

Asia: VN/26422/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (SM043:00/2023). Esityksessä ehdotetaan muutoksia säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn.

Esitetyt muutokset merkitsevät säilöönottoa koskevan sääntelyn tiukentamista: Esityksellä lakiin lisättäisiin kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottoperustetta. Lisäksi laissa jo olevaa pakenemisen vaaran käsitettä täsmennettäisiin merkittävästi ja sen yhteyttä säilöönoton edellytyksiin vahvistettaisiin. Säilöönoton enimmäiskestoajaksi muutettaisiin paluudirektiivin mukaiseksi 18 kuukaudeksi ja lakiin lisättäisiin uutena mahdollisuus pidentää säilöönottoaikaa myös kansallisen turvallisuuden taikka yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantuessa ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä.

Paluudirektiiviin ja sen uudistamista koskevaan ehdotukseen pohjautuen lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset koskien laittoman oleskelun määritelmää ja yhteistyövelvoitetta maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Säilöönoton osalta ehdotetaan myös uutta sääntelyä, jolla voitaisiin varautua paremmin tavanomaista suurempiin palautettavien määriin poikkeuksellisissa tilanteissa.

Maahantulokiellon määräämistä pyritään tehostamaan tekemällä siitä aiempaa velvoittavampaa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilölle ei ole annettu vapaaehtoisen paluun aikaa tai hän ei ole poistunut maasta hänelle annetun vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa. Muutos toteutettaisiin poistamalla näissä tilanteissa kokonaisharkinta.

Lakiin lisättäisiin mahdollisuus määrätä kolmannen maan kansalaiselle määräaikainen maahantulokielto enintään 15 vuodeksi, kun tällä hetkellä laki mahdollistaa enintään viiden vuoden määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon. Lakiin lisättäisiin uutta sääntelyä koskien oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle.

Esitysluonnoksen mukaan säilöönottoa koskevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammassa laissa tarkoin säännellyissä tilanteissa ja aiempaa pitemmäksi ajaksi, jos maasta poistamisen valmistelu tai yleinen järjestys taikka yleinen turvallisuus sitä edellyttää.

Esitysluonnokseen otetut ehdotukset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan otetaan käyttöön määritelmä-, menettely- ja paluudirektiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa.

Yleisiä huomioita

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Esitysluonnoksen valmistelua koskevassa jaksossa tuodaan esille, että valmistelun tukena on ollut asiantuntijoita muun muassa oikeusministeriöstä. Oikeusministeriö tarkentaa tältä osin, että esitys on laadittu sisäministeriössä virkатыnä ilman virallista valmistelutyöryhmää.

Esitysluonnoksen (s. 6) mukaan hallituksen esitystä valmisteltaessa paluudirektiivi on käyty läpi tiukennusten näkökulmasta hallitusohjelmakirjauksen edellyttämin tavoin. Lisäksi komission ehdotus uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi on käyty läpi siitä näkökulmasta, mitkä ehdotetuista muutoksista voitaisiin sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön voimassa olevan paluudirektiivin puitteissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että direktiivien täytäntöönpanossa tulee kansallista liikkumavaraa käyttää huomioiden Suomen perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksessa (s. 39) esitettyyn huoleen siitä, että ulkomaalaislakiin liittyvien useiden eri lakihankkeiden yhteisvaikutuksia ei välttämättä tunnisteta, kun muutoksia tehdään samanaikaisesti useassa eri lakihankkeessa. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että ”On mahdollista, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei valmistelun samanaikaisuuden vuoksi ole kyetty havaitsemaan. Erityisen vaikea on tunnistaa muutosehdotusten mahdollisia välillisiä vaikutuksia suhteessa muissa hankkeissa valmisteltaviin muutoksiin.”

Haasteista huolimatta, olisi tärkeää, että näiden yhtäaikaisten lakimuutosten vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin, kuten ihmiskaupan uhreihin pyrittäisiin arvioimaan. Myös vaikutuksia ja lainmuutosten yhteisvaikutuksia tulisi sitoutua seuraamaan systemaattisesti.

Henkilöstön koulutuksella ja ohjeistuksella tulee varmistaa heidän kykynsä tunnistaa haavoittuvuuksia ja vastata ihmiskaupan uhrien ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeisiin. Koulutuksen tulisi olla systemaattista, laadukasta ja jatkuvaa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksen pääasiallisessa sisällössä olisi perusteltua mainita myös ehdotettu poikkeussäännös säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä poikkeustilanteessa.

#### 40 § Oleskeluoikeus

Esitysluonnoksen 40 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, missä tilanteissa ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes hakemukseen on tehty päätös. Oikeusministeriö toteaa, että ulkomaalaisen maassa oleskelua on pidettävä laillisena, jos se sallitaan lailla. Tähän nähden ”laillinen oleskelu” - ja ”oikeus oleskella” -käsitteiden erottamista ei voida pitää sääntelyn selkeyden ja oikeusturvan näkökulmasta kannatettavana. Tähän on esityksen jatkovalmistelussa syytä kiinnittää huomiota.

Toisekseen karkotettavaksi määrätyn ulkomaalaisen on ulkomaalaislain 200 §:n nojalla sallittua oleskella maassa, kunnes karkottamista koskeva asia on lainkohdassa säädetyllä tavalla täytäntöönpanokelpoinen. Oikeusministeriö huomauttaa, että samasta asiasta ei tulisi säätää laissa useaan kertaan.

#### 58 § Oleskeluluvan peruuttaminen

Oleskeluluvan peruuttamista koskevaan pykälään (58 §) ehdotetaan sisällytettäväksi kaksi uutta momenttia. Ehdotetussa 58 §:n 7 momentissa säädettäisiin Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen määräaikaisen tai pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta tietyissä tapauksissa. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 57) todetaan seuraavaa:

”Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti henkilölle, jonka oleskeluluvan peruuttamista harkitaan, on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolaissa ei oteta kantaa siihen, millä

tavalla kuuleminen pitäisi suorittaa. Jos ulkomailla oleskelevan henkilön yhteystiedot ovat viranomaisten tiedossa, häntä pyrittäisiin kuulemaan ensi sijassa kirjallisesti kirjeitse tai sähköpostilla. Kuulemisen toteuttamista voitaisiin harkita myös edustuston välityksellä, jos henkilön tavoittaminen sitä kautta arvioitaisiin mahdolliseksi. Viime kädessä henkilö voitaisiin pyrkiä tavoittamaan yleistiedoksiannon tavoin julkaisemalla kutsu kuulemiseen Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla ja pitämällä se esillä lain edellyttämällä tavalla seitsemän päivän ajan.

Kuuleminen on usein hankalaa henkilön oleskellessa ulkomailla. Kuulemista ei kuitenkaan saa jättää väliin vain siksi, että se tuottaa viranomaiselle lisätyötä ja on hankalaa. Kuulemista tulisi joka tapauksessa yrittää ja siten varata asianosaiselle mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi. Jos yrityksistä huolimatta henkilöä ei tavoiteta, lupa voidaan peruuttaa, kun henkilölle on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi. Luvan peruttamisen ehtona ei toisin sanoen ole se, että kuultava reagoi kuulemispyyntöön.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteluissa olisi selvyuden vuoksi syytä käsitellä erikseen kuulemisvelvoitetta ja kuulemiskutsun tiedoksiantoa. Kuulemisvelvoitteen osalta oikeusministeriö pitää hieman harhaanjohtavana edellä mainittua kirjausta siitä, että ”Hallintolaissa ei oteta kantaa siihen, millä tavalla kuuleminen pitäisi suorittaa.” Hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta seuraavaa: ”Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.” Säännös ei toisin sanoen edellytä, että kuultava henkilö lausuu asiasta, mutta kuultavalle pitää varata mahdollisuus esittää mielipiteitä ja toimittaa selvityksiä. Kyseisen säännöksen esitöiden mukaan ”Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Yleinen lähtökohta olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisella voisi hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Suullinen kuuleminen saattaa olla perusteltua erityisesti laissa tarkoitettussa sopimusmenettelyssä. Tällöin olisi tehtävä selvä ero kuulemisen ja vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä, jotta ei jäisi epätietoisuutta siitä, varaako viranomaisella vielä erikseen asianosaiselle tilaisuuden antaa selityksensä.” Hallintolain 34 §:ssä säädetään tyhjentävästi siitä, missä poikkeustilanteissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta.

Oikeusministeriö toteaa, että mahdollisuus tulla kuulluksi edellyttää, että henkilö saa tiedon tästä mahdollisuudesta. Ulkomaalaislain soveltamisessa noudatetaan hallintolakia, jossa säädetään myös hallintopäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta. Hallintolain 54 §:n 2 momentin mukaan ”Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta.” Ilmoituksena pidetään pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan mm. kuulemisilmoitus. Hallintolain 9 luvussa säädetään tarkemmin tiedoksiantotavoista. Ottaen huomioon, että kuulemiskutsujen tiedoksiannossa tulee noudattaa hallintolain säännöksiä, voisi perusteluissa viitata hallintolakiin myös tältä osin.

121 § Säilöön ottamisen edellytykset

121 § 1 mom. 6 kohta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säilöönoton edellytyksiä koskevan 121 §:n 1 momentin 6 kohdan muuttamista ("ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle,").

Oikeusministeriö pitää ehdotettuja säilöönottoperusteita (yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus) varsin väljästi muotoiltuina ja merkitykseltään jossain määrin epämääräisinä. Ottaen huomioon henkilön säilöönottamisen merkitsevän varsin syvälle käyvää kajoamista henkilön oikeuksiin, tulisi sääntelyä joko selkeyttää tai sen soveltamiskynnystä nostaa olennaisesti. Jälkimmäinen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi ottamalla perusteluissa mainitut soveltamiskriteerit "todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka" itse säännökseen.

Kohdan perusteluja olisi myös syytä selkeyttää. Sääntelyn tarvetta perustellaan erityisesti tarpeella varautua vihamielisten tahojen pyrkimykseen horjuttaa Suomen suvereniteettia (s. 59), kun taas säännöksen sanamuodon mukaan säilöönoton tarpeen tulee aina johtua ulkomaalaisen itse aiheuttamasta uhkasta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan yhdenvertaisuuteen liittyen, että "Ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevassa sääntelyssä on yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi pyritty pitämään mahdollisimman pitkälle kiinni sääntelyn alkuperäisestä lähtökohdasta, jonka mukaan kaikki säilöönottoperusteet koskevat lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia."

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaisia ei saa asettaa eri asemaan kuin suomalaisia ilman hyväksyttävää syytä (PL 6 § 2 mom.). Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 55/2016 vp (s. 4) katsonut, että maahanmuuttaja-aseman voidaan katsoa vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettynä syrjintäperusteena. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan käsitellä myös ainoastaan ulkomaalasiin kohdistuvien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta. Arvioinnissa on otettava huomioon säätämisyjärjestysperusteluissa todettu lähtökohta, että "Perustuslakivaliokunta on kansallista turvallisuutta säilöönoton edellytyksenä tarkastellessaan kokonaisarvioinnin näkökulmasta katsonut, että tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 45/2014 vp)." Näin on erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse rikoksen paljastamisesta tai selvittämisestä.

121 § 1 mom. 8 kohta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta 121 §:n 1 momenttiin. Kyseisen kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella tietyissä tapauksissa ottaa säilöön, jos: "ulkomaalainen on vastaanottokeskuksen asiakkaana käyttäytymisellään aiheuttanut

huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.”

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan seuraavaa:

”Ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevassa sääntelyssä on yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi pyritty pitämään mahdollisimman pitkälle kiinni sääntelyn alkuperäisestä lähtökohdasta, jonka mukaan kaikki säilöönottoperusteet koskevat lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia. Ehdotettu uusi 121 §:n 1 momentin 8 kohdan säilöönottoperuste koskisi kuitenkin vain vastaanottokeskuksen asiakkaita eli käytännössä turvapaikanhakijoita. Vaikka turvapaikanhakijaa ei saa ottaa säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on turvapaikanhakija, säilöönotto saattaa osoittautua välttämättömäksi, jos yleisen järjestyksen suojeleminen sitä edellyttää. Käytännön tilanteet vastaanottokeskuksissa ovat osoittaneet tämänkaltaiselle sääntelylle olevan yhteiskunnallinen tarve. Kyse voi olla esimerkiksi organisoidusta häiriötilanteen aiheuttamisesta vastaanottokeskuksessa tai sen läheisyydessä taikka yksittäisten ulkomaalaisten aggressiivisesta ja väkivaltaisesta, muiden turvallisuutta vaarantavasta käyttäytymisestä. Ehdotettua uutta säilöönottoperustetta ei myöskään voida pitää kohtuuttomana ottaen huomioon sääntelyn tavoite rauhoittaa tilanne ja turvata muiden henkilöiden turvallisuus.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettua uutta 8 kohtaa tulisi säätämisyjärjestysperusteluissa arvioida suhteessa perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen (6 §). Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016, s. 4).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat.

Oikeusministeriö pitää hyväksyttävänä tavoitteena varmistaa turvapaikanhakijoiden asuinpaikkana toimivien vastaanottokeskusten turvallisuus. Vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja ei perustuslakivaliokunnan linjauksissa ole pidetty perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan piiriin kuuluvina (PeVL 59/2010 vp, s. 3), mutta kyse on kuitenkin tiloista, joissa turvapaikanhakijoita, mukaan lukien lapsiperheitä ja muita haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, asuu pidemmän ajan. Vastaanottokeskuksissa on yhteisessä käytössä olevia tiloja, joita jokaisen asukkaan täytyy pystyä käyttämään turvallisesti. Vastaanottokeskusten asukkaiden oikeus turvallisuuteen, yksityiselämään sekä perhe-elämän suojaan korostuu, koska kyse on majoitustiloista.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota säännöksen sanamuotoon. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata, mitä muotoilu ”vastaanottokeskuksen asiakkaana” tässä yhteydessä tarkoittaa, mutta säännöksen sanamuoto ei vaikuta rajoittavan säännöksen soveltamista sen perusteella, missä häiriökäyttäytyminen on tapahtunut. Säännöksen sanamuoto ei rajoita säännöksen soveltamista vastaanottokeskuksiin tai niiden välittömään läheisyyteen. Esitysluonnoksen yleisperustelut (esim. s. 15) antavat ymmärtää, että tavoitteena on puuttua myös yksityismajoituksessa asuvien turvapaikanhakijoiden häiriökäyttäytymiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että nimenomaan turvapaikanhakijoiden osalta voitaisiin ottaa käyttöön kovempia keinoja puuttua häiriötilanteisiin (vrt. poliisilain keinot), vaikka häiriökäyttäytyminen ei millään tavalla liittyisi vastaanottokeskuksiin tai henkilöiden asemaan turvapaikanhakijoina. Oikeusministeriön käsityksen mukaan näin laajaa erottelua kielletyn syrjintäperusteen perusteella ei ole esitysluonnoksessa riittävästi perusteltu. Säännös ei myöskään täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, eikä säännöksestä tai säännöskohtaisista perusteluista ilmene, missä kaikissa tilanteissa säännöstä on tarkoitus soveltaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että erillisestä säilöönottoperusteesta säätäminen pelkästään turvapaikanhakijoita varten olisi lähtökohtaisesti perustuslain 6 §:n 2 momentin ehdottoman syrjintäkiellon vastaista. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi vastaanottokeskuksen asiakas olisi perusteltua ottaa ulkomaalaislain nojalla säilöön myös sellaisissa tilanteissa, joissa esimerkiksi toistuva häiriö yleiselle järjestykselle on tapahtunut muualla kuin vastaanottokeskuksessa. Jos mahdollisuuksia puuttua häiriökäyttäytymiseen pidetään yleisesti ottaen riittämättöminä, tulisi ensi sijassa harkita poliisilain muutostarpeita. Myös turvapaikanhakijoihin sovelletaan tarvittaessa poliisilain 2 luvun 10 §:ää ja turvapaikanhakijoita tulisi lähtökohtaisesti kohdella samalla tavalla kuin häiriöitä aiheuttavia Suomen kansalaisia. Henkilöön liittyvät syyt eivät lähtökohtaisesti saa vaikuttaa siihen, kuinka voimakkailta keinoilla puututaan ihmisten häiriökäyttäytymiseen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännöksen sanamuotoa tulee jatkovalmistelussa tarkentaa edellä esitetyn perusteella. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulee käsitellä ehdotettuja perusoikeusrajoituksia perusoikeuksien kaikkien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta (katso Lainkirjoittajan opas, jakso 4.1.13). HELO-ohjeiden mukaisesti säätämisyjärjestys-jaksossa on kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Riittävää ei ohjeiden mukaan ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Mikäli säännöksen sanamuotoa ei jatkovalmistelussa tarkenneta, tulee säätämisyjärjestysperusteluissa avata, millä perusteilla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän. Tällä hetkellä esitysluonnokseen ei sisälly perusteluja, jotka oikeuttaisivat kyseessä olevan perusoikeusrajoituksen, joka lähtökohtaisesti voidaan pitää ongelmallisena perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta.

## 121 a § Pakenemisen vaara

Ehdotetun 121 a §:n 2 momentin mukaan ”Pakenemisen vaaran oletetaan yksittäistapauksessa olevan kyseessä, jos jokin seuraavista perusteista täyttyy, jollei toisin osoiteta: ...”. Kyseistä momenttia koskevista säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että ”Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sellaisista pakenemisen vaaraan viittaavista perusteista, joista yhdenkin toteutuminen voi yksilöllisen harkinnan perusteella riittää pakenemisen vaaran toteamiseen, jollei toisin osoiteta.”

Ehdotetun säännöksen 2 momentin 4 kohdassa mainitaan, että ”ulkomaalainen kieltäytyy yhteistyöstä viranomaisten kanssa maastapoistamisen menettelyn aikana;”. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata tarkemmin, minkälaisesta yhteistyöstä kieltäytymisestä voi olla kyse. Oikeusministeriön mielestä vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä avata asiaa tarkemmin ja pitää selvänä, ettei kyse voi olla vähäisestä menettelyvirheestä tai vastaavasta. Jos yhteistyöllä viitataan ehdotetussa 145 a §:ssä tarkoitettuun yhteistyöhön, voisi säännökseen (121 a §:n 2 mom. 4 kohta) lisätä viittauksen 145 a §:ään.

Ehdotetun 121 a §:n 3 momentissa säädettäisiin siitä, missä tilanteissa pakenemisen vaara voi myös erityisesti olla kyseessä. Kyseistä momenttia koskevista säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Pykälän 3 momentissa säädettäisiin esimerkinomaisesti sellaisista perusteista, joiden olemassaolo ei kokonaisarviota tehtäessä lähtökohtaisesti riitä olettamukseen pakenemisen vaarasta. Tässä momentissa säädetyt perusteet eivät siten ole sellaisenaan yhtä painavia kuin 2 momentissa säädetyt, ja pakenemisen vaaraan vetoavalla viranomaisella on vahvempi todistustaakka pakenemisen vaaran olemassaolosta.”

Säännöksen 3 momentin 2 kohdassa mainitaan, että ”ulkomaalaiselta puuttuu henkilöllisyyden todistavat asiakirjat;”. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan mm. näin: ”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.” Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämän tulisi käydä ilmi itse säännöksestä.

## 123 b § Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely poikkeustilanteessa

Ehdotetussa 123 b §:ssä säädettäisiin seuraavaa:

Jos poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia aiheuttaa säilöönottoyksiköiden tiloille tai toimivaltaisille viranomaisille odottamattoman suuria vaikeuksia, voidaan sisäministeriön päätöksellä poiketa:

- 1) 124 §:n 2 momentissa säädetyistä käsittelyajoista;
- 2) 123 a §:n 1 momentissa säädetyistä säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta; tai



3) säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädetystä velvoitteesta tarjota erilliset majoitustilat säilöön otetuille perheille.

Poikkeustilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskeva asia on otettava käsittelyyn viimeistään kahden vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta.

Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan poikkeustilanteessa sijoittaa säilöönottoyksikön sijasta poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin taikka muuhun sisäministeriön päätöksessä erikseen määriteltyyn paikkaan.

Ehdotetun säännöksen taustalla on paluudirektiivin (2008/115/EY) 18 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

#### 18 artikla Häätätilanteet

1. Jos palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle odottamattoman suuria rasitteita, kyseinen jäsenvaltio voi poikkeuksellisen tilanteen ajaksi päättää varata 15 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettua pidemmät laillisuuden tutkintajat sekä ryhtyä säilöönoton edellytysten osalta 16 artiklan 1 kohdasta ja 17 artiklan 2 kohdasta poikkeaviin kiireellisiin toimenpiteisiin.
2. Asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle mainitunlaisiin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Sen on myös ilmoitettava komissiolle heti, kun perusteet näiden poikkeuksellisten toimenpiteiden soveltamiselle eivät enää ole olemassa.
3. Tämän artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnetyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi.

Artiklan 18 mahdollistamaa poikkeusmahdollisuutta ei ole direktiivin aiemmassa kansallisessa täytäntöönpanossa hyödynnetty.

Esitysluonnoksessa (s. 6-) käsitellään paluudirektiiviä ja komission ehdotusta uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi (jakso 2.1). Oikeusministeriön käsityksen mukaan jaksossa olisi perusteltua avata myös direktiivin 18 artiklan sisältöä ottaen huomioon, että se on ehdotetun 123 b §:n taustalla. Lisäksi esityksessä olisi perusteltua kuvata vastaanotto- ja paluudirektiivien aiempia täytäntöönpanoa koskevia ratkaisuja perusteluineen sekä aiheeseen liittyviä mahdollisia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 123 b §:n vaikutuksia ei arvioida esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset –jaksossa, vaikka säännös mahdollistaa poikkeuksia, jotka monella tapaa kytkeytyvät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esitystä tulee tältä osin täydentää. Vaikutustenarvioinnissa tulee kiinnittää huomiota erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin (ks. esim. PeVL 16/2022 vp, kappale 17 ja PeVL 37/2022 vp, kappale 27).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun 123 b §:n mahdollistamia perusoikeusrajoituksia ei lainkaan käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa. Esitystä tulee tältäkin osin täydentää. Normaaliolojen lainsäädäntöön on sinänsä perusteltua ja poikkeusolojen sääntelylle ominaisen normaalisuusperiaatteen mukaistakin ottaa sääntelyä myös erilaisten häiriötilanteiden varalta. Mahdollisten perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien tulee kuitenkin näiltäkin osin täyttää perusoikeuksien rajoittamiselta vaaditut yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset. Ehdotetun säännöksen mahdollistamia perusoikeusrajoituksia tulee toisin sanoen käsitellä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Säännös kytkeytyy useaan perusoikeuteen, erityisesti oikeusturvaan, yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen oikeuksiin mukaan lukien lapsen etuun.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa tulee huomioida, että viranomaisten tulee varautua erilaisiin häiriötilanteisiin siten, että niissäkin voidaan lähtökohtaisesti toimia normaalioloja koskevan lainsäädännön mukaisesti ja perusoikeuksia noudattaen. Myös kriisitilanteissa mahdollisten perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin.

Oikeusministeriön mielestä ehdotetun poikkeussäännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat varsin suppeat. Niissä ei esimerkiksi tarkemmin avata, kuinka suuri palautettavien henkilöiden määrä oikeuttaisi sisäministeriötä tekemään säännösehdotuksessa tarkoitetun päätöksen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säännöksen taustalla olevan direktiivin 18 artikla sisältää joitakin säännöksen soveltamisen viimesijaisuutta koskevia kirjauksia. Esimerkiksi artiklan 3 kohdan mukaan artiklan säännöksiä ei saa tulkita jäsenvaltioille myönnettyksi luvaksi poiketa niiden yleisestä velvoitteesta ryhtyä kaikkiin tarvittaviin yleisiin tai erityisiin toimenpiteisiin direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Ehdotettu 123 b § tai sen säännöskohtaiset perustelut eivät sisällä vastaavia kirjauksia.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain muutosta arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että valiokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 29/2022 vp, kappale 26, ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Oikeusministeriön käsityksen mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmattomia, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi tarkemmin poikkeussäännöksen käyttöönoton edellytyksistä, kuten välttämättömyysvaatimuksesta tai sisäministeriön poikkeussäännöksen nojalla tehdyn päätöksen ajallisesta kestosta. Nyt vaikuttaa

siltä, että jopa viranomaisten häiriötilanteisiin varautumista koskevien toimenpiteiden laiminlyönti mahdollistaisi poikkeussäännöksen käyttöönoton ja tätä kautta laajempia perusoikeusrajoituksia. Asiaan on syytä kiinnittää huomiota esityksen jatkovalmistelussa.

Jatkovalmistelussa on huomioitava perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty, ts. että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Poikkeussäännöksen käyttöönoton perusteiden tulee toisin sanoen ilmetä suoraan lakitekstistä.

Ehdotetun 123 b §:n mukainen sijoittaminen poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin taikka muuhun sisäministeriön päätöksessä erikseen määriteltyyn paikkaan tulisi säännösperusteisesti sitoa kestoltaan vain välttämättömään.

Oikeusministeriö ei myöskään pidä ehdotettua ilmausta ”poikkeustilanne” onnistuneena, koska se on helposti sekoitettavissa valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin, joita ei kuitenkaan olisi kysymys.

123 b §:n 3 momentti ja perustuslain 124 § (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle)

Ehdotetun poikkeussäännöksen 3 momentin mukaan säilöön otettu ulkomaalainen voidaan poikkeustilanteessa sijoittaa säilöönottoyksikön sijasta poliisiin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin taikka muuhun sisäministeriön päätöksessä erikseen määriteltyyn paikkaan.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, mikä tällainen erikseen määritelty paikka voisi olla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 124 § hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle rajoittaa direktiivien täytäntöönpanoa tältä osin. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännös olisi tämänkin vuoksi syytä muotoilla kuulumaan ”taikka muuhun...erikseen määriteltyyn soveltuvaan paikkaan”.

Oikeusministeriön mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös tarkemmin avata, mikä voisi olla säännöksessä tarkoitettu muu erikseen määritelty paikka. Lisäksi ehdotettua säännöstä tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa suhteessa perustuslain 124 §:ään. Lisäksi tulee selventää, että ensisijainen toimintavaihtoehto on aina nostaa säilöönottokapasiteettia, ottaen huomioon etteivät esimerkiksi poliisiin tai rajavartiolaitoksen pidätystilat ole lähtökohtaisesti soveliaita varsinkaan tilapäistä pidempään säilöönottoon.

Esityksen perustuslainmukaisuuden arvioimisessa on keskeistä arvioida perustuslain 124 §:n reunaehtojen täyttymistä, mikäli tarkoituksena on mahdollistaa julkisten hallintotehtävien antaminen muulle kuin viranomaisille. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 19/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt tätä mahdollisena, jos voimakeinojen käyttö tapahtuu tarkasti rajatussa tilassa tai tilanteessa ja silloin, kun on kysymys tilapäisluonteisesta tarpeesta saada ulkopuolista apua (PeVL 48/2005 vp, PeVL 49/2004 vp, PeVL 20/2002 vp).

Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että esitöissä tarkoitettun puuttumisen tulee olla yhtäältä perusoikeuksiin kohdistuvaa sekä toisaalta laadultaan merkittävää. ”Ratkaisevaksi muodostuu ennen muuta se, miten syvällisesti ja voimakkaasti julkista valtaa käyttävällä on oikeus rajoittaa yksilön mahdollisuuksia nauttia perusoikeuksistaan” (Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Helsinki 2008, s. 418).

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain voimaantuloa edeltäneessä lausunnossa todennut säilöönoton järjestämisen sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä. ”Säännöstä arvioitaessa on otettava huomioon, että ulkomaalaisen säilöönotto merkitsee hallitusmuodon 6 §:n 3 momentin tarkoittamaa vapaudenmenetystä ja säilöönoton järjestäminen sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä.” (PeVL 20/1998 vp, tämä toistettu viittaamalla PeVL 48/2016 vp) Sääntelyä tuli valiokunnan mukaan täsmentää niin, että turvapaikanhakijoiden säilöönotto voitiin järjestää vain julkisyhteisön ylläpitämässä vastaanottokeskuksessa. Lausunnossa ei kuitenkaan eritelty tarkemmin säilöönoton järjestämiseen liittyviä tehtäviä. Säilöönottoon liittyvissä tehtävissä toimivaltaa on käräjäoikeudella, poliisilla, säilöönottoyksikön johtajalla ja ohjaus- ja valvontahenkilöstöllä.

Merkittävän julkisen vallan käytön siirron kiellon lisäksi julkisen hallintotehtävän siirtäminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on oltava tarkoituksenmukaista, se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksellä korostetaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Mikäli tarkoituksena on mahdollistaa julkisten hallintotehtävien siirtämisen muulle kuin viranomaiselle, tulisi kaikkia edellä mainittuja kriteereitä käsitellä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö viittaa 21.2.2024 antamaansa lausuntoon (VN/34149/2021-OM-15), jossa käsitellään tarkemmin muun muassa muun kuin virkasuhteen henkilöstön käytön edellytyksiä.

Säännöksessä ja esityksen perusteluissa tulee huomioida, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Myös säännöksessä tarkoitetuissa poikkeustilanteissa tulee huomioida perustuslain 124 §.

150 § Kokonaisharkinnan poistaminen maahantulokieltoa määrättäessä

Esitysluonnoksessa esitetään maahantulokiellon määräämistä koskevan kokonaisharkinnan poistamista. Esitysluonnoksen 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”). Kokonaisharkinnassa on 146 §:n mukaan erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta kokonaisharkinnan poistamisesta jossain määrin ongelmallisena. Ehdotus on vaikeasti sovitettavissa yhteen myös muiden ulkomaalaislain säännösten kanssa, joissa yleisesti jätetään viranomaiselle harkintavaltaa. Harkintavaltaa ei kuitenkaan ole ulkomaalaislaissa silloin, kun jokin lopputulos muodostuisi kohtuuttomaksi (ks. esim. UlkL 49, 50 ja 52 §, kyseessä on sidottu oikeusharkinta.). Oikeusministeriö huomauttaa, että viranomaiselle jätetty harkintavalta ei ole rajatonta, vaan sitä ohjaavat muun muassa perustuslain 22 §, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) sekä ulkomaalaislain tavoitteet (UlkL 1 §) ja ulkomaalaislain 5 §. Kyseiset säännökset ovat viranomaisia oikeudellisesti velvoittavia.

Maahantulokielto muodostaa perusoikeusrajoituksen, koska se rajoittaa liikkumisvapautta ja mahdollisesti myös yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa sekä lapsen etua ja oikeuksia. Perusoikeuksien rajoittamista merkitsevä lakimuutos ei ole hyväksyttävää ilman perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta johtamien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä (ks. PeVM 25/1994 vp). Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu muun muassa suhteellisuusperiaate.

Esitysluonnoksen sivulla 21 todetaan seuraavaa: ”Toisin kuin 150 §:n 1 momentti, direktiivi ei edellytä kokonaisharkintaa koskien sitä, määrätäänkö maahantulokielto vaiko ei. Sen sijaan direktiivi edellyttää, että maahantulokiellon kestoja määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet. Lisäksi direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden luopua maahantulokiellon määräämisestä yksittäistapauksessa humanitaarisista syistä.” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 58/2022 vp, PeVL 46/2022 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kaikki EU-lainsäädännön sallimat vaihtoehdot eivät välttämättä ole mahdollisia Suomessa, vaan vaihtoehtoja tulee arvioida suhteessa Suomen perustuslakiin ja Suomea sitoviin ihmisoikeussopimuksiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että EU-lainsäädäntö ei tässä tapauksessa edellytä kokonaisharkinnan poistamista, vaan paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi pidäytyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä.

Asia on tunnistettu esitysluonnoksen vaihtoehtoiset ratkaisut -jaksossa (s. 53): ”Esitystä valmisteltaessa on myös tehty punnintaa sen suhteen, millä tavalla maahantulokiellon määräämisen velvoittavuutta voitaisiin lisätä. Tässä yhteydessä on valmistelussa noussut esiin se, että EU-oikeus ei edellytä nyt luonnoksessa ehdotettua muutosta kokonaisharkinnasta luopumisesta niissä tilanteissa, joissa maahantulokielto on paluudirektiivin ja voimassa olevan lain nojalla määrättävä. Valmistelussa on kiinnitetty huomioita siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Tästä syystä esitystä valmisteltaessa on pohdittu kansallista liikkumavaraa.”

Edellä mainitusta huolimatta esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Pykälän 2 momenttiin ehdotettavaa sääntelyä muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin viittaus 146 §:ssä tarkoitettuun kokonaisharkintaan. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä paremmin paluudirektiivin sääntelyä, jossa yksilökohtainen harkinta liittyy maahantulokiellon pituuteen, eikä itse maahantulokiellon määräämiseen. Tästä sisällytettäisiin nimenomainen säännös 150 b §:ään.” Oikeusministeriö pitää edellä olevaa muotoilua harhaanjohtavana ottaen huomioon, että kokonaisharkinnan huomioiminen on paluudirektiivin mukaista. Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden luopua maahantulokiellon määräämisestä yksittäistapauksessa humanitaarisista syistä.

Oikeusministeriö huomauttaa, että perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Oikeusministeriö painottaa, että suhteellisuusperiaate tulee huomioida kaikkien perusoikeusrajoitusten osalta: ei riitä, että suhteellisuusperiaate huomioidaan maahantulokiellon pituutta harkittaessa ja maastapoistamispäätöksessä.

Perusoikeusrajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sääntämisympäristöperusteluissa on tunnistettu yksityiselämän ja perhe-elämän suojan merkitystä sekä sitä, että ”lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. EU:n perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevan 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Vastaava velvoite on kirjattu myös perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja ulkomaalaislain 6 §:ään.”

Edellä mainittu ehdotus tarkoittaa sitä, että lapsen etu huomioitaisiin vain joissakin päätöksissä, vaikka lapsen etu tulisi huomioida kaikissa lapsia koskevissa toimissa. Sääntämisympäristöperusteluissa viitataan erityisesti siihen, että kokonaisharkintaa suoritetaan muiden päätösten yhteydessä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä ei poista viranomaisen velvollisuutta huomioida

suhteellisuusperiaatetta ja muita perus- ja ihmisoikeuksia myös maahantulokieltoa koskevissa päätöksissä. Kyse on eri asioista: henkilön maasta poistaminen voi olla perusteltua henkilön toiminnan vuoksi mutta tästä huolimatta vierailut Suomessa voivat joissakin tilanteissa olla perusteltuja lapsen edun vuoksi. Oikeusministeriö toteaa, että lapsen huoltajan toiminta ei vaikuta viranomaisen velvollisuuteen huomioida lapsen etua ja oikeuksia (vrt. esitysluonnoksen sivulla 44 esitettyyn: ”Maasta poistettava henkilö pystyy itse omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, määrätäänkö hänelle maasta poistamisen lisäksi myös maahantulokielto, joka vaikeuttaa läheisten tapaamista”). Kuten perustuslakivaliokunta on todennut: lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3; PeVL 17/2018 vp, s. 3). Lainsäädännöllä ei tulisi estää kohtuuttomien tilanteiden huomioimista tapauskohtaisesti. Ehdotettu muutos ei ole myöskään linjassa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Oikeusministeriö ei tämän vuoksi kaikilta osin yhdy sääntämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn, että ”Ehdotettavat säännösmuutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai EU:n lainsäädännön kanssa.”

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevaa jaksoa tulee jatkovalmistelussa muokata edellä esitetyn perusteella, ellei säännösehdoista muuteta jatkovalmistelussa: ehdotettu muutos johtaisi siihen, että maahantulokiellon määräämisen yhteydessä ei otettaisi huomioon yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa, eikä lapsen etua. Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen tekstiä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskevassa jaksossa (s. 46) tältä osin harhaanjohtavana: ”Kokonaisharkinnasta luopuminen osittain maahantulokieltojen määräämisessä ei kuitenkaan vaarantaisi kiellon kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia, sillä kokonaisharkinnasta luovuttaisiin maahantulokiellon määräämisen yhteydessä tilanteissa, joissa maahantulokielto määrätään maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä. Tällöin on jo arvioitu lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät seikat lain 146 §:n perusteella.”

Edelleen olisi oikeusministeriön mukaan nyt ehdotettu lapsen edun ja suhteellisuusperiaatteen huomiotta jättäminen maahantulokieltopäätösten määräämisessä jossain määrin ongelmallista lain soveltajan näkökulmasta. Kuten sääntämisyjärjestysperusteluissa todetaan: ”Perustuslakivaliokunta on aiemmin painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3; PeVL 17/2018 vp, s. 3).” Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainväliset ihmisoikeusveloitteet ja perusoikeudet velvoittavat viranomaisia kansallisen lainsäädännön sisällöstä riippumatta. Perustuslain 106 §:n mukaan ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Edelleen tulee kansallista lainsäädäntöä soveltaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisellä tavalla. Ehdotettu muutos johtaisi epäselvään tilanteeseen myös ottaen huomioon ulkomaalaislain 5 ja 6 §. Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä ja lain 6 §:n 1 momentin mukaan ”Tämän lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.”

Huomioita ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta

## Kansainväliset veloitteet

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) velvoittaa Suomea varmistamaan uhrien asianmukainen tunnistaminen, uhrin avunsaanti tunnistamisprosessin aikana ja ettei mahdollista uhria poisteta maasta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista (10 artikla).

Myös EU-sääntely velvoittaa jäsenvaltioita luomaan mekanismit uhrin tunnistamiseen varhaisessa vaiheessa ja avun tarjoamiseen. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/36/EU ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta sekä ihmiskaupan uhrien suojelemisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2002/629/YOS korvaamisesta 11 artikla koskee ihmiskaupan uhrien auttamista ja tukemista. Artiklan 4 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltio luo tarkoituksenmukaiset mekanismit uhrien tunnistamiseksi varhaisessa vaiheessa samoin kuin heidän auttamisekseen ja tukemisekseen yhteistyössä alan tukijärjestöjen kanssa.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 26.6.2013 direktiivin 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), jäljempänä vastaanottodirektiivi.

Vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten, vanhusten, raskaana olevien naisten, yksinhuoltajien, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrien, vakavista sairauksista kärsivien henkilöiden, mielenterveyshäiriöistä kärsivien henkilöiden sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneiden henkilöiden, kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrien erityistilanne kansallisessa lainsäädännössään, jolla tämä direktiivi pannaan täytäntöön.

Vastaanottodirektiivin 11 artiklan mukaan kansallisten viranomaisten on ensisijaisesti huolehdittava haavoittuvassa asemassa olevien säilöön otettujen hakijoiden fyysisestä ja henkisestä terveydestä. Jos haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä otetaan säilöön, jäsenvaltioiden on varmistettava tällaisten henkilöiden tilanteen säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet ja otettava huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, mukaan lukien heidän terveytensä.

Euroopan neuvoston yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) velvoittaa ottamaan palauttamisessa asianmukaisesti huomioon kyseisen henkilön oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo sekä henkilön uhriasemaa koskevan mahdollisen oikeudenkäynnin vaihe, ja palauttamisen on ensisijaisesti oltava vapaaehtoista. Sopimus myös velvoittaa osapuolet toteuttamaan tarvittavat



toimet sellaisten kotiuttamisohjelmien käyttöönottamiseksi, joilla pyritään välttämään uudelleen uhriutumista (16 artikla).

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä edellyttää, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa sekä varmistetaan heidän tilanteensa säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet. Tässä laissa määritellään haavoittuvassa asemassa oleviksi henkilöiksi alaikäiset, kidutuksen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrin tai muutoin heikommassa asemassa olevat henkilöt.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies antoi vuonna 2019 ratkaisun (EOAK/3489/2017), jossa hän katsoi, että ihmiskaupan uhrin ovat haavoittuvassa asemassa sekä erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Apulaisoikeusasiamies totesi, että ihmiskaupan uhriksi tunnistetun henkilön erityisasema perustuu Suomea velvoittavaan kansainväliseen sääntelyyn ja kansalliseen lainsäädäntöön.

Esityksen arviointia ihmiskaupan vastaisen työn näkökulmasta

Vuonna 2023 Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään kirjattiin edellisvuotta enemmän uusia hakemuksia, yhteensä 510 kappaletta. Trendi on ollut kasvusuunnassa.

On huomioitava, että ihmiskaupan uhri ei yleensä tunnista itseään ihmiskaupan uhriksi, eikä aina kykene sanoittamaan aktiivisesti omia tuen tarpeitaan ilman ammattilaisen apua. Suomessa on tiedossa tapauksia, jossa ihmiskaupan uhri on tunnistettu vasta säilöönoton aikana. Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja hänen ohjaamisensa tarvittaviin palveluihin tulisi olla kaikkien potentiaalisia uhreja kohtaavien vastuulla. Oletetun uhrin kohtaavan ammattilaisen velvollisuus on ohjata ihmiskaupan uhriksi olettamansa henkilön Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tekemällä esityksen Auttamisjärjestelmälle oletetun ihmiskaupan uhrin suostumuksella. Esityksen tekijällä ei tarvitse olla varmuutta siitä, että kysymyksessä on ihmiskaupan uhri, vaan riittää että on herännyt epäily siitä, että kysymyksessä voi olla tuen tarpeessa oleva ihmiskaupan uhri. Uhrien tunnistamisesta ja ohjaamisesta palveluihin tullaan antamaan suosituksia syksyllä 2024 oikeusministeriön tulevassa julkaisussa Ihmiskaupan uhrin tunnistamis – ja ohjausmekanismi – käsikirja ihmiskaupan uhrien tunnistamiseen ja auttamiseen. Ihmiskaupan uhrien tunnistamis – ja ohjausmekanismiin velvoittaa myös EU:n ihmiskauppadirektiivi.

Ihmiskaupan uhrin säilöönotossa ja maasta poistamista täytäntöön pantaessa on huolehdittava asianmukaisesti siitä, että uhri halutessaan pääsee hänen haavoittuvan asemansa ja tarpeensa huomioon ottavan avun piiriin. Jos ihmiskaupan uhriksi joutumista ei ole huomioitu lupaprosessissa, asia tulee saattaa henkilön oikeudellisen avustajan tietoon. Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen mukaisesti maastapoistamista ei saa panna täytäntöön ennen

ihmiskaupan uhrin virallisen tunnistamisprosessin loppuun saattamista, jos on perusteltu syy epäillä, että kyseessä on ihmiskaupan uhri.

Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden mukaan ihmiskaupan uhrit muodostavat ihmisryhmän, jolla on erityisasema. Kansainvälinen yhteisö on katsonut, että ihmiskauppa loukkaa ihmisoikeuksia ja on loukkaus ihmisarvoa ja henkilökohtaista koskemattomuutta vastaan, joten ihmiskaupan uhrit ovat erityisen avun ja suojelun tarpeessa. Tätä vasten esityksen selkeänä puutteena voidaan pitää sitä, ettei esityksen vaikutuksia ihmiskaupan uhrien asemaan ole lainkaan arvioitu. Tästä näkökulmasta voi nostaa esiin ainakin laittoman oleskelun määritelmän ja kokonaisharkinnan poistamisen tietyissä tilanteissa:

#### Laittoman oleskelun määritelmä

Ihmiskaupan uhri voi hakea oleskelulupaa uhriksi joutumisen perusteella. Työvoiman hyväksikäytön tai työnantajan kaltoinkohtelun kohteeksi joutuneelle on myös erityisiä oleskelulupatyyppejä.

Ihmiskauppa täytyy huomioida myös kansainvälisen suojelun perusteita arvioitaessa, eikä ihmiskaupan uhria saa poistaa maasta ennen kuin hänellä on ollut mahdollisuus oikeuksiensa toteutumiseen ja asiansa selvittämiseen siinä määrin kuin se on mahdollista Suomessa.

Ilman lainmukaista oleskeluoikeutta maassa oleskelevalle ihmiskaupan uhrille voidaan antaa harkinta-aika, joka laillistaa hänen oleskelunsa Suomessa maksimissaan kuudeksi kuukaudeksi.

Esityksellä täsmennetään laittoman oleskelun määritelmää lisäämällä laittoman oleskelun määritelmän lisäämistä 3 §:n uudeksi 28 kohdaksi ja täsmentämällä nykyisen 40 §:n 3 momentin avointa määritelmää ja lisäämällä siihen uusi 4 momentti.

Muutettavassa 3 momentissa säädettäisiin Suomen kansalaisen perheenjäsenen oikeudesta oleskella laillisesti maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan senkin jälkeen, kun hänen viisuminsa voimassaolo tai viisumivapaan oleskelun aika on päättynyt. Lisäksi säädettäisiin kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen oikeudesta oleskella laillisesti maassa siihen asti, kunnes Maahanmuuttovirasto on tehnyt hakemukseen päätöksen. Säännöksessä huomioitaisiin rajamenettelyä koskeva ulkomaalaislain muutosehdotus (HE 30/2024 vp31). Oikeus oleskella maassa ei koskisi niitä kansainvälistä suojelua hakevia ulkomaalaisia, joiden hakemus käsiteltäisiin rajamenettelyssä. Oleskeluoikeutta ei ole myöskään silloin, jos kyseessä on 201 §:n 7–9 momentissa säädetty uusintahakemustilanne, jossa uusi hakemus ei estä aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Näissä tilanteissa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen ei laillistaisi ulkomaalaisen oleskelua uusintahakemuksen käsittelyn ajaksi.

Momentissa vahvistettaisiin myös jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen oikeus oleskella laillisesti maassa tilanteissa, joissa päätöstä uuteen hakemukseen ei ole tehty ennen aikaisemman luvan voimassaolon päättymistä. Oleskelulupahakemuksen käsittelyyn perustuva oikeus lailliseen oleskeluun edellä mainituissa tilanteissa päättyy Maahanmuuttoviraston päätökseen. Uudessa 4 momentissa olisi esityksen mukaan luonteeltaan informatiivinen säännös oleskeluoikeudesta tilanteessa, jossa ulkomaalaiselle on tehty maastapoistamispäätös.

Laittoman maassa oleskelun määritelmän täsmentämistä tulisi tarkastella ihmiskaupan uhrin aseman näkökulmasta. Esimerkiksi kun ihmiskaupan uhrille on annettu harkinta-aika, oleskelu harkinta-aikana on laillista. Edellä mainittu jättää epäselväksi, katsotaanko oleskelu lailliseksi silloin, kun tämä harkinta-aika päättyy ja henkilö hakee ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa. Tällaisen tilanteen poissulkeminen tulisi käydä eksplisiittisesti ilmi itse pykälästä, jotta ei ajaututtaisi tilanteisiin, joissa ihmiskaupan uhri joutuisi matkustamaan ulkomaille odottamaan ihmiskaupan uhrin oleskelulupaa.

Kokonaisharkinnan poistaminen tietyissä maahantulokiellon määräämistilanteissa

Toisena konkreettisena esimerkkinä voi nostaa kokonaisharkinnan poistamisen tietyissä maahantulokiellon määräämistilanteissa. Esityksellä maahantulokiellon määräämistä pyritään tehostamaan tekemällä siitä aiempaa velvoittavampaa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilölle ei ole annettu vapaaehtoisen paluun aikaa tai hän ei ole poistunut maasta hänelle annetun vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa. Muutos toteutettaisiin poistamalla näissä tilanteissa kokonaisharkinta (146 §). Esityksen vaikutuksia tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, voisiko tämä johtaa joissakin tapauksissa esimerkiksi Dublin-palautustilanteissa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Muuta

Esitysluonnoksen jakso 6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutusten arvioinnista puuttuu yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi. Lainvalmistelijan vaikutusarviointiohjeessa määritellään, että ”arvioinnissa on huomioitava eri ryhmiin kohdistuvat välittömät ja välilliset vaikutukset, syrjinnän eri muodot sekä se, miten eri toteuttamisvaihtoehdot edistävät tosiasiallista yhdenvertaisuutta” (s. 73). Koska säilöönotossa ja maahantulokiellossa rajoitetaan merkittävästi ulkomaalaisten henkilöiden liikkumisen vapautta, tulee vaikutuksissa arvioida erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien toteutumista sekä heidän turvallisuuden ja palvelutarpeiden toteutumista.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkielto ei estä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua (yhdenvertaisuuslain 9 §) eli tietyn ryhmän asemaa ja

olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 3/1997 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 10/2003 vp, s. 3, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 56/2010 vp, s. 4). Perustuslain ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014, 8 §) näkökulmasta esityksen kannalta keskeisiksi syrjintäperusteiksi voidaan tunnistaa vammaisuus, terveydentila ja mahdollisesti seksuaalinen suuntautuminen. Esityksessä tulisi arvioida yhdenvertaisuusvaikutuksia edellä mainittuihin erityisryhmiin kuuluvien säilöön otettavien ulkomaalaisten kohdalla. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon EIT:n ratkaisu Popov v. Ranska (39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012), jossa todetaan ”Jos säilöönotto kohdistuu lapseen tai muuten erityisen haavoittuvaan henkilöön, edellytetään henkilökohtaista arviointia ja arviointia säilöönoton välttämättömydestä”. Arvioinnissa tulisi harkita mahdollisuutta positiiviseen erityiskohteluun säilöön oton aikana kyseisten vähemmistöryhmien kohdalla.

#### Tekninen huomio

Sivulla 26 todetaan seuraavaa: ”Suojeluaseman lakkauttamista koskevia säännöksiä muutetaan Tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien ulkomaalaislain säännösten muuttaminen –hankkeessa (SM037:00/2023).” Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan lauseen muotoilu ottaen huomioon eduskunnan lainsäädäntövalta. Säännösten muuttamista voidaan valmistella hankkeessa, mutta eduskunta päättää säännösten mahdollisesta muuttamisesta.

#### Lopuksi

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen lausumaan siitä, että olisi suotavaa, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Möller Tia  
Oikeusministeriö

Nyman Yrsa  
Oikeusministeriö