

Asia: VN/26422/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriölle

28.6.2024

Asia: VN/26422/2023 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Säilöönoton enimmäiskesto ehdotetaan pidennettäväksi ja säilöönoton edellytyksiä lisätään ja laajennetaan. Lakiin lisättäisiin laittoman oleskelun määrittely ja muutettaisiin laillisen oleskelun sääntelyä. Maahantulokiellon osalta esitetään kokonaisharkinnan osittaista poistamista maahantulokiellon määrittämisen osalta. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset koskien pysyvän oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määrittämistä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Lausunnonle annetussa määrääjassa ei ole mahdollista käydä läpi laajan ja ongelmallisen ehdotuksen kaikkia kohtia ja ongelmia. Näin erityisesti johtuen lausuntopyyntöön ajoittamisesta kesäkuulle eli Suomen lomakaudelle ja ajankohtaan, kun useita hallituksen esitysluonnoksia ja hallituksen esityksiä on ollut samaan aikaan lausunnonlla.

Lausunnonssa keskitytään lausuntopyyntöissä pyydetyllä tavoin erityisesti vaikutusarviointiin.

1 Yleistä

Luonnoksessa korostuu, että ehdotetut muutokset perustuvat yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmaan eli pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja perustellaan lukuisia tiukennuksia vetoamalla yleiseen järjestys ja turvallisuuteen sekä kansallinen turvallisuuteen. Luonnoksen mukaan esityksellä on kaksi hallitusohjelmaan perustuvaa tavoitetta: pyrkimys säilöönnoton tehokkaampaan käyttöön maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palautustentehostamiseksi ja pyrkimys edistää yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamista yhteiskunnassa. Esityksen mukaan viranomaisille annettaisiin paremmat mahdollisuudet ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua. Luonnoksesta ei kuitenkaan selviä miten ehdotetuilla muutoksilla olemassa olevaa lainsäädäntöä paremmin tosiasiallisesti tehostettaisiin palautuksia tai edistettäisiin yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen en turvaamista yhteiskunnassa.

Luonnokseen viitaten siinä on tarkoitus ottaa hallitusohjelmassa todetulla tavoin käyttöön Euroopan unionin paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset

tavoitteena tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Myös luonnoksessa toisaalta todetaan, että Euroopan komissio on todennut paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon olevan Suomen osalta moitteetonta. Luonnokseen viitaten luonnosta valmisteltaessa paluudirektiivi on käyty läpi hallitusohjelmakirjausten mukaisesti tiukennusten näkökulmasta. Luonnoksen valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu esimerkiksi perusoikeuskirjan eli primaarioikeuden edellyttämää myös paluukäsikirjassa painotettua perusoikeuksien täysimääräistä toteutumista. Luonnoksessa sivuutetaan myös se, että direktiivien täytäntöönpanossa tulee myös kansallista liikkumavaraa käytettäessä ottaa huomion perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 25/2005 vp).

Ehdotuksessa on jälleen kerran kyse ulkomaalaisten oikeuksia tosiasiallisesti ja merkittävästi rajoittavasta ja heikentävästä ulkomaalaislain muutoksesta, jota ollaan toteuttamassa kiireellä, ilman asianmukaista lainvalmistelua, kuulemista ja vaikutusarviointia sekä ilman että muutokselle on esitetty mitään asianmukaisia perusteita tai mitään todellista tarvetta.

Ehdotuksen perusteettomuutta, myös ajoituksen ja kiireellisyyden osalta korostaa lisäksi se, että esityksessä viitataan toistuvasti komission 12.9.2018 antamaan ehdotukseen paluudirektiivin uudistamiseksi, vaikka kyseinen ehdotus ei etene, vaan paluudirektiivin mahdollinen uudistaminen siirtyy seuraavalla lainsäädäntökaudelle. Myös esityksessä viitattu uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi, jäi pöydälle.

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

Ehdotuksen vaikutusarviointi ja erityisesti arvioitujen vaikutusten huomioon ottaminen on puutteellista ja ristiriidassa hyvän lainvalmistelun vaatimusten kanssa. Ehdotetuissa säännöksissä on käytännössä sivuutettu siinä todetut ongelmat ja oikeusturvariskit.

Ehdotuksessa viitataan useisiin vireillä oleviin ja juuri eduskunnassa hyväksytyihin lukuisiin ulkomaalaisten oikeuksia merkittävästi rajoittaviin lainmuutoksiin, mutta jätetään arvioimatta ja sivuutetaan näiden muutosten yhteisvaikutukset. Esimerkiksi juuri hyväksytyssä rajamenettelyn käyttöönottoa koskevassa hallituksen esityksessä HE 30/2024 vp myös nimenomaisesti säädetään liikkumisvapauden rajoittamisesta ja myös uusi säilöönoton peruste. Maahantulokiellon sääntelyssä tulee ottaa huomioon, että maahantulosäännösten kiertämisen laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 26/2024 vp maahantulokiellon oikeusvaikutuksia laajennetaan merkittävästi ja täysin kestävämmällä tavalla. Luonnoksessa ei ole tähän mennessä otettu huomioon maahantulokiellon määräämisen mittavia ja pysyväisluonteisia vaikutuksia esteenä oleskeluluvan saamiselle (uusi ulkomaalaislain 36 a §:n 5 kohta).

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

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

Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lainmuutoksia.

Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita ehdotetuilla muutoksilla. Luonnos yhdessä useiden muiden juuri hyväksytyjen, vireillä ja valmistelussa olevien muutosten kanssa tarkoittaa jo nykyisellään monimutkaisen ja vaikeaselkoisen ulkomaalaislain muuttamista entistä vaikeaselkoisemmaksi. Ehdotetut säädökset ovat ristiriidassa lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kanssa.

Ehdotus tulee vähintään palauttaa jatkovalmisteluun asianmukaisen ja laadukkaan lainvalmistelun turvaamiseksi, mukaan lukien asianmukainen vaikutusarviointi.

Pakolaisneuvonta katsoo myös, että sisäministeriössä valmisteltujen ja vireillä olevien useiden ulkomaalaislakia koskevien hallituksen esitysluonnosten osalta tulee viipymättä tehdä yhteisvaikutusten arviointi ennen uusien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiltaan merkittävien tiukennusten säätämistä.

2 Säilöönotto

2.1 Säilöönoton yleiset ja erityiset edellytykset (117 a § 121 §)

Luonnoksessa ehdotetaan muun muassa, että ulkomaalaisain 117a § 1 momentin 1 kohtaan lisätään säilöönottoperusteeksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittäminen. Ehdotettu muotoilu tarkoittaisi nykyisen lain sanamuodon ("maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi") ja tarkoituksen vastaisen ongelmallisen tulkinnan kiirjaamista lakiin ja nienomaan turuvapaikanhakijoiden säilöönoton lisäämistä. Pakolaisneuvonnan tiedossa on jo tällä hetkellä tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakeva ja myös haavoittuvassa asemassa oleva hakija on otettu säilöön hakiessaan turvapaikkaa ja säilöönottoa on jatkettu, vaikka hakijan asiaa käsitellään ns. normaalimenettelyssä. Ehdotettu muotoilu on omiaan johtamaan pitkittyneisiin säilöönottoihin. Säilöönotto on omiaan vakeuttamaan turvapaikkaperusteiden selvittämistä erityisesti haavoittuvass asemassa olevien, kuten traumatisoituneiden kidutuksen uhrien kohdalla. Ehdotetussa säännöksessä käytetään epäselvää ilmaisua "hakemuksen perusteiden määrittäminen".

Luonnoksessa ehdotetaan 1 momentin 6 kohtaan lisättäväksi uutena perusteena uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle kansallisen turvallisuuden lisäksi. Käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus ovat hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten säilöönottoperusteena niiden käyttäminen vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Ehdotuksessa ei ole riittävän selkeästi määritelty mitä yleisellä järjestyksellä ja turvallisuudella tarkoitetaan eikä näin ollen perusteiden asianmukaista tulkintaa. Pakolaisneuvonta katsoo, että turvallisuusperusteisen vapaudenriiston tulee tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, jolloin myös sovelletaan rikosoikeudellisia menettelytakeita.

Luonnoksessakin viitatus paluukäsikirjan mukaan direktiivin 15 artiklan ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, etteivät palautettavat henkilöt vaaranna palaamisveloitteen toteutumista pakenemalla. Säännöksen tarkoituksena ei sen sijaan ole suojella yhteiskuntaa henkilöiltä, jotka

muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yhteiskunnan suojelemiseen olisi pyrittävä muulla lainsäädännöllä, erityisesti rikos- ja hallintolainsäädännöllä sekä lainsäädännöllä, joka kattaa laillisen oleskelun päättymisen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Paluukäsikirjan mukaan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaraa aiheuttavan henkilön aiempi käytös tai toiminta voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa pakenemisen vaaraa.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on käsitellyt tätä kysymystä asiassa C-357/09 PPU Kadzoev.

Myös luonnoksessa esitetty korostaa, että voimassa oleva EU-lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö ei tarjoa mitään perusteita ehdotetulle tiukennuksille. Eivät myöskään luonnokseen kirjatut epämääräiset viitaukset komission ajattelun muuttumiseen ja direktiivi (esim. sivu 8 viimeinen kappale ja sivu 15 ensimmäinen kappale).

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia. Ehdotukset ovat omiaan alentamaan säiöön otton kynnystä ja pitkittämään säilöönottoja.

Pakolaisneuvonta katsoo, että säilöönoton edellytysten uudistaminen on sinänsä tarpeellista, mutta ehdotetussa luonnoksessa otettu lähtökohta, jossa etsitään ainoastaan tiukennuksia ja käytännös laajennetaan säilöönoton perusteita on virheellinen.

Pakolaisneuvonta katsoo, että uusien säilöönotto perusteiden säätämisen sijaan Suomessa tulisi vihdoin ja viipymättä kehittää ja toteuttaa todellisia vaihtoehtoja säilöönotolle.

2.2 Säilöönoton enimmäiskesto (127 §)

Luonnoksessa ehdotetaan maksimisäilöönottoajan pidennetään 18 kuukauteen.

Korkein oikeus on 27.2.2024 esittänyt EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön,14 jossa se tiedusteleo tuomioistuimen kantaa muun muassa siihen, onko paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niissä tarkoitettujen säilöössäpidon

enimmäisaikojen laskennassa otetaan huomioon kaikki aiemmat säilöössäpitojaksot. Asian käsittely EUT:ssa on tätä hallituksen esitystä kirjoitettaessa kesken.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua säilöönoton enimmäiskeston pidentämistä. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita säilöön otton enimmäiskeston pidentämiselle.

2.3 Pakenemisen vaara (121 a §)

Paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa määritellään pakenemisen vaaran tarkoittavan sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta. Paluudirektiivissä ei määritelmäsäännöksen lisäksi ole sisällöllistä säännöstä pakenemisen vaarasta.

Ehdotettu sääntely on omiaan perusteettomasti alentamaan säilöönoton kynnystä. Esimerkiksi ehdotettu 2 momentin 1 kohta olisi omiaan johtamaan siihen että Suomesta kansainvälistä suojelua hakevat pakolaiset otetaan säilöön käytännössä vain siksi, että he tulevat Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua. Luonnoksessa ei ole asianmukaisesti huomioitu sitä, että juuri kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt joutuvat usein turvautumaan väärennettyihin asiakirjoihin päästäkseen hakemaan kansainvälistä suojelua eikä heillä ole mahdollisuutta hankkia eikä heitä voi vaatia hankkimaan omaa kansallista matkustusasiakirjaa. Tähän liittyvä myös pakolaisyleissopimuksessa vahvistettu rankaisemattomuuden periaate tulee ottaa huomioon myös säilöönottoa koskevassa sääntelyssä ja kirjata selkeästi lakiin. Se, että luonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, 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.”, ei riitä.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta. Ehdotettu lainkohta on omiaan perusteettomasti alentamaan säilöönoton kynnystä ja lisäämään säilöönottoa.

2.4 Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely poikkeustilanteessa

Luonnoksessa ehdotetaan säädöstä, jolla poiketaan säilöön otetun sijoittamista ja tuomioistuinkäsittelyä koskevista säädöksistä, ”jos poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia aiheuttaa säilöönottoyksiköiden tiloille tai toimivaltaisille viranomaisille odottamattoman suuria vaikeuksia”. Ehdotuksen mukaan voitaisiin poiketa myös lapsiperheiden osalta veloitteesta tarjota erilliset majoitustilat perheille. Ehdotus mahdollistaisi myös säilöön otettujen sijoittamisen säilöönottoyksikön sijasta poliisivankilaan tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin taikka ”muuhun sisäministeriön päätöksessä erikseen määritelyyn paikkaan” ja ilman että poikkeustilanteelle on määritely määräaika.

Ehdotuksen perusteettomuutta ja kohtuuttomuutta korostaa se, että edes lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia ei ole suljettu sen soveltamisen ulkopuolelle.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta. Merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sisältävälle ehdotukselle ja sen kiireelliselle säätämislle ei ole esitetty mitään asianmukaista perustetta. Ehdotus on ristiriidassa Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

2.5 Lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönnotto

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

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

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

Pakolaisneuvonta katsoo, että lasten ja myös muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönnotto tulisi vihdoin kieltää kokonaan.

3 Maahantulokielto

3.1 Kokonaisharkinnan poistaminen maahantuokieltoa määrättäessä (150 §) ja rajoittaminen (146 §)

Luonnoksessa ehdotetaan maahantulokiellon määräämistä koskevan kokonaisharkinnan poistamista. Ehdotetun 150 §:n 2 momentin mukaan ”Maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.” Virkkeen lopusta ehdotetaan poistettavaksi viittaus kokonaisharkintaa koskevaan säännökseen (”jollei 146 §:stä muuta johdu”).

Luonnoksen 146 §:ssä ehdotetaan kokonaisharkinnan mahdollisuuden poistamista maahantulokiellosta päätettäessä, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta.

Ehdotuksen mukaan edellä mainituissa tilanteissa kokonaisharkinta voitaisiin tehdä vain maahantulokiellon pituutta arvioitaessa ja sen pituudesta päätettäessä.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon käytännön tilanteita eikä esimerkiksi eduskunnassa juuri hyväksytyin ulkomaalaislain muutoksen (HE 26/2024 fp) sisältämän 36 a §.n 5 kohtaa, jonka mukaan maahantulokiello estää oleskeluluvan saamisen Suomeen.

Luonnoksessa ei esitetä tarvetta eikä perustetta kokonaisharkinnan poistamiselle. Ehdotus on omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin sekä myös lapsen etua ja oikeutta perhe-elämään koskevien perustavanlaatuisia laatuisten oikeuksien perusteettomaan rajoittamiseen. Ehdotus ei ole tältä osin myöskään yhteiskunnan edun mukainen.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyä muutosta. Lakiin tulee sisältyä mahdollisuus kokonaisharkintaa maahantulokiellon määräämisen osalta myös tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta.

3.2 Maahantulokiellon kesto ja alkamisajankohta (ehdotettu 150 b §)

Luonnoksen ehdotus puuttua Suomessa käytössä oleviin toistaiseksi voimassa oleviin maahantulokieltöihin, joita paluudirektivi ei salli ja joihin myös Euroopan komissio kiinnitti huomiota palauttamisen alalla vuonna 2018 tehdyssä Schengen-arvioinnissa.

Ulkomaalaislaissa ei säädetä maahantulokiellon voimassaolon alkamisajankohdasta. Aiemmin maahantulokiellon voimassaolon tulkittiin alkavan maahantulokiellon määräämisestä. Sittemmin tulkintaa on muutettu johtuen EUT:n 26.7.2017 antamasta

ratkaisusta asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590). Tämän ratkaisun perusteella maahantulokiellon voimassaolo alkaa maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta eli siitä, kun ulkomaalainen tosiasiallisesti

poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Tätä EUT:n ratkaisuun perustuvaa käytäntöä ei toistaiseksi ole sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön.

Pakolaisneuvonta kannattaa, että ulkomaalaislakiin tulee sisällyttää EUT:n oikeuskäytännössä edellyttämällä tavoin, että maahantulokiellon voimassa olo alkaa siitä, kun ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta.

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

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalaisella on oikeus oleskella laillisesti maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainmukaisesti ratkaistu tai tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös.

Luonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 40 §:n muuttamista erittäin monimutkaiseksi, muuttamalla 3 momentti kolmekohtaiseksi (a-c kohdat) ja entistä vaikeaselkoisemmaksi sekä lisäämällä myös vaikeaselkoinen 4 momentti. Luonnoksen osalta jää epäselväksi mitä tarkalleen ottaen 4 momentissa tarkoitettu ”oikeus oleskella” tarkoittaa. Myös lainkohdan suhde edotettuun ulkomaalaislain 3 §:n 27 kohdan mukaiseen laittoman oleskelun määritelmään jää epäselväksi. Kyseisessä laittoman oleskelun määritelmässä viitataan Schengenin rajasäännöstöön ja ulkomaalaislaissa säädettyihin maahantulon ja maassaoleskelun edellytyksiin. Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään maahantulon edellytyksistä. Sinänsä myös maassaoleskelun edellytyksen määrittely ja suhde ulkomaalaislain 40 §:ään jää epätarkaksi.

Ehdotus näyttää luovan epämääräisen kolmiportaisen luokittelun: laillinen oleskelu / oikeutettu oleskelu / laitton oleskelu. Lisäksi ehdotus jättää epäselväksi mikä asema on 40 §:3 momentin 2 ja 3 kohdissa laillisen oleskelun ulkopuolelle rajatuilla eli turvapaikanhakijoilla, joiden hakemusta käsitellään rajamenettelyssä tai jotka ovat tehneet uusintahakemuksen ja niiden osalta jotka jättävät jatkolupahakemuksen myöhässä. Säädoskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”oikeus oleskella maassa ei koskisi niitä kansainvälistä suojelua hakevia ulkomaalaisia, joiden hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä” Väite on vähintään erittäin kyseenalainen sillä myös rajamenettelyssä turvapaikanhakijalla on oikeus odottaa Maahanmuuttoviraston päätös. Rajamenettelyssä olevat eivät ole myöskään laittomasti maassa ehdotetun ulkomaalaislain 3 §:n 28 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Luonnoksessa ehdotusta perustellaan sillä, että lain 40 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella on muodostunut vakiintunut hallintokäytäntö, joka ei vastaa lain esitöistä tai EU:n viisumisäännöstöstä ilmenevää tavoitetta. Luonnoksessa todetaan, että lainkohta antaa oikeuden jokaiselle oleskelulupahakemuksen Suomessa tekeväälle ulkomaalaiselle riippumatta siitä, onko hän tullut maahan laillisesti tai oleskeleeko hän maassa laillisesti hakemuksen tekohetkellä tai sen jälkeen. Luonnoksessa todetaan, että laittomasti maahan tullut ja edelleen maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen ”voi näin laillistaa oleskelunsa pelkästään tekemällä oleskelulupahakemuksen”. Luonnoksen ilmaisu on myös tältä osin harhaanjohtava, sillä oleskelun laillistamisen sijaan kyseessä on oikeus oleskella laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan. Luonnoksessa sivuutetaan se, että nykylaki

ja oikeuskäytäntö antavat mahdollisuuden jättää hakemuksen ja odottaa hakemukseen päätöksen, mutta vain tilanteessa, jossa hakijalla ei ole aiemmin tehty maastapoistamispäätöstä, joka on täytäntöönpanokelpoinen. Lisäksi, jos hakijalla ei ole perusteita, Maahanmuuttovirasto voi hyvin nopeasti tehdä kielteisen päätöksen. Se, että laillinen oleskelu on tämän jälkeen kiinni siitä onko hakijan maastapoistamispäätös täytäntöön pantavissa on huomattavasti ehdotettua säännöstä johdonmukaisempi ja ymmärrettävämpi.

Luonnoksessa ei tuoda mitenkään esiin, että nykyinen laki ja sen perusteella muodostunut vakiintunut hallintokäytäntö olisi ristiriidassa EU-oikeuden tai minkään kanssa. Luonnoksessa ei myöskään tuoda mitään todellista ongelmaa nykyisin ja käytännön osalta eikä mitään todellista tarvetta lain muuttamiselle.

Ehdotettu säädös tarkoittaa käytännössä väistämättä paperittomuuden lisäämistä ja näin on omiaan lisäämään myös syrjäytymistä ja hyväksikäyttöä, mikä ei ole yksilön eikä yhteiskunnan etu.

Mikäli ulkomaalaislain 40 §:n laillisen oleskelun määritelmää muutetaan ja lakiin säädetään laittoman oleskelun määritelmä, niin tällöin ehdotukset ja niiden vaikutukset tulee arvioida yhdessä vireillä olevien lainmuutosten. Ehdotus ja sen vaikutukset tulee arvioida muun muassa eduskunnassa juuri hyväksytyin rajamenettelyn käyttöönottoa koskevien lainmuutosten (HE 30/2024 vp) sekä muun muassa ulkomaalaislain 36 §:n muuttamista koskevan HE 26/2024 vp kanssa.

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

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia.

5 Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen, mahdollisen kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen ja maahantulokiellon määrääminen, kun henkilö oleskelee Suomen ulkopuolella (ehdotettu 58 § ja 150 a §)

Luonnoksessa ei ole asianmukaisesti turvattu kuulemista, kuulemiskutsun ja päätöksen tiedoksiantoa sekä siihen liittyen valitusoikeutta ja oikeutta saada asiaansa asianmukaisesti

käsiteltyä. Ehdotus ei täytä perustuslain 21 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa tarkoitettuja oikeusturvatakeita.

Myös luonnoksessa esitettyyn viitaten kansainvälisen suojeleusalan lakkauttamista käsitellään hallituksen esityksessä HE 29/2024 vp, joten se tulee rajata nyt käsiteltävänä olevan luonnoksen ulkopuolelle.

Kaikissa kansainväliseen suojeleeseen liittyvissä asioissa salassapitosäännökset estävät yleistiedoksiannon ja esimerkiksi hakijan nimen julkaisemisen. On muistettava että salassapitosäännökset ovat nimenomaisesti sen takia, että kansainvälistä suojeleusta hakevalle tai suojeleusta saavalle tai hänen läheisilleen ei aiheuteta vaaraa. Kansainvälistä suojeleusta koskevissa asioissa on aina kyse ehdottomasta palautuskiellosta, jota on noudatettava jokaisen kohdalla ja kaikissa olosuhteissa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia.

6 Vaikutusarviointi

Ehdotuksen osalta ei ole tehty miltään osin asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön vaikutusten osalta. Myös ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on täysin puutteellista.

Esimerkiksi lapsivaikutusten arvioinnin osalta luonnoksessa todetaan täysin käsittämättömällä tavalla, että esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan, kun ehdotuksen mukaan myös huoltajansa kanssa olevan lapsen säilöönnotto voisi edelleen kestää 6 kuukautta (3 + 3 kuukautta).

Nyt käsillä olevassa tilanteessa, kun sisäministeriössä vireillä olevissa lukuisissa ulkomaalaislakiin suoraan tai välillisesti liittyvissä hankeissa valmistellaan useita ulkomaalaisen oikeuksiin vaikuttavia ja heidän oikeuksiaan merkittävästi rajoittavia muutosehdotuksia, ministeriössä tulee toteuttaa vaikutusarvioinnin kannalta olennainen yhteisvaikutusten arviointi.

Marjaana Laine

johtava juristi

Pakolaisneuvonta ry

Laine Marjaana
Pakolaisneuvonta ry