tuoda yksi uusi työväline normaalin varautumissuunnittelun oheen. Myös tuomioistuimet ovat pitäneet mahdollisuutta pitempiin käsittelyaikoihin kannatettavana poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa uusia säilöönottoja tehtäisiin äkillisesti poikkeuksellisen paljon.

3.2 Pakenemisen vaara

Helsingin käräjäoikeus toteaa, että perusteluissa ei todeta tarkemmin sitä, mitä seikkoja ulkomaalaisen tulisi esittää väitteidensä tueksi pyrkiessään kumoamaan olettaman pakenemisen vaarasta ja peräänkuuluttaa asiasta yksityiskohtaisia esimerkkejä. Käräjäoikeuden mukaan se, että säilöön otetulle asetetaan velvoite kumota olettama, voi muodostua soveltamiskäytännössä ongelmalliseksi.

Etelä-Karjalan käräjäoikeus ehdottaa, että 2 ja 3 momenttien sanamuotoja harkittaisiin vielä uudestaan, jotta niiden välinen ero/yhteys kävisi paremmin ilmi. Käräjäoikeus ehdottaa seuraavaa muotoilua 2 momentin alkuun: "Jos ulkomaalainen ei muuta osoita, pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin alla mainituista seikoista toteutuu...". Lisäksi 3 momentin alun sanamuodoksi esitetään: "Pakenemisen vaara saattaa olla olemassa myös, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu, ja viranomainen perustellusti osoittaa sen kyseisen ulkomaalaisen kohdalla merkitsevän pakenemisen vaaraa...”

Suomen Asianajajaliiton mukaan 3 momentin lievempien perusteiden osalta on lakiesitysluonnoksessa täsmennetty, että nämä perusteet eivät ole yhtä painavia kuin 2 momentin, mutta lain sanamuodosta tämä ei ilmene riittävän selkeästi.

Sisäministeriö pitää Etelä-Karjalan käräjäoikeuden ehdottamia muotoiluja sääntelyä selkeyttävänä ja katsoo, että ehdotettuja 121 a §:n 2 ja 3 momentteja voitaisiin muuttaa seuraavasti:

2 momentti:
Jos muuta ei osoiteta, pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin alla mainituista seikoista toteutuu:
➔ Jos *ulkomaalainen ei muuta osoita*, pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin alla mainituista seikoista toteutuu:

3 momentti:
Pakenemisen vaaran voidaan myös olettaa olevan olemassa, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu:
➔ Pakenemisen vaara *saattaa olla olemassa myös*, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu, *ja viranomainen perustellusti osoittaa sen kyseisen ulkomaalaisen kohdalla merkitsevän pakenemisen vaaraa*:

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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää pakenemisen vaaran määritelmää esitetyssä muodossa perusteettoman laajana ja suosittelee hallintovaliokuntaa harkitsemaan määritelmän rajaamista. Valtuutettu kiinnittää erityisesti huomiota edellytykseen koskien sitä, että henkilöltä puuttuvat hänen henkilöllisyytensä todistavat asiakirjat, ja katsoo, että kyseinen kohta tulisi poistaa tai sitä tulisi tarkentaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu pakenemisen vaaraa koskeva pykälä (121 a §) asettaisi yksilölle näyttötaakan turvaamistoimen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Pakolaisneuvonnan mukaan esityksessä ei avata riittävästi ilmaisua ”muut asiaankuuluvat tekijät, joilla voi olla välitön vaikutus pakenemisen vaaraan”. Pakolaisneuvonta katsoo, että 2 momentissa luotaisiin automaattinen oletus pakenemisen vaarasta.

Amnesty katsoo, että säännökseen lisättävillä määrittelyillä laajennetaan mahdollisuuksia ottaa ihmisiä säilöön. Sen mukaan monet määrittelyt eivät merkitse pakenemisen vaaraa, joten ne johtaisivat tosiasiallisesti ihmisten ottamiseen säilöön väärin perustein. Amnesty kiinnittää erityisesti huomiota turvapaikanhakijoiden asemaan ja toteaa, että tiettyjen seikkojen (puuttuvat asiakirjat, laiton maahantulo) vuoksi turvapaikanhakijoita ei tulisi ottaa säilöön.

Suomen Asianajajaliitto katsoo, että kynnys pakenemisen vaaralle on varsin alhainen, vaikka sinänsä myös kokonaisarviointia vaaditaan. Erityisesti turvapaikanhakijoiden kohdalla on varsin yleistä ja rikosoikeudellisesti rankaisematonta tulla maahan väärillä asiakirjoilla.

Sisäministeriö toteaa, että 121 a §:ään ehdotetut seikat ja olosuhteet perustuvat komission paluukäsikirjaan ja komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi. Niissä pakenemisen vaaran arviointikriteereihin katsotaan kuuluvan myös esimerkiksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvät perusteet. Suomessa on lähdetty siitä, että yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä perusteista säädetään nimenomaisesti säilöönottoperusteina.

Sisäministeriö korostaa, että pakenemisen vaarassa ei ole kyse uudesta asiasta. Yhtenä säilöön ottamisen perusteena on voimassa olevassa laissa piileskely ja pakeneminen (121 §:n 1 mom. 1 kohta). Viranomaiset ja tuomioistuimet ovat näin ollen jo pitkään soveltaneet näitä käsitteitä. Tuomioistuimilta on kuultu, että ehdotetussa 121 a §:ssä mainitut seikat vastaavat oikeuskäytännössä sovellettuja seikkoja ja olosuhteita, eikä pykälän arvioida juurikaan tuovan muutosta nykytilaan.

Sisäministeriö toteaa, että 121 a §:ssä tarkoitettu pakenemisen vaara koskee myös kansainvälisen suojelun hakijoita. Heidän tilanteensa on otettu erikseen huomioon säännösehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE s. 85). Sisäministeriön näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden asema on käsitelty riittävällä tarkkuudella tämän kysymyksen osalta esityksen perusteluissa.

Sisäministeriö toteaa, että pakenemisen vaaran arviointi on eri asia kuin säilöönottoa koskeva päätöksenteko. Pakenemisen vaaran osoittamista koskeva näyttötaakka puolestaan on erilainen ehdotetuissa 2 ja 3 momenteissa. Pakenemisen vaaran arvioinnissa tehdään aina kokonaisharkinta, mikä osaltaan tarkoittaa sitä, että vaikka jokin seikka toteutuisikin, tulisi asiaa vielä arvioida kokonaisuutena.

3.3 Laillinen oleskelu

Perustuslakivaliokunnan mukaan 40 §:n 3 momentin sanamuoto jättää jossain määrin epäselväksi sen, voidaanko ulkomaalaisen oleskelun katsoa olevan laitonta myös, jos hänen oleskelulupahakemuksensa on hyväksytty. Koska tämä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole ehdotetun sääntelyn tarkoituksena, on hallintovaliokunnan syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä ja erityisesti sen suhdetta ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentissa säädettyyn.

Oikeusministeriö katsoo, että oleskelun laillisuutta ei tulisi 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan ehdotettu laillisen oleskelun määritelmää koskeva muutos on ongelmallinen erityisesti ihmiskaupan uhrien aseman näkökulmasta. Valtuutettu katsoo, että ehdotetulla muutoksella muutetaan harkinta-ajan antamisen tarkoitusta. Ehdotus on valtuutetun mukaan ongelmallinen myös sen vuoksi, että harkinta-aikaa ei voi hakea, vaan sen antaminen on viranomaisaloitteinen asia. Valtuutettu nostaa lisäksi esiin hyvinvointialueilla olevat ihmiskaupan uhrit, jotka eivät ohjaudu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Valtuutettu ehdottaa säännöksen muuttamista 52 a §:n ja 52 d §:n kohderyhmien osalta siten, että heidän kohdallaan oleskelulupahakemuksen käsittelyaika olisi laillista riippumatta siitä, onko henkilöille ennen hakemuksen jättämistä tehty päätös harkinta-ajan myöntämisestä vaiko ei.

Pakolaisneuvonta katsoo, että 40 §:ään ehdotetut muutokset tekevät laista entistä vaikeaselkoisemman ja hakijoiden oikeusasemasta entistä epäselvemmän. Sen mukaan jää epäselväksi, mitä tarkalleen ottaen 4 momentissa tarkoitettu ”oikeus oleskella” tarkoittaa. Pakolaisneuvonnan mukaan ehdotuksessa sivuutetaan ehdotetun muutoksen vaikutus ulkomaalaislain 41 §:n ja perustuslain 9 §:n osalta.

Amnesty katsoo, että laitonta oleskelua koskeva 40 §:n säännös on kirjoitettu hyvin epäselvästi ja on vaikea arvioida, mitä kaikkea laiton oleskelu tulisi tarkoittamaan. Lisäksi käytetty termi ”oleskeluoikeus” itsessään on epäselvä. Amnestyn mukaan sekä lakitekstin tasolla että myös perusteluissa jää epäselväksi, millaisissa tilanteissa hetkellisen oleskelun ilman voimassa olevaa oleskelulupaa katsottaisiin voivan vaikuttaa kielteisesti jatkolupaan. Amnestyn mukaan oleskeluoikeuden erottelu lailliseen oleskeluun, laittomaan oleskeluun sekä oikeuteen oleskella on vaikeaselkoinen ja keinotekoinen. Amnesty pitää 148 §:n muutosta vaikeaselkoisena ja katsoo, että jää epäselväksi, mahdollistetaanko kyseisellä muutoksella niin sanotusti etukäteinen käännyttäminen ennen kuin ratkaisua oleskelulupaan on tehty.

Suomen Asianajajaliitto tuo esiin, että ehdotettu muutosesitys vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi mahdollisuutta hakea työperusteista lupaa Suomesta käsin. On varsin yleinen tilanne, että ihminen saapuu Suomeen luvallisesti, esimerkiksi viisumivapaasti ja löytää työn ja hakee oleskelulupaa tällä perusteella. Nyt ehdotetun lain mukaan henkilö joutuu poistumaan, kun hänen viisumivapaa oleskeluaikansa loppuu, vaikka hän olisi vireyttänyt hakemuksen. Edelleen esimerkiksi seurustelukumppani, jolle voidaan tietyssä tapauksessa myöntää oleskelulupa, ei voisi enää jäädä odottamaan lupapäätöstä Suomeen. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin muutosesitystä ei voida pitää perusteltuna ja se on tarpeeton. Asianajajaliitto pitää ehdotettua 3 momenttia erityisen kohtuuttomana, koska jos lupaa haettaisiin päiväkin myöhässä, oleskelu muuttuisi välittömästi laittomaksi. Lisäksi Asianajajaliitto pohtii, miten ehdotettu säännös suhtautuisi mahdolliseen karkottamiseen.

> **Sisäministeriö** ei näe ongelmaa ehdotetun 40 §:n 3 momentin sanamuodossa. Kyseiseen säännökseen sisältyi valmistelun aikana ilmaisu ”hakemuksen käsittelyn ajan”, mutta se poistettiin laintarkastuksen jälkeen. Laintarkastuksen näkemyksen mukaan se, että henkilö saa oleskella maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, tarkoittaa hakemuksen käsittelyn aikaa. Tämän vuoksi saman asian toteamista kahteen kertaan pidettiin turhana ja ilmaisu ”hakemuksen käsittelyn ajan” poistettiin säännösehdotuksesta.
>
> Sisäministeriö katsoo, että ihmiskaupan uhrien asema on riittävällä tavalla käsitelty esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 74). Monilla ihmiskaupan uhreilla on oleskelulupa Suomessa, eikä heillä näin ollen ole välitöntä tarvetta laillistaa oleskeluaan maassa. Sen sijaan sellaisia ihmiskaupan uhreja varten, joilla oleskeluoikeutta ei ole, on laissa säädetty oleskelun laillistavasta harkinta-ajasta. Auttamisjärjestelmä voi antaa ihmiskaupan uhrille harkinta-ajan tämän hakeutuessa auttamisjärjestelmään. Ihmiskaupan uhreilta, kuten muiltakin ulkomaalaisilta, edellytettäisiin kuitenkin, että he hakevat oleskelulupaa oleskellessaan maassa laillisesti eli käytännössä joko harkinta-ajalla, aiemmalla oleskeluluvalla taikka viisumilla tai viisumivapaasti.

3.4 Yhteistyövelvollisuus

Pakolaisneuvonta ei pidä yhteistyövelvollisuutta koskevaa ehdotusta selkeänä, ja erityisesti matkustusasiakirjan hankkimista koskeva velvoite on sen mukaan ongelmallinen kansainvälistä suojelua hakevien näkökulmasta.

Suomen Asianajajaliitto toteaa, että asiassa ei ole riittävällä tavalla huomioitu sitä seikkaa, että yksin se seikka, että henkilö on hakenut turvapaikkaa, vaikka hakemus olisi hylättykin, voi joissain maissa aiheuttaa ongelmia ja on siten kohtuutonta, että ehdotetun 145 a §:n 1 momentin 4 pykälän mukaan henkilön pitäisi olla yhteydessä kotimaansa viranomaisiin. Toisaalta sääntelyssä ei myöskään ole huomioitu sitä, miten toimitaan tilanteessa, jos henkilölle syntyy esimerkiksi sur place -turvapaikkaperuste ja hän hakee uudestaan turvapaikkaa ollessaan jo palautusprosessissa.

> **Sisäministeriö** toteaa, että turvapaikanhakijoiden erityisasema säännöstä sovellettaessa on huomioitu pykäläehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE s. 90).

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että esityksestä ei ilmene riittävän selvästi se, mitä viranomaisen tavoitettavissa olemisella käytännössä konkreettisesti tarkoitetaan. Mikäli maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevaa henkilöä ei ole otettu säilöön, on hyvinvointialueilla vastuu tällaisten henkilöiden välttämättömistä sosiaali- ja terveyspalveluista, johon kuuluu muun muassa tilapäisen asumisen ja välttämättömän huolenpidon järjestäminen, ellei henkilö kykene niitä itse järjestämään. Yhteistyövelvoitteella voi siten olla suoria vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan ja ilman selkeämpää 145 a §:n sääntelyä yhteistyövelvoite voi lisätä hyvinvointialueilla lainsäädännön tulkinnanvaraisuutta.

Sisäministeriö toteaa, kuten ehdotetusta 145 a §:stä käy ilmi, että kyse on yhteistyövelvoitteesta nimenomaan henkilön omassa maasta poistamista koskevassa asiassa ja tätä asiaa hoitavien, toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Toimivaltaisia viranomaisia ovat 151 §:n nojalla poliisi ja rajatarkastusviranomainen, jotka panevat täytäntöön maasta poistamista koskevat päätökset. Henkilön tavoitettavuus on olennaista paitsi maastapoistamispäätöstä täytäntöön pantaessa, myös sitä mahdollisesti edeltävässä henkilön identifioinnissa ja matkustusasiakirjojen hankinnassa.

4. Muita huomioita

Asiantuntijakuulemisessa 3.12.2024 nousi esiin kysymys koskien perhesuhteiden huomioon ottamista maahantulokieltoa määrättäessä.

Sisäministeriö toteaa, että perhesiteet otetaan huomioon maahantulokieltoa määrättäessä. Ehdotetussa 150 §:ssä säädettäisiin siitä, että maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

Maahantulokielto määrätään usein samassa yhteydessä, jossa tehdään hylkäävä oleskelulupapäätös ja päätös maasta poistamisesta. Oleskelulupaharkinnassa ja maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon erityisesti lapsen etu ja perhe-elämän suoja, mutta myös henkilön siteet toisaalta Suomeen ja toisaalta omaan kotimaahansa. Maahantulokiellon määräämisen yhteydessä kiinnitetään kuitenkin erikseen huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan, koska kyseeseen voi tulla tilanne, jossa maahantulokielto määrätään erikseen vasta myöhemmin ja olosuhteet ovat voineet muuttua, tai kyseessä voi olla esimerkiksi henkilö, jolla ei ole perhesiteitä Suomeen, mutta hänellä voi olla perheenjäseniä jossakin muussa EU:n jäsenmaassa tai Schengen-valtiossa.

Joutsenon vastaanottokeskus nosti esiin tarpeen säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002, nk. säilölaki) muuttamiseen.

Sisäministeriö toteaa säilölain muuttamistarpeen nousseen esille esitystä valmisteltaessa. Ministeriö viittaa hallituksen esityksessä asiasta lausuttuun (HE s. 59), jossa todetaan ministeriön tunnistaneen tarpeen lain uudistamiseen.