

Asia: VN/26422/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esityksellä pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden poistamista ja ulkomaalaisten säilöön ottamista ja tiukentamaan maahantulokielto sääntelyä.

Totean lausuntonani seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan useaan otteeseen, että lainsäädäntöhankkeen taustalla on hallitusohjelman kirjaus. Hallitusohjelma itsessään on annettu tiedonantona perustuslain 62 §:n mukaisesti eduskunnalle ja parlamentaarisisessa järjestelmässä eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivan hallituksen hallitusohjelmalla on näin eduskunnan enemmistön hyväksyntää ja eduskuntavaalien tulosta heijastava erityinen demokraattinen legitimizeetti. Hallitusohjelman asemasta parlamentaarisen enemmistöhallituksen poliittisena ohjelmana huolimatta lainvalmistelua ei voida yksistään kiinnittää hallitusohjelman antamaan legitimizeettiin vain jokainen lakiesitys on tästä huolimatta perusteltava ja myös lakitasoisen sääntelyn vaihtoehdot on riittävän seikkaperäisesti selvitettävä. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovatkin useaan otteeseen todenneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissa, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (PeVL 60/2014 vp, s. 4/II, PeVL 16/2024 vp, kohta 9, PeVL 19/2016 vp, s. 2, OKV/1772/10/2023 ym., s. 3 ja OKV/1486/21/2024, s. 8–9). Nähdäkseni hallituksen esityksen perusteluissa ei arvioida ehdotetun lainsäädännön yhteisvaikutuksia muiden lainsäädäntöhankkeiden kanssa riittävän perusteellisesti, eikä perus- ja ihmisoikeusarvio ole kaikilta osin riittävä esimerkiksi

perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen, kuten rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen, kannalta.

Yhteisvaikutusten arvioinnin osalta valtioneuvosto ja ministeriö voivat harkintavaltansa puitteissa jakaa lainsäädännön kehittämisen osittaisuudistuksiksi. Näissä tilanteissa on perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti kerrottava selkeästi osittaisuudistusten suhde toisiinsa ja yhteisvaikutukset. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien muiden uudistusten

yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, PeVL 11/2015 vp, s. 4, PeVL 12/2015 vp, s. 5, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 30/2020 vp, s. 10). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan

huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 16/2023 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan kysymys on myös perustuslain 47 §:ssä tarkoitetusta eduskunnan tietojensaantioikeudesta.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan tiedonsaantioikeuden näkökulmasta viitannut siihen, että laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja (PeVL 30/2020 vp, s. 10, PeVL 20/2024 vp, kohta 12). Lukuisat ulkomaalaislain erilliset muutokset kasvattavat riskiä siitä, että eduskunnalla ei ole kokonaiskuvaa uudistuksista ja niiden yhteisvaikutuksista. Hallituksen esityksessä todetaan vaikutusten arvioinnissa s. 39, että muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on tässä vaiheessa hyvin vaikea tunnistaa ja arvioida. Ainakin tältä osin esitystä ja sen vaikutusarviointia on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon

ottaen selkeytettävä ja täsmennettävä.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaaminen on sinänsä hyväksyttävä peruste perusoikeuksien rajoittamiselle. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamisella on myös merkitystä eri perusoikeuksien, erityisesti oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen, toteutumisen kannalta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaaminen on kuitenkin kollektiivinen oikeushyvä, eikä suorainen perusoikeus. Jonkin verran muun muassa sääätämisperusteluissa tehdään kuitenkin tällaista rinnastusta.

On hyvä, että esityksessä pidetään suotavana perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Sääätämisperusteluissa olisi hyvä vielä kiteyttää asiaan liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat ja se, miksi perustuslakivaliokunnan kannanotto on tässä asiassa tarpeen.

Säännöskohtaisia huomioita

Esityksessä ehdotetaan lain määritelmäpykälään lisättäväksi uusi määritelmä laittomasta oleskelusta. Esityksestä ei käy selvästi ilmi, miksi laittoman oleskelun määritelmä tarvitaan, ja mihin konkreettiseen asiaan 40 §:ään ehdotetut muutokset vaikuttavat. Nyt perusteluissa sanotaan, että oleskelulupahakemuksen käsittelyyn perustuva oikeus lailliseen oleskeluun päättyy Maahanmuuttoviraston päätökseen. Tämän perusteella on epäselvää, mitä siitä seuraisi, että maassa oleskelu katsottaisiin laittomaksi heti Maahanmuuttoviraston päätöksen jälkeen ilman, että päätös olisi edes täytäntöönpanokelpoinen. Tältä osin pitäisi vähintäänkin täsmentää esityksen vaikutuksia sen osalta, miten tämä 3 §:ään lisättävä määritelmä ja 40 §:n

muuttaminen konkreettisesti vaikuttavat ulkomaalaisen asemaan.

Säilöönottoperusteet ja säilöönoton enimmäiskeston pidennys ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä. Tässä yhteydessä pitäisi kuitenkin korostaa myös oikeasuhtaisuusharkintaa tilannekohtaisesti. Pakenemisen vaaran käsillä olon kriteerejä pitäisi selventää laissa ja sen perusteluissa, jotta moitittava välttely ja tahattomat ongelmat erottuvat selvästi toisistaan.

Ehdotetun 123 b §:n arvioinnista puuttuu kokonaan lapsen edun arviointi. Tätä pitäisi perusteluissa arvioida tarkemmin, samoin kuin ylipäätään se, onko pykälän soveltaminen myös lapsiin kokonaisuudessaan lapsen edun mukaista. Esimerkiksi alaikäisten rajaaminen ainakin pykälän 3 momentin soveltamisen ulkopuolelle voisi olla lapsen edun kannalta perusteltua.

Lakiehdotuksen 123 b §:n toimivaltaperuste poiketa laista sisäministeriön päätöksellä on melko epämääräinen. Toimivaltaperuste sisältämiä epämääräisiä käsitteitä ("poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia", "odottamattoman suuria vaikeuksia") tulisi täsmentää lain perusteluissa. Perusteluissa pitäisi myös arvioida, mikä on oikea taho tällaisen päätöksen tekemiseen (sisäministeriö vai valtioneuvosto). Valtuus poiketa laista on tällaisenaan melko laaja ja avoin.

Ehdotettavaa 145 a §:ää yhteistyövelvoitteesta tulisi täsmentää. Säännöskohtaisissa perusteluissakaan ei ole tarkemmin avattu esimerkiksi sitä, mitä tarkoittaa se, että ulkomaalaisen on oltava tavoitettavissa koko menettelyn ajan. Pykälän täsmällisempi muotoilu olisi tärkeää, koska yhteistyövelvoitteen noudattaminen linkittyy pakenemisen vaaraan, ja sitä kautta säilöönottoperusteisiin. Yhteistyövelvoitteen konkreettista sisältöä ei ole myöskään avattu esimerkiksi siltä kannalta, että kuka toteaa yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisen ja minkälaisessa menettelyssä tämä todetaan.

Kokonaisharkinnan poistaminen 150 §:stä maahantulokiellon yhteydestä ei vaikuta perustellulta. Vaikka kokonaisharkinta olisikin tehty jo

maastapoistamispäätöksen yhteydessä, niin tilanne voi olla muuttunut siinä vaiheessa, jos tehdään erillinen maahantulokieltoa koskeva päätös. Kokonaisharkinnan edellyttäminen myös maahantulokiellon yhteydessä saattaa estää yksittäistapauksellisen kohtuuttomuuden ja myös varmistaa sen, että kaikissa tilanteissa otetaan huomioon myös lapsen etu ja perhe-elämän suoja säännösperusteisesti. Maahantulokieltojen tehostaminen ei ole hyväksyttävä syy kokonaisharkinnan poistamiselle.

Lakiehdotuksen 150 §:n 2 momentin perustelujen mukaan tarkoituksena olisi jatkossa viitata nykyisen 147 a §:n 2 momentin sijaan koko 147 a §:ään. Lakiehdotuksessa viittaus kohdistuu kuitenkin edelleen 147 a §:n 2 momenttiin. Eli tässä kohdassa ehdotettu lakiteksti ja sen perustelut eivät täysin vastaa toisiaan.

Nyholm Elina
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri