

Asia: VN/30556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä luonnosvaiheessa.

Lausuntoaika

Lausuntomenettelyn ajankohta ja riittämätön lausuntoaika sekä ajoitus samaan aikaan erittäin laajan EU-paktin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen kanssa, ei mahdollista asianmukaista lausuntomenettelyä. Riittämätön lausuntoaika ei ole mahdollistanut kattavaa perehtymistä luonnokseen eikä kattavan lausunnon laatimista.

Yleistä

Ehdotus sisältää merkittäviä heikennyksiä ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin, ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeiseen oikeusturvaperiaatteeseen ja tehokkaisuuteen oikeussuojakeinoihin.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia ja katsoo, että tässä yhteydessä maastapoistamisen oikeusturvaa ei tule heikentää puutteellisen lainvalmistelun pohjalta entisestään eikä maastapoistamista koskevia säädöksiä tule muuttaa muilta osin kuin EU-paktin täytäntöönpano edellyttää. Ehdotetuille oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikennyksille ei ole esitetty perusteita. Luonnoksessa esitetty ei myöskään selkeytä ulkomaalaislain maastapoistamista

koskevaa sääntelyä. Luonnokseen on myös lisätty täysin perusteettomasti oleskeluluvan epäämisperusteen merkittävä laajentaminen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön.

Kuten myös luonnoksessa todetaan, niin kuluvalle hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa ja muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa. Samaan aikaan lausunnolla ollut 12.6.2026 sovellettavaksi tuleva EU-pakti ja sen kansallinen täytäntöönpano yhdessä luonnoksessa ehdotettujen maastapoistamista koskevan ehdotuksen kanssa lisäävät entisestään säädösten vaikeaselkoisuutta sekä oikeusturvaheikennysten negatiivisia vaikutuksia.

Luonnoksesta käy selkeästi esiin, että siinä ehdotetut oikeusturvaa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia koskevat lisärajoitukset perustuvat käytännössä yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmaan eli pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti”.

Luonnoksessa ei ole edes etsitty ratkaisua todellisiin käytännössä havaittuihin. oikeusturvaongelmiin. Pakolaisneuvonta katsoo, että esimerkiksi oikeutta oleskella koskevan eli käytännössä täytäntöönpanokieltoa koskevan hakemuksen osalta tulisi turvata yksiselitteiset selkeät menettelyt sen turvaamiseksi, että valitettaessa hallinto-oikeuteen ja myös korkeimpaan hallinto-oikeuteen, päätöstä ei saa täytäntöönpanna ennen kuin hallinto-oikeus on käsitellyt asiassa esitetyn täytäntöönpanokieltohakemuksen ja hallinto-oikeuden ratkaisu täytäntöönpanokieltohakemuksen osalta annetaan tiedoksi valittajalle.

Tällä hetkellä korkein hallinto-oikeus ottaa täytäntöönpanokieltohakemuksen käsittelyyn yleensä vasta kun poliisi on yhteydessä korkeimpaan hallinto-oikeuteen eli poliisi on jo ryhtynyt maastapoistamisen valmisteluun. Nykytilanne on toistuvasti johtanut epäselviin tilanteisiin sekä lisäksi myös ns. läheltäpiti tilanteisiin, kun asia viedään ylikansallisiin eli haetaan täytäntöönpanokieltoa ylikansallisista valituselimistä. Tällaiset tilanteet, joissa täytäntöönpanokielto saadaan viime hetkellä aiheuttaa tarpeettomia kustannuksia. Pahimmillaan epäselvä tilanne johtaa maastapoistamiseen ennen välipäätöstä, mikä voi johtaa korjaamattomiin seurauksiin.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano ja valituksen lykkäävä vaikutus (200 §)

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta.

Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se, milloin hakija voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta.

Karkottamisessa on kyse maassa lähtökohtaisesti jo pidempään oleskelleen, oleskeluluvalla oleskelleen henkilön maastapoistamisesta, jolle on näin ollen usein useita kiinteitä siteitä Suomeen. Ero käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on ollut myös perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:n valossa perusteltu, koska karkottaminen, toisin kuin käännättäminen, tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkään ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen (PeVL 47/2014 vp).

Maasta poistamista koskevat veloitteet edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista. Karkottamispäätöstä tehtäessä suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Luonnoksessa karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskeva valituksen automaattisen lykkäävän vaikutuksen poistamista perustellaan toteamalla, ”että valmistelun aikana saatujen tietojen mukaan mahdollisuus rikosperusteisen karkottamisen täytäntöönpanoon jo ennen valituksen ratkaisemista ei ole aiheuttanut merkittäviä oikeusturvaongelmia, mutta se on tehostanut palautusten täytäntöönpanoa.” Asianmukainen lainvalmistelu edellyttää havaittujen oikeusturvaongelmien avaamista, vaikka lainvalmistelija ei pitäisi niitä merkittävänä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että on kyse tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin liittyvistä oikeusturvaongelmista.

Kansainvälistä suojelua saaneiden osalta karkottaminen rinnastettiin täytäntöönpantavuuden osalta täysin puutteellisen lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin perusteella 1.6.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella.

Ehdotettu oikeusturvan merkittävä heikentäminen edellyttäisi myös aiempien karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevien muutosten vaikutusten asianmukaista selvittämistä ja arviointia.

Luonnoksessa perusteluna esitetyn maastapoistamisen tehostamisen osalta on huomautettava, että perustuslakivaliokunta on mietinnöissään useasti painottanut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä säätelyyhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. (PeVL 34/2016 vp, s. 3–4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18, PeVL 15/2021 vp).

Luonnoksessa ehdotusta perustellaan myös hyvin kyseenalaisella tavalla viittaamalla hallinto-oikeuksien käsittelyaikoihin. Pitkittyneet käsittelyajat eivät ole peruste heikentää tehokkaita oikeussuojakeinoja.

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskeva valituksen lykkäävän vaikutuksen poistaminen tarkoittaa myös kiireellisten täytäntöönpanokieltihakemusten määrän lisääntymistä. Kun myös EU-paktin täytäntöönpano tarkoittaa kiireellisten hakemusten määrän merkittävää lisääntymistä, ehdotettu muutos tarkoittaa sekä oikeusavun että hallinto-oikeuksien työmäärän ja kiireellisten työtehtävien merkittävää lisääntymistä.

Moitittavan käyttäytymisen laajentaminen (36 b §) ja oikeus oleskella (40 §)

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua ulkomaalaislain 36 §:n muutosta.

Kuten luonnoksessa todetaan, niin etenkin kansainvälistä suojelua hakeneille, mutta normaalimenettelyssä kielteisen saaneilla ja oleskeluluvalla maassa oleskelleilla ulkomaalaisilla on lain mukaan lähtökohtaisesti oikeus jäädä maahan valitusprosessin käsittelyn ajaksi. On täysin perusteetonta katsoa tämän oikeuden käyttämisen olevan ”moitittavaa” käyttäytymistä, jonka perusteella henkilölle ei myönnettäisi oleskelulupaa, vaikka kaikki muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät.

Ulkomaalaislain 36 b §:ää koskeva muutosehdotus merkitsisi, että oleskeluluvan myöntämisen esteeksi muodostuisi myös tilanne, jossa hakija on käyttänyt hänelle lain mukaan kuuluvaa oikeutta valittaa päätöksestä ja hänellä on oikeus jäädä maahan odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua. Ehdotuksen mukaan hakijan katsottaisiin käyttäytyneen ”moitittavasti”, mikäli hän ei ole poistunut maasta välittömästi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen saatuaan, myös sellaisissa tilanteissa, joissa valituksella on lykkäävä vaikutus ja hakijalla on ulkomaalaislain nojalla oikeus oleskella Suomessa hallinto-oikeuden käsittelyn ajan.

Ehdotettua muutosta perustellaan sillä, että säännöksen tulisi olla johdonmukainen suhteessa aiemmin toistuvasti muutettuun ja nykyisellään vaikeaselkoiseen ulkomaalaislain 40 §:ään. Pakolaisneuvonta katsoo, että johdonmukaisuuden ja sääntelyn selkeyden vuoksi ulkomaalaislain 36 b §:n sijaan olisi perusteltua muuttaa ulkomaalaislain 40 §:ää. Mikäli ulkomaalaisella on lain mukaan oikeus oleskella Suomessa eikä maastapoistamispäätös ole täytäntöönpantavissa, hänen on katsottava oleskelevan maassa laillisesti.

Uusi maastapoistamispäätös tehtävä kokonaisharkinnan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi

Pakolaisneuvonta katsoo, että kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, johon liittyy ulkomaalaisen maastapoistaminen, tulee aina tehdä uusi maastapoistamispäätös. Tämä on välttämätöntä tehokkaiden oikeussuojakeinojen sekä ajantasaisen ja asianmukaisen kokonaisharkinnan turvaamiseksi.

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa esitettyä ehdotusta, jonka mukaan moninkertaisten maastapoistamispäätösten välttämiseksi lupaharkinnassa sovellettaisiin tietyissä tilanteissa ulkomaalaislain 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan sijasta 36 e §:n mukaista kohtuullisuusharkintaa. Luonnoksen mukaan 36 e §:n mukaisessa kohtuullisuusharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen jälkeen mahdollisesti esiin nousseet uudet seikat, joilla voi olla vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen. Luonnoksessa kuitenkin sivuutetaan olennainen seikka, että 36 e §:n säännös ei sisällöltään eikä laajuudeltaan vastaa maastapoistamista koskevaa kokonaisharkintaa.

Jo nykyisellään Maahanmuuttoviraston lisääntynyt käytäntö olla tekemättä uusia maastapoistamispäätöksiä on johtanut tilanteisiin, joissa kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneilla ei ole käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tämä koskee myös tilanteita, joissa hakija hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella ja asiassa on kyse perustavanlaatuisesta perus- ja ihmisoikeudesta, eli oikeudesta perhe-elämään, sekä usein myös lapsen perusoikeuksista.

Ehdotettu säännös ja siihen liittyvä käytäntö ovat erityisen ongelmallisia tilanteissa, joissa on kyse lapsen ja vanhemman välisestä perhesiteestä. Sama koskee esimerkiksi tilanteita, joissa alaikäisen Suomen kansalaisen huoltaja hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Palautuskielto (147 §)

Ehdoton palautuskielto koskee kaikkea maastapoistamista ja kaikkia tilanteita, joissa Suomen viranomainen poistaa henkilön Suomen alueelta. Ulkomaalaislain palautuskieltoa koskevaan lainkohtaan on selkeyden vuoksi sisällytettävä kaikki maastapoistamisen muodot.

Marjaana Iaine

johtava juristi

Pakolaisneuvonta ry

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry