

Asia: VN/26422/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sisäministeriö

AI FI 40/2024

20.6.2024

Amnesty International Suomen osasto

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

W: [amnesty.fi](http://amnesty.fi)

Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Useasta samaan aikaan käsittelyssä olevasta maahanmuuttaneiden ja turvapaikanhakijoiden oikeuksiin kohdistuvasta lakiesityksestä johtuen aikaa esitysluonnoksen yksityiskohtaiseen läpikäyntiin on ollut hyvin rajallisesti ja Amnesty ei ole pystynyt ottamaan kantaa kaikkiin esityksessä ehdotettaviin lakimuutoksiin riittävällä tarkkuudella.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

#### Hallituksen esitysluonnoksen muutosesitykset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi lisättäisiin sekä pidennettäisiin säilöönoton enimmäiskesto maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa kahdeksantoista kuukauteen.

Lisäksi uudistettaisiin maahantulokieltoa koskeva sääntely liittyen maahantulokiellon pituuteen, viranomaisten toimivaltaan sekä kokonaisharkintaan. Lisäksi ehdotetaan, että pysyvä oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja maahantulokielto määrätä ilman henkilökohtaista kuulemistä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Esitysluonnoksen ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Orpon hallituksen ohjelmaan(1), jonka tavoitteena on, että kielteisen päätöksen saaneet henkilöt palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Säilöönoton käytön lisääminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja esimerkiksi vakaviin rikoksiin syyllistyneiden kohdalla kuuluu esitysluonnoksen mukaan hallituksen vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin toimenpiteisiin. Paketin tavoitteena on torjua laitonta oleskelua Suomessa ja edistää vapaaehtoista paluuta ja palautuksia.(2)

#### Amnestyn kanta

Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tulevat lisäämään säilöönottoa. Jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, kuten säädetään Suomen perustuslain 7 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 3 artiklassa, 6 artiklassa sekä 45 artiklassa, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa. Säilöönotto on toimenpide, jolla rajoitetaan oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Henkilökohtaisen vapauden tulee olla lähtökohta ja säilöönoton viimesijainen toimenpide. Henkilökohtaista vapautta saa kansainvälisten

oikeusnormien mukaan rajoittaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa ja vain hyväksyttävällä perusteella suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Esimerkiksi säilöönottoa pelotevaikutuksena laitonta maahantuloa tai maassa oleskelua vastaan ei tule käyttää. Säilöönoton tulee myös olla mahdollisimman lyhytkestoinen toimenpide eikä sitä saa tarpeettomasti pitkittää.

Amnesty myös katsoo, että hallinnollista säilöönottoa ei tule käyttää turvallisuusperusteisesti. Kaiken turvallisuussyystä tapahtuvan vapaudenriiston tulee tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, jossa sovelletaan rikosoikeudellisia menettelytakeita mukaan lukien todistelusäännöt.

Esitysluonnos tulee lisäämään säilöönottoa ja sen kestoa voimakkaasti. Tämä ei ole ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista ja tämä tulee myös lisäämään yhteiskunnalle koituvia kustannuksia tuntuvasti.

### Laiton oleskelu ja oleskeluoikeus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 3 §:ssä määriteltäväksi laitton oleskelu sekä 40 §:ssä täsmennettävän sitä, missä tilanteissa oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hakijalle oikeuden laillisesti odottaa hakemuksen käsittelyä Suomessa. Laittoman oleskelun määrittely perustuisi EU:n paluudirektiiviin ja sillä tarkoitettaisiin kolmannen maan kansalaisen oleskelua, joka ei täyttäisi Schengen-ajasäännösten maahantulon edellytyksiä tai ulkomaalaislain maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Tämä täsmentyisi sääntelyllä oleskeluoikeudesta.

Amnesty katsoo, että laitonta oleskelua koskeva 40 §:n säännös on kirjoitettu erittäin epäselvästi ja on vaikea arvioida, mitä kaikkea laitton oleskelu tulisi tarkoittamaan. Lisäksi käytetty termi ”oleskeluoikeus” itsessään on epäselvä. 40 §:ään ehdotetut muutokset tekevät ennen suhteellisen yksinkertaisesta säännöksestä todella vaikeaselkoisen. Amnesty huomauttaa siitä, että tulevaisuudessa mahdollisesti rajamenettelyssä olevien ihmisten oleskelu ei voi olla laitonta, kuten se esityksessä on ehdotettu olevan. Rajamenettelyä koskeva hallituksen esitys HE 30/2024 vp. esittää menettelyssä olevien ihmisten kohdalla niin sanottua legal fiction of non-entry, eli ihmiset eivät olisi oikeudellisessa merkityksessä Suomen alueella, mutta olisivat silti Suomen lainkäytöväallan piirissä. Amnesty toteaa, että tosiasiallisesti rajamenettelyssä olevat turvapaikanhakijat ovat yhtä lailla Suomen alueella laillisesti eikä heidän oleskeluaan voida katsoa laittomaksi, kuten tässä esitysluonnoksessa nyt ehdotetaan.

Lisäksi säännöksessä oleskeluoikeus ei koskisi esimerkiksi niitä hakijoita, joiden jatkolupahakemusta ei ole tehty ennen aiemman luvan voimassaolon päättymistä. Amnesty huomauttaa, että tämä voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, mikäli inhimillisiä syitä jatkoluvan hakemiselle myöhässä ei oteta huomioon.

## Oleskeluluvan peruuttaminen Suomen ulkopuolella oleskelevalta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 58 §:ään mahdollistettavaksi Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttaminen. Tämä olisi mahdollista, mikäli ulkomaalaisen olisi todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta tai hänen on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin, hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle ja hän on ryhtynyt taikka hänen voidaan aiemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamisen perusteena olisi, että hän muodostaisi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Peruuttamispäätöksen yhteydessä päätettäisiin maahantulokieltoon määräämisestä. Kun henkilö päätetään karkottaa, voitaisiin myös hänen maahantulonsa Suomeen estää peruuttamalla hänen oleskelulupansa ja määräämällä hänet maahantulokieltoon. Tarkoituksena olisi estää yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle uhan muodostavien ulkomailta oleskelevien ulkomaalaisten pääsy Suomeen tai muualle Schengen-alueelle. Esimerkkinä esitysluonnoksessa on annettu terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä jollain tapaa tukeneiden henkilöiden palaaminen takaisin Suomeen tai muualle Schengen-alueelle. Maahantulokieltoa määrättäessä suoritettaisiin myös kokonaisharkinta, jossa punnittaisiin erityisesti henkilön aiheuttamaa uhkaa suhteessa hänen siteisiinsä Suomeen.

Ehdotettua säännöstä voitaisiin soveltaa myös kansainvälisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneisiin henkilöihin. Tällöin kansainvälinen suojeluasema tulisi lakkauttaa ennen kuin oleskelulupa voitaisiin peruuttaa. Mikäli palautuskielto estäisi henkilön karkottamisen, tälle tulisi myöntää tilapäisiä oleskelulupia vuodeksi kerrallaan.

Hallintolain mukaan asianosaista tulee kuulla, eli hänelle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Esitysluonnoksessa mainitaan, ettei hallintolaissa ole otettu kantaa siihen, millä tavalla kuuleminen tulisi suorittaa. Esitysluonnoksessa katsotaan riittävän, että Suomen ulkopuolella oleskelevalle asianosaiselle on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi, vaikka henkilöä ei tavoitettaisi.

Amnesty katsoo, että oleskelulupa olisi esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan mahdollista peruuttaa suhteellisen vähäisistä rikoksista. Rikoksista, joista enimmäisrangaistus on vähintään yksi vuosi vankeutta, voidaan määrätä vankeusrangaistus ehdollisena. Enintään vuosi vankeutta voidaan tuomita esimerkiksi kulkuneuvon luovuttamisesta juopuneelle, luvattomasta käytöstä, vahingonteosta, velallisen vilpillisyydestä tai tuottamuksellisesta ympäristön turmelemisesta. Kyse ei siis ole välttämättä kovin vakavista rikoksista. Lisäksi oleskelulupa olisi mahdollista peruuttaa myös

toistuvista rikoksista, jolloin rikoksen vakavuusastetta ei edes tarkasteltaisi. Myös aiempi toiminta tai muutoin perusteltu syy epäillä kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ryhtymistä on hyvin epämääräinen ja laaja-alainen peruste, mikä ei vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Kyseinen säädös antaisi Maahanmuuttovirastolle hyvin laajat valtuudet oleskeluluvan peruuttamisharkintaan ja myös jokseenkin vähäisistä syistä. Laajat soveltamisvaltuudet voisivat tulkinnanvaraisuuden vuoksi johtaa myös eriarvoiseen kohteluun mikäli toimeenpanossa tulkinta vaihtelisi.

Amnesty katsoo myös, että asianosaisen kuuleminen on tärkeä menettelytapa. Pelkkä yritys tavoittaa ulkomailla oleskelevaa henkilöä esimerkiksi julkaisemalla kutsu kuulemiseen Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla seitsemän päivän ajan, kuten esitysluonnoksessa ehdotetaan, ei ole riittävä keino. Ei voida olettaa ihmisen tosiasiallisesti huomaavan kuulemiskutsua viraston verkkosivuilta. Kyse on kuitenkin oleskeluluvasta, mikä mahdollistaa ihmisen elämisen – mahdollisesti perheensä kanssa – sen myöntäneessä maassa. Siksi ihminen tulisi tosiasiallisesti tavoittaa ja mahdollistaa hänelle oikeus esittää oma selityksensä ja selvityksiä asiassaan. 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. Esitysluonnoksen jatkokäsittelyssä tuleekin arvioida tarkemmin, miten oikeusturvatakeet tosiasiallisesti turvataan.

Säilöönoton käyttö hakemuksen perusteiden määrittämiseksi

Ulkomaalaislain 117 a §:än turvaamistoimen määrittämisen yleisiä edellytyksiä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että turvaamistoimi voitaisiin kohdistaa ulkomaalaiseen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi.

Säilöönoton yleisiin edellytyksiin kuuluu, että se voidaan määrätä, mikäli se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi. Kansainvälisen suojelun hakeminen tulkittaisiin esityksen mukaan maahantulon edellytysten selvittämiseksi ja tämän katsottaisiin tarkoittavan kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyaikaa kokonaisuudessaan, ei vain aikaa maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen.

Amnesty katsoo, että mikäli säilöönotto on maahantulon edellytysten selvittämiseksi mahdollista koko hakemuksen käsittelyn ajan, säilöönoton kesto voi pidentyä kohtuuttomasti. Säilöönoton tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen eikä sitä saa tarpeettomasti pidentää. Esitysluonnoksessa katsotaan, että ulkomaalaisen säilöönotto maastapoistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto maahantulon edellytysten selvittämiseksi kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin, kuten EU:ssa paluudirektiivin ja menettelydirektiivin alle. Menettelydirektiivin 26 artiklan mukaan säilöönoton takeista säädetään EU:n vastaanottodirektiivissä. Vastaanottodirektiivin 9 artiklan mukaan hakijan säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen. Amnesty toteaa, että muutos, jolla katsottaisiin säilöönoton olevan mahdollista koko turvapaikkamenettelyn ajan

aiheuttaa vakavia riskejä säilöönoton huomattavalle pidentymiselle, etenkin kun turvapaikkamenettely saattaa kestää pitkään, joissain tapauksessa useita vuosia.

#### Säilöön ottamisen (erityiset) edellytykset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 121 §:ää muutettavaksi siten, että säilöönoton edellytyksinä olevat pakeneminen ja piileskely korvattaisiin pakenemisen vaaran käsitteellä. Pakenemisen vaaraa arvioitaisiin tarkemmin ulkomaalaislain 121 a §:ssä.

Lisäksi säilöön ottamisen perusteeksi otettaisiin kansallisen turvallisuuden lisäksi yleinen järjestys ja turvallisuus. Kyse olisi varautumisesta uudensuolaan ja ennalta arvaamattomiin tilanteisiin ja ilmiöihin. Esitysluonnoksessa mainitaan niin sanottu ”välineellistämistilanne” ja siinä vaikuttajavaltion ohjaamat turvapaikanhakijoina esiintyvät ihmiset, joilla ei olisi suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena olisi aiheuttaa häiriöitä yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Esitysluonnoksessa myös mainitaan, ettei poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöllä ole mahdollista torjua sellaisia uhkia, joihin ehdotetulla säilöönottoperusteella pyritään puuttumaan.

Amnesty toteaa, että käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus ovat hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten säilöönottoperusteena niiden käyttäminen vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Nyt esitysluonnos mahdollistaa viranomaisille erittäin laajan tulkintavallan. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsite voisi kattaa myös vasta epäilyksen asteella olevat rikosasiat, vaikkakin rikosepäilyyn liittyvällä yleisellä uskottavuudella on merkitystä. (3)

Lisäksi Amnesty huomauttaa, kuten edellä on mainittu, että säilöönottoa ei tule käyttää turvallisuusperusteisesti. Vaikka esitysluonnoksessa väitetään, etteivät poliisi-, esitutkinta- tai pakkokeinolaki mahdollistaisi torjumaan niin sanotusta ”välineellistämisestä” aiheutuvaa uhkaa, niin hallinnollisen säilöönoton käyttö ei ole asianmukainen tapa vastata mahdollisiin turvallisuusuhkiin. Rikoslaisissa säädetään muun muassa yleistä järjestystä vastaan tehdyistä rikoksista sekä monista muista teoista, joilla voidaan uhata yleistä järjestystä ja turvallisuutta ja oikeista keinoista näihin vastaamisiin säännellään juurikin poliisi-, esitutkinta- sekä pakkokeinolaissa. Esityksessä ei ole perusteltu tarkemmin, miksi näihin uhkiin ei voitaisi vastata kyseisillä keinoilla.

Säännöksen lisättäisiin myös säilöönottoperusteeksi ulkomaalaisen vastaanottokeskuksen asiakkaana käyttäytymisellään aiheuttama huomattava tai toistuva häiriö. Amnesty katsoo, että säilöönottoa ei tule käyttää rikosperusteisesti eikä rangaistuksenomaisesti, vaan tällöin oikeat puuttumisen keinot ovat rikosoikeudelliset toimet ja niihin liittyvät menettelytakeet.

## Pakenemisen vaara

Ulkomaalaislain 121 a §:ssä tarkennettaisiin, miten pakenemisen vaaraa arvioitaisiin. Amnesty katsoo, että pakenemisen vaaran määrittely tarkkarajaisemmin on hyvä asia, sillä se tekee lainkäytöstä ennustettavampaa.

Pakenemisen vaaran arviointi perustuisi tapauskohtaiseen arviointiin, jossa otettaisiin suhteellisuusperiaate huomioon. Säännöksen 2 momentissa esitettäisiin perusteita, joista yhdenkin toteutuminen oletettavasti riittäisi pakenemisen vaaran toteamiseen yksilöllisessä harkinnassa. Perusteina voisi olla esimerkiksi väärennettyjen asiakirjojen esittäminen tai asiakirjojen tuhoaminen. Amnesty toteaa, että turvapaikanhakijalla on voinut olla hyväksyttäviä syitä esittää väärennettyjä asiakirjoja tai tuhota olemassa olevia asiakirjoja, kuten hankaluudet hankkia lähtömaassaan asiakirjoja sekä sen vaarallisuus tai salakuljettajan ohjeistus tuhoamisesta. Amnesty katsookin, että turvalliseen maahan pyrkiessä tehdyistä toimista ei saa ulkomaalaista niin sanotusti rangaista eivätkä kyseiset toimet kerro pakenemisen vaarasta.

Lisäksi säännöksen 3 momenttiin otettaisiin perusteita, joiden olemassaolo ei lähtökohtaisesti yksinään riittäisi olettamukseen pakenemisen vaarasta, mutta jotka yksilöllisessä harkinnassa voisivat osoittaa pakenemisen vaaraa. Tällaisia perusteita olisivat esimerkiksi se, että ulkomaalaiselta puuttuvat henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat tai se, että maahantulo on tapahtunut laittomasti. Amnesty toteaa olevan suhteellisen tavanomaista, että turvapaikanhakijana tullee ulkomaalaiselta puuttuu henkilöllisyysasiakirjat. Lisäksi turvapaikanhakijan on ylipäänsä lähes mahdoton saada viisumia tai muuta maahantuloon oikeuttavaa asiakirjaa. Näistä syistä turvapaikanhakija usein joutuu pyrkimään turvalliseen maahan muita kuin säänneltyjä reittejä käyttäen. Turvapaikanhakijoina maahan tulleet ei tule näistä seikoista ottaa säilöön, koska nämä eivät kyseisissä tilanteissa yleensä osoita pakenemisen vaaraa.

## Säilöönoton kesto

Ulkomaalaislain 127 §:ssä säännellään säilöön otetun päästämistä vapaaksi. Säännöstä muutettaisiin siten, että säilöönottoaika olisi, kuten ennenkin, enimmillään kuusi kuukautta, mutta sitä voitaisiin jatkaa nykyisen kuuden kuukauden sijaan 12 kuukaudella tilanteissa, jotka liittyvät maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Näin ollen, säilöönoton enimmäispituudeksi tulisi 18 kuukautta nykyisen 12 kuukauden sijaan.

Kyseistä muutosta perustellaan sillä, että maasta poistamisen täytäntöönpano joissain yksittäisissä tilanteissa voisi viivästyä yli nykyisen 12 kuukauden esimerkiksi paluuasiakirjojen hankkimisen tai maasta poistettavan henkilön yhteistyöhön liittyvien haasteiden takia. Pidempi säilöönottoaika voisi esitysluonnoksen mukaan myös kannustaa ulkomaalaista tekemään viranomaisten kanssa yhteistyötä.

Amnesty toteaa, että säilöönotto, joka kestää jopa 1,5 vuotta ei ole lyhytaikainen tai kohtuullinen. Säilöönotto ihmisen palauttamiseksi kotimaahansa edellyttää, että maastapoistaminen tapahtuu lyhyen ajan sisällä säilöönoton alkamisesta. Viranomaisen ei saa ottaa henkilöä säilöön turvatakseen mahdollista pitkän ajan päästä tapahtuvaa maasta poistamista, vaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt viranomaiselta tosiasiallisia valmistelevia toimenpiteitä maastapoistamisen valmistelemiseksi.(4) Pidempää säilöönottoaika ei siten voida ottaa käyttöön myöskään yhteistyöhön viranomaisten kanssa kannustamiseksi tai painostamiseksi, vaan säilöönotto maastapoistamiseksi tulee liittyä nimenomaisesti käynnissä oleviin tosiasiallisiin toimiin.

Esitysluonnoksessa mainitaan myös yhtenä esimerkkinä pidemmän säilöönottoajan tarpeelle tilanteet, joissa terrorismirikokseen syyllistynyttä henkilöä oltaisiin poistamassa maasta ja maastapoistaminen pitkittyisi. Amnesty huomauttaa, että terrorismirikokseen tai muihin vakaviin rikoksiin syyllistyneen henkilön vapaudenriisto tulisi toteuttaa rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, eikä säilöönottokeskuksessa, jossa saattaa olla myös perheitä ja yksin tulleita lapsia.

Lisäksi Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi säilöönoton tosiasiallinen kokonaiskesto. Esitysluonnoksessa mainitaan, ettei tarkoituksena ole kasvattaa säilöönoton kestoja. Kuitenkin, mikäli säilöönotto esitysluonnoksen mukaisesti mahdollistetaan koko kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyajalle kokonaisuudessaan, minkä lisäksi säilöönottoaika maastapoistamisen turvaamiseksi pidentyy 18 kuukauteen, voi säilöönottoaika pidentyä kohtuuttomasti. Tätä on syytä esitysluonnoksen jatkokäsittelyssä selvittää ottaen huomioon kansainväliset ihmisoikeusnormit, kuten oikeuden vapauteen sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeuden terveyteen sekä lapsen oikeudet ja lapsen edun ensisijaisuuden, minkä lisäksi tulee tarkastella säilöönoton huomattavan pidentymisen tosiasiallisia vaikutuksia ihmisiin.

Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että poikkeustilanteessa säilöön otettu ulkomaalainen voitaisiin sijoittaa poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin ulkomaalaislain 123 b §:n mukaisesti. Amnesty pitää ongelmallisena sitä, että säilöön otettu ulkomaalainen sijoitettaisiin pidätystiloihin siitä huolimatta, ettei tämä ole syyllistynyt rikokseen. Turvapaikanhakijoiden sijoittaminen pidätystiloihin on kansainvälisten suositusten vastaista, sillä poliisiin pidätystilat eivät ole ulkomaalaisten säilöönottoon soveltuvia.(5) Poliisiin pidätystiloihin sijoittamisen sijaan Suomen tulee käyttää säilöönoton vaihtoehtoja. Ylipäänsä hallinnollisesti säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen samoihin tiloihin rikoksia tehneiden kanssa ei ole kohtuullista tai asianmukaista.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi lakiin säännös 122 §:ään huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen päästämisestä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilössä pitoa voitaisiin jatkaa enintään kolmella kuukaudella. Amnesty katsoo, että ehdotus on positiivinen muutos nykyiseen laintilaan, jossa huoltajansa kanssa säilöön otettua lasta koskevat samat säilöönoton keston ajat kuin aikuisia. Kuitenkaan lapsia ei tule ottaa säilöön lainkaan. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lasta koskevissa päätöksissä on aina ensisijaisesti harkittava



lapsen etu. Säilöönotto ei voi koskaan olla lapsen edun mukaista. Lapsia, eikä siten myöskään heidän huoltajiaan, tule missään tilanteissa ottaa säilöön, vaan heidän kohdallaan tulee käyttää säilölle vaihtoehtoisia turvaamistoimia. Myös useat kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat suosittaneet Suomelle lasten säilöönoton lopettamista.(6)

## Maahantulokielto

Esitysluonnoksen mukaan lain ja ylipäänsä järjestelmän tarkoituksena olisi kannustaa palauttamispäätöksen saaneita ulkomaalaisia poistumaan vapaaehtoisesti maasta. Kuitenkin muutoksilla olisi tarkoitus myös ohjata lain soveltamista siihen suuntaan, ettei myönnetty vapaaehtoisen paluun aika automaattisesti tarkoittaisi sitä, ettei maahantulokieltoa määrättäisi. Pääsääntönä olisi maahantulokiellon määrääminen, mutta muutokset korostaisivat henkilön omaa käyttäytymistä siinä, määrättäisiinkö kieltoa. Jos henkilölle on myönnetty vapaaehtoisen paluun aika, henkilön tulisi osoittaa jollain tavalla tarkoituksensa palata vapaaehtoisesti, kuten hakemalla vapaaehtoisen paluun avustusta kyseisen ajan kuluessa tai käynnistämällä paluujärjestelyt. Ulkomaalaislain 150 §:ssä säänneltäisiin maahantulokiellon määräämisestä ja sen peruuttaminen säänneltäisiin muutoksen jälkeen omassa 150 c §:ssään.

Amnesty katsoo, että periaate maahantulokiellosta pääsääntönä on hyvin ongelmallinen. Maahantulokieltojen määrääminen voi esimerkiksi vaikeuttaa perhe-elämän viettämistä ja loukata lapsen oikeuksia sekä perhe-elämän suojaa. Maahantulokiellolla voi olla merkittävä vaikutus lapsen oikeuteen pitää yhteyttä vanhempaansa. Tätä on arvioitu esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä, jonka äänestyslauseunnossa todetaan, että ”[i]hmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön mukaisesti perhe-elämän suojan ytimen muodostaa perheenjäsenten oikeus elää yhdessä siten, että perhesuhteet voivat kehittyä normaalisti ja perheenjäsenet voivat nauttia toistensa seurasta.”(7)

Lisäksi Amnesty katsoo, että vapaaehtoiseen paluuseen voimakkaasti ohjaaminen on ongelmallista, sillä esimerkiksi kielteisen päätöksen saaneilla turvapaikanhakijoilla voi olla perusteltuja syitä, miksi osa heistä ei halua palata kotimaahansa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on äskettäin selvittänyt, että kansainvälisen suojelun tarve tunnistetaan usein vasta uusintahakemusvaiheessa. (8) Vapaaehtoiseen paluuseen painostaminen voi johtaa tilanteisiin, jossa henkilö valitsee paluun mahdollisen uusintahakemuksen sijaan, vaikka hänellä olisi kansainvälisen suojelun perusteita, joita ei ole tunnistettu.

Oman käyttäytymisen merkityksen korostaminen maahantulokiellosta päätettäessä ei ota huomioon sitä, ettei henkilö välttämättä ymmärrä käyttäytymisensä mahdollisia seurauksia. Lisäksi eduskunnassa käsitellyssä olevassa maahantulosääntöjen kiertämisestä koskevassa lakiesityksessä HE 26/2024 vp. vapaaehtoisen paluun avustuksen ottaneelle ehdotetaan viiden vuoden karenssiaikaa uuden oleskelulupahakemuksen tekemiselle Suomeen. Tämä ei millään tavoin kannustaisi

vapaaehtoiseen paluuseen ja näyttääkin siltä, että eri lakiesitysten tosiasialliset vaikutukset ovat keskenään ristiriidassa.

Uutena lakiin lisättäisiin 150 a §, jossa säänneltäisiin maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle. Tässä säännöksessä mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen jopa ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta käsin hakevalle henkilölle.

Esitysluonnoksessa mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa henkilö olisi antanut vääriä tietoja oleskelulupaa hakiessaan. Lisäksi mainitaan aiempi rikoshistoria Suomessa ja syyllistyminen rikoksiin kotimaassa.

Amnesty katsoo, että kyseiset tilanteet voivat helposti johtaa kohtuuttomaan lainsoveltamiseen. Esimerkiksi jo aiemmin mainittu tilanne väärän tai väärennetyn asiakirjan esittämisestä voi johtua monenlaisista, myös inhimillisesti ymmärrettävistä syistä. Väärien tietojen antaminen voi johtua myös osaltaan ymmärtämättömyydestä ja maahantulokiellon määrääminen voi liian helposti johtaa siihen, että esimerkiksi oikeus perheeseen ei toteudu. Myöskään mahdolliset rikokset kotimaassa eivät sellaisenaan voi johtaa maahantulokiellon määräämiseen. Esimerkiksi Suomessa tavanomaiset teot voivat olla joissain maissa rikoksia, kuten seksuaalinen kanssakäyminen samaa sukupuolta olevan kanssa. Myös esimerkiksi päättäjiä arvostelevat teot on säädetty rikoksiksi joissain maissa.

#### Muita huomioita

Kokonaisharkinnan osalta esitysluonnoksessa todetaan, että yksilöllinen kokonaisharkinta liittyisi enemmän maahantulokiellon pituuteen kuin itse maahantulokiellon määräämiseen. Kokonaisharkinta poistettaisiin siltä osin, kun maahantulokielto määrättäisiin, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei 147 a §:n 2 momentin nojalla olisi määrätty tai jos ulkomaalainen ei olisi paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokielto määrättäisiin pääsääntöisesti maastapoistamispäätöksen yhteydessä, mutta maasta poistamisesta päätettäisiin joka tapauksessa ennen maahantulokiellon määräämistä, jolloin arvioitaisiin kokonaisharkinnassa esiin nousevia seikkoja, kuten henkilön mahdolliset Suomeen liittyvät perhe- ja muut siteet.

Amnesty huomauttaa, että maastapoistamispäätöksen ja maahantulokiellon yhteydessä tehtävät kokonaisharkinnat ovat eri asioita eikä maahantulokiellon arvioinnissa tehtävää kokonaisharkintaa voi korvata maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävällä harkinnalla. Mikäli hakemus on jätetty tutkimatta, kyse on voinut olla niin sanotusta Dublin-tapauksesta tai siitä, että henkilö on saanut kansainvälistä suojelua jossain toisessa maassa tai tulee turvallisesta kolmannesta maasta tai hän on tehnyt uusintahakemuksen, jonka tutkittavaksi ottamisen perusteet eivät ole täyttyneet. Näissäkin tapauksissa henkilöllä voi olla sellaisia siteitä Suomeen, joiden perusteella kokonaisharkinnassa hänelle ei tulisi myöntää maahantulokieltoa, kuten perhettä Suomessa. Mikäli kokonaisharkinnan mahdollisuus poistetaan, tämä voi loukata muun muassa lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa eikä lapsen etua arvioida, vaikka sen tulisi olla ensisijainen arviointiperuste kaikessa lapsen kohdistuvassa toimessa.

Esitysluonnoksessa asetetaan ulkomaalaiselle yhteistyövelvoite maastapoistamisen kaikkiin vaiheisiin. Esitysluonnoksessa mainitaan, että täytäntöönpanoviranomaisella on oikeus olla yhteydessä maastapoistettavan ulkomaalaisen kotimaan edustustoon henkilön tunnistamista ja matkustusasiakirjan hankkimista varten. Viranomaisen ei kuitenkaan saisi turvapaikanhakijan ollessa kyseessä, ottaa yhteyttä tämän kotimaan edustustoon. Kuitenkin täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen jälkeen edustustoon saisi olla yhteydessä matkustusasiakirjan saamiseksi.

Amnesty toteaa, että vaikka asiassa olisi täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, tulee turvapaikanhakijan kohdalla olla erityisen varovainen yhteydenotoissa henkilön kotimaan viranomaisiin. Vaikka olisi katsottu, ettei henkilö ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, henkilöllä voi silti olla turvallisuuteensa liittyviä perusteltuja huolia, mistä syystä yhteydenotto kotimaan viranomaisiin ei ole suositeltavaa. On erityisen tärkeää varmistaa, ettei salassapidettäviä tietoja paljasteta henkilön kotimaan viranomaisille, eikä velvoite tehdä yhteistyötä johda siihen, että henkilöä painostettaisiin tilanteisiin, jotka aiheuttaisivat hänelle turvallisuusongelmia.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan maahantulokiellon kestolle uutta 15 vuoden voimassaoloaikaa tilanteissa, joissa kyse olisi laadultaan törkeistä ja ammattimaisista rikoksista. Nykyään ulkomaalaislaki mahdollistaa maahantulokiellon määrittämisen enimmillään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi silloin, kun laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomittu ulkomaalainen muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. EU:n paluudirektiivi ei mahdollista toistaiseksi voimassa olevia maahantulokieltoja, mutta Suomi on päättänyt poiketa tältä osin paluudirektiivin soveltamisalasta.

Amnesty huomauttaa, että uusi 15 vuoden määräaikainen maahantulokielto koskee samoja tapauksia, kuin nyt lain mahdollistama toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Näin ollen tulisi harkita toistaiseksi voimassa olevasta maahantulokiellosta luopumista. Määräaikainen maahantulokielto mahdollistaa henkilön tilanteen, kuten hänen Suomeen liittyvät siteensä, paremman huomioimisen.

Lisäksi Amnesty katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä huomioida ja tuoda esille maahantulokiellon vaikutus mahdolliselle myöhemmälle oleskelulupahakemukselle. Eduskunnassa nyt käsittelyssä olevassa lakiesityksessä HE 26/2024 vp. maahantulosäännösten kiertämisestä mainitaan, että "[m]aahantulokiellon määrittäminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa." Onkin syytä harkita, onko maahantulokiellon määrittäminen entistä useammin kohtuutonta, mikäli se tulevaisuudessa johtaa yhä useammin oleskeluluvan epäämiseen myöhempien oleskelulupahakemusten käsittelyssä.

Lisäksi kyseisessä maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että maahantulokiellolla olisi oikeusvaikutuksia jo ennen kuin henkilö on poistunut maasta ja

maahantulokiello täten estäisi uuden oleskeluluvan myöntämisen, vaikka henkilö olisi hakenut oleskelulupaa vielä Suomessa ollessaan. Amnesty on kyseiseen esitykseen antamassaan lausunnossa todennut, että maahantulokiellon oikeusvaikutukset liittyvät maasta poistumisen jälkeiseen aikaan. Tästä on äskettäin annettu korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa tuomioistuin totesi, ettei Maahanmuuttovirasto voinut EU:n paluudirektiivin valossa hylätä hakijan oleskelulupaa yksinomaan hakijalle määrätyn maahantulokiellon perusteella, kun hakija ei ollut poistunut jäsenvaltion alueelta.(9) Amnesty katsoo, että maahantulokiellon määräämisellä on useiden lakiesitysten perusteella nähtävissä vaikutuksia, jotka ovat toisiinsa liitännäisiä ja joita pitää tarkkaan harkita ja tuoda esityksissä esille.

Amnesty muistuttaa, että maastapoistamispäätöstä tehdessä ja sitä täytäntöön pantaessa on aina otettava huomioon ehdottoman palautuskiellon periaate. Mikäli henkilöä kotimaahansa tai muulle alueelle palautettaessa uhkasi kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, ei häntä saa poistaa maasta eikä hänellä voida silloin asettaa maahantulokielloa. Tämän arvioinnin välttämättömyys on tehtävä lainmuutosten yhteydessä selväksi.

Lopuksi

Esitysluonnoksessa tunnistetaan, että eduskunnassa nyt käsitellyssä olevat ulkomaalaislakia koskevat lakiesitykset sisältävät samoihin henkilöihin kohdistuvia vaikutuksia ja niillä muutetaan jopa samoja ulkomaalaislain pykälä. Hallitus kohdistaa turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin useita lakimuutoksia ja suunnitteilla on lisää muutosesityksiä. Vaikka tässä esityksessä kiitettävästi tunnistetaan, että useilla lakiesityksillä on yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, ei niitä ole muissa nyt eduskunnassa käsitellyssä olevissa esityksissä arvioitu lainkaan. Myöskään tässä esityksessä arviointia ei tehdä riittävästi. Näyttää siltä, että muutokset suurelta osin heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia ja voidaankin arvioida kielteisten ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia.

Ylipäänsä on välttämätöntä, että vaikutusarviointi sisältää kattavan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin. Tämän tulee sisältää paitsi ehdotettujen toimien vaikutusten arviointi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta, myös arviointi esityksen konkreettisista vaikutuksista ihmisten ja ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Mikäli oikeudet eivät toteudu ihmisten arjessa, myös valtion ihmisoikeusvelvoitteiden täytyminen on kyseenalaista. Amnesty pitää esitettyjen muutosten konkreettisten, ihmisten arkeen kohdistuvien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tarkempaa ja kattavampaa arviointia välttämättömänä.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota erityisesti lapsiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa. (10) Hallituksen esityksessä arvio sen vaikutuksista lapsen oikeuksien sekä perhe-elämän suojan toteutumiseen on kuitenkin jäänyt vähäiseksi.

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teetti vuonna 2021 selvityksen vuosina 2015–2019 tehtyjen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinpuotoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.(11)

Amnesty katsoo, että edellä viitattu VN TEAS:n teettämä raportti huomioiden, on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi, joka huomioi turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttaneisiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.

Tämä hallituksen esitys sekä muut käsittelyssä olevat samaan ihmisryhmään kohdistuvat lakiesitykset syventävät rakenteellista rasismia Suomessa heikentämällä turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttaneiden ihmisoikeuksia huomattavasti.

Kunnioitavasti

Mariko Sato

Ihmisoikeustyön johtajan sijainen, Amnesty International Suomen osasto

mariko.sato@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

1 Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 (valtioneuvosto.fi)

2 Vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin toimeenpanon poikkihallinnollinen koordinaatioryhmä - Sisäministeriö (intermin.fi)

3 Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2021:121: KHO:2021:121 - Korkein hallinto-oikeus

4 Katso esim. Chahal v. UK, 15.11.1996 (Application no. 22414/93): CHAHAL v. THE UNITED KINGDOM (coe.int)

5 Katso esim. kidutuksen vastainen komitea: 16806fbf12 (coe.int) tai Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous: PACE website (coe.int)

6 Katso esim. YK:n lapsen oikeuksien komitea 2.6.2023: CRC/C/FIN/CO/5-6 (yhdistysavain.fi), YK:n ihmisoikeuskomitea 3.5.2021:  
[tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FFIN%2FCO%2F7&Lang=en)

7 KHO:2022:29 - Korkein hallinto-oikeus sekä Marckx v. Belgia, ratkaisun kohta 31, 13.6.1979: Marckx v. Belgium | Refworld

8 Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys, 24.4.2024: Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitys: Uusintahakemukset ovat keskeinen tekijä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi turvapaikkaprosessissa | Yhdenvertaisuusvaltuutettu

9 Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätös KHO 2023:17, 13.2.2023: KHO:2023:17 - Korkein hallinto-oikeus

10 Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto (valtioneuvosto.fi), s. 33

11 VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:

Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto (valtioneuvosto.fi)

Korhonen Kaisa  
Amnesty International Suomen osasto