

Asia: VN/26422/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Lausuntonaan Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) esittää seuraavaa.

Lausuntopyynnöstä

Asianajajaliitto toteaa, että se ei ole ollut lausuntopyynnön jakelussa. Asia on kuitenkin asianajajille merkityksellinen vahvan perus- ja ihmisoikeusliitynnän johdosta sekä ulkomaalaisasioita hoitavien asianajajien merkittävästä roolista lain soveltamisen kannalta.

Asianajajat ja luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat avustavat jokaista säilöön otettua henkilöä tuomioistuimissa. Edelleen asianajajat toimivat avustajina maahantulokieltoa ja oleskeluluvan peruuttamista koskeissa asioissa niin hallinto- kuin tuomioistuinprosessissakin. Asianajajaliitto katsoo siten tarpeelliseksi lausunnon antamisen asiassa oma-aloitteisesti sekä pyytää sisäministeriötä jatkossa sisällyttämään Asianajajaliiton vastaavan aihepiirin lausuntopyyntöjen jakeluun.

Hankkeiden päällekkäisyydestä ja vaikuttavuuden arvioimisesta

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, tällä hetkellä on samanaikaisesti vireillä useita ulkomaalaislakiin ja muutoin maahantuloon liittyviä lakiesityksiä. Tämä johtaa tilanteeseen, jossa jo muutenkin ulkomaalaislain varsin sekava ja tilkkutäkkimäinen sääntely entisestään monimutkaistuu. Asianajajaliitto katsoo, että ulkomaalaislaki pitäisi kokonaisuudessaan uudistaa sen sijaan, että siihen

tehdään useita samanaikaisia pistemäisiä muutoksia. Asianajajaliitto pitää nyt käsillä olevaa esitystä myös epäloogisena, sillä se koskee kolmea eri kokonaisuutta, joilla on vain kevyt liityntä toisiinsa, ja esimerkiksi oleskeluluvan peruuttamis- ja maahantulokieltomuutoksiin liittyviä asioita olisi loogisempaa käsitellä aiemman oleskelulupamuutoksia koskevan esityksen yhteydessä.

Asianajajaliitto toteaa esityksen vaikutusarvioinnin olevan sekä yksinään että aivan erityisesti yhdessä muiden edellä viitattujen esitysten kanssa ilmeisen puutteellinen ja liian yleisellä tasolla. Asianajajaliitto katsoo, että olisi perusteltua ja välttämätöntä, erityisesti huomioiden esitysten ihmis- ja perusoikeusulottuvuus, että samanaikaisten muutosesitysten osalta tehtäisiin yhteinen vaikuttavuusarviointi. Asianajajaliitto esittää myös huolensa siitä, että esitysten kiireinen aikataulu johtaa tilanteeseen, jossa yhteisvaikutukset ovat ennalta-arvaamattomia.

Asianajajaliitto katsoo, että kokonaisuus on omiaan johtamaan siihen, että suurella todennäköisyydellä päällekkäisyydestä johtuvia ja ennakoimattomia vaikutuksia joudutaan lainsäädännöllä lähitulevaisuudessa jälkikäteen korjaamaan. Tältä osin tilannetta ei voida pitää tyydyttävänä, eikä lainvalmistelua tulisi hoitaa pistemäisesti vaan kokonaisvaltaisesti ongelmakohtatunnistaen.

Oleskeluoikeudesta ja oleskeluluvan peruuttamisesta (3, 40 ja 58 §)

Esitysluonnoksessa halutaan selkeyttää määritelmää laittomasta oleskelusta lisäämällä ulkomaalaislain määritelmäpykälään (3§) uusi kohta 28. Sinänsä voidaan pitää kannatettavana, että määritelmä lisätään lakiin Euroopan parlamentin ja neuvoston jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY) annetun direktiivin eli niin sanotun paluudirektiivin mukaisesti. Tosin siitä, kenen on luvallista olla maassa ja kenen ei, ei ole vallinnut Asianajajaliiton käsityksen mukaan epäselvyyttä aiemminkaan. Sekä hallintoprosessilain täytäntöönpanoa koskevien säännösten että paluudirektiivin oikeussuojakeinosäännösten perusteella myös sellainen henkilö, jonka maasta poistaminen on kielletty tuomioistuimen päätöksellä, on maassa luvallisesti.

Ehdotetun lain 40 §:ssä ehdotetaan täysin uutta sääntelyä siihen, miten oleskelulupahakemuksen jättäminen vaikuttaa oikeuteen oleskella maassa. On syytä huomata, että tälläkin hetkellä voimassa olevan sääntelyn vakiintuneen tulkinnan mukaan oleskelulupahakemus ei estä täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, joten tältä osin Asianajajaliitto katsoo esitysluonnoksen kappaleen 3.4 sisältävän jossain määrin harhaanjohtavaa tietoa.

Asianajajaliitto tuo esiin, että nyt ehdotettu muutosesitys vaikeuttaa huomattavasti esimerkiksi mahdollisuutta hakea työperusteista lupaa Suomesta käsin. On varsin yleinen tilanne, että ihminen saapuu Suomeen luvallisesti, esimerkiksi viisumivapaasti ja löytää työn ja hakee oleskelulupaa tällä

perusteella. Nyt ehdotetun lain mukaan henkilö joutuu poistumaan, kun hänen viisumivapaa oleskeluaikansa loppuu, vaikka hän olisi vireyttänyt hakemuksen. Maahanmuuttovirasto ei käytännössä ehdi käsitellä hakemuksia riittävän nopeasti. Tämä on myös täysin vastoin sitä realiteettia, että työperusteisen maahanmuuton sujuvoittaminen on Suomelle erittäin tärkeää tavoite.

Edelleen, esimerkiksi seurustelukumppani, jolle voidaan tietyssä tapauksessa myöntää oleskelulupa, ei voisi enää jäädä odottamaan lupapäätöstä Suomeen. Tästä syystä seurustelukumppaneiden olisi käytännössä pakko mennä avioliittoon, jotta oleskelulupaa saisi odottaa Suomessa.

Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin muutosesitystä ei voida pitää perusteltuna ja se on tarpeeton.

Asianajajaliitto tuo esiin, että ehdotetun 50 §:n 1 momentin 3 kohtaa on pidettävä erityisen kohtuuttomana. Mikäli ulkomaalainen, esimerkiksi yksinkertaisen unohduksen tai vaikkapa sairastumisen vuoksi, hakisi jatkolupaa päivänkään myöhässä, hänen oleskeluunsa muuttuisi ehdotuksen mukaan välittömästi laittomaksi. Asiassa on myös epäselvää mikä merkitys on sillä, ja miten tämä säännös suhtautuu siihen, että mahdollisessa valitusprosessissa, kun henkilö määrättäisiin karkotettavaksi, tällä kuitenkin olisi oikeus ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus odottaa hallinto-oikeuden päätöstä Suomessa, koska tässä tilanteessa ulkomaalainen oleskelee ulkomaalaislain 143 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa.

Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin muutosesitystä ei voi pitää perusteltuna.

Ehdotuksen 58 §:n 7 momentissa esitetään uutta sääntelyä siihen, miten henkilön oleskelupa voitaisiin perua henkilön ollessa ulkomailla. Sinänsä voidaan pitää perusteltuna, että lupa voidaan perua myös henkilön oleskellessa ulkomailla, mutta tältä osin ongelmana on henkilön kuuleminen, josta lausutaan jäljempänä. Asianajajaliitto katsoo, että laki pitäisi rajata vain tilanteisiin, joissa henkilöä on voitu kuulla tai riittävä oikeussuojakeino on muutoin jäljempänä tässä lausunnossa ehdotetulla tavalla voitu järjestää.

Ehdotetun pykälän 8 momentissa käsitellään oleskeluluvan peruuttamista tietyissä uusissa tilanteissa koskien pakolaisaseman tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista. Kuten ehdotuksessakin on todettu, kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista koskevaa sääntelyä käsitellään jo hallituksen esityksessä HE 29/2024. Asianajajaliitto tuo esiin, että ei voida pitää perusteltuna, että näin lähellä toisiaan olevaa kokonaisuutta käsitellään kahdessa, ajallisesti käytännössä päällekkäisessä esityksessä, joka vaikeuttaa kokonaisuuden arvioimista. Asianajajaliitto toteaa, että muutosesitystä ei voi pitää ainakaan tässä yhteydessä perusteltuna.

Säilöönotto (117 a, 121, 121 a, 122, 122, 127 ja 128 §)

Ehdotuksessa ehdotetaan varsin mittavaa uudistusta säilöönottolainsäädäntöön. Säilöönottosäännökset ovat osin epäselviä, mistä johtuen uudistaminen on sinänsä tarpeen.

Ulkomaalaislain 117a § 1 momentin 1 kohtaan aiotaan lisätä säilöönottoperusteeksi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittäminen. Tältä osin säilöönottokäytännössä maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi on voitu käytännössä toimia näin. Toisaalta uudistuksessa ei ole asetettu mitään aikarajaa tai muuta ehtoa uudistukselle. Esimerkiksi, onko mahdollinen tuomioistuinprosessi vielä perusteiden määrittämistä ja mikä vaikutus on sillä, jos asian käsittely viivästyy Maahanmuuttovirasto johtuvasta syystä. Asianajajaliitto tuo esiin, että kyseessä on tilanne, joka on käytännössä tälläkin hetkellä erityisen ongelmallinen. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin lakia pitäisi täsmentää.

Pykälän 2 momentissa täsmennetään viranomaisvastuita turvaamistoimien määräämisessä. Epäselvän tilan selventäminen on sinänsä kannatettavaa. Kuitenkin käytännössä se, että turvaamistoimet sirpaloituvat eri viranomaisille, on omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja ongelmia. Käytännössä se seikka, että säilöönottoa vaativa viranomainen, poliisi tai rajavartiolaitos, ei vastaa Maahanmuuttoviraston päätösharkinnasta, jolla usein on ratkaiseva merkitys säilöönottoasiassa, on jo itsessään ongelmallinen tilanne henkilön oikeusturvan kannalta.

Asianajajaliitto toteaa, että 121 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotettu tekninen korjaus on sinänsä kannatettava lakia selkeyttävänä. Käytännössä välttelemistä käytetään nykyäänkin säilöönottoperusteena, perustellen sitä vaikeuttamisena.

Pykälän 1 momentin 6 kohtaan ollaan lisäämässä perusteeksi uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle kansallisen turvallisuuden lisäksi. Kuten esityksessäkin on todettu, kynnyksen tulisi olla EUT:n oikeuskäytännön perusteella varsin korkea. Tulkinta asettaa varsinkin käräjäoikeudelle suuret paineet, koska säilöönottokäsittelyt ovat varsin rutiinimaisia ja tiukasti aikataulutettuja. Esimerkiksi pelkän vakavankaan epäilyn rikosnimikkeen perusteella ei voida tulkita uhkaa yleiselle järjestykselle, vaan itse epäily on käsiteltävä myös säilöönottoprosessissa ja arvioitava sen uskottavuutta. Yleisen turvallisuuden osalta voidaan todeta, että mikäli edellytykset täyttyvät, täyttynevät yleensä myös rikosoikeudelliset edellytykset riittää henkilön vapaus. Asianajajaliitto pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, että jo pelkkä rikosepäily voi johtaa vapaudenmenetykseen säilöönoton kautta. Asianajajaliitto korostaa, että säilöönottoprosessia ei tulisi käyttää rikosoikeusprosessin jatkeena tai korvaajana, vaan säilöönottoprosessin tulisi olla hallinnollista ja erillistä rikosprosessista.

Pykälän 1 momentin 8 kohta on erityisen ongelmallinen, koska siinä ei säädetä minkäänlaisesta määräajasta tai tarkemmista kriteereistä Käytännössä siis, jos henkilö on muutaman kerran otettu

poliisilakiperusteisesti säilöön, hänet voitaisiin tämän jälkeen ottaa ulkomaalaislain perusteella säilöön kuuden kuukauden ajaksi. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, miten esimerkiksi vastaanottokeskusjärjestelmän kehittäminen voisi toimia tässä tilanteessa vaihtoehtona. Esimerkiksi mielenterveyshaasteisiin on olemassa tehostetun tuen vastaanottoyksiköitä. Ja rikoslakiperusteisesti voidaan toistuvasti rikoksiin syyllistyvä henkilö vangita erityisen edellytyksen jatkamisvaaran perusteella. Toisaalta ehdotuksessa joka tapauksessa ollaan säätämässä yhdeksi säilöönottoperusteeksi uhka yleiselle järjestykselle. Asianajajaliitto katsoo, että tältä osin esitystä ei voida pitää kannatettavana ja kohta tulisi poistaa lopullisesta hallituksen esityksestä.

Ehdotetussa 121 a §:ssä ehdotetaan täsmennettäväksi sääntelyä pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaaran katsotaan olevan olemassa, jos yksikin 2 momentin perusteista täyttyy, jollei toisin osoiteta. Siten kynnys pakenemisen vaaralle on varsin alhainen, vaikka sinänsä myös kokonaisarviointia vaaditaan. Erityisesti 1 kohdan osalta on turvapaikanhakijoiden osalta kohtuullisen yleistä ja rikosoikeudellisesti rankaisematonta, tulla maahan väärillä asiakirjoilla. Tältä osin on ongelmallista, että tämä olisi lähtökohtainen säilöönottoperuste. 3 momentin lievempien perusteiden osalta on lakiesitysluonnoksessa täsmennetty, että nämä perusteet eivät ole yhtä painavia kuin 2 momentin, mutta lain sanamuodosta tämä ei ilmene riittävän selkeästi. On todennäköistä, että sääntely tältä osin madaltaa säilöönottokynnystä, jota ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

122 §:ssä ehdotetaan huoltajan kanssa säilöön otetun lapsen säilöönnotolle määräaikoja. Asianajajaliitto toteaa, että vaikka muutosesitys on sinänsä kannatettava nykytilaan nähden, lasta ei lähtökohtaisesti tulisi ottaa lainkaan säilöön tai määräjän tulisi olla vieläkin lyhyempi, kun huomioidaan esitysluonnoksessakin viitatus ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset ja kansainväliset suositukset.

Ehdotetussa 123 b §:ssä ehdotetaan poikkeusmenettelyä määräaikoihin ja ulkomaalaisten sijoittamiseen. On sinänsä ymmärrettävää, että resurssit ovat rajalliset. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli kyse on tuomioistuinkapasiteetista, määräaikojen pidentämisen sijaan tulisi säätää poikkeuksellisesta foorumimenettelystä, jossa myös muut kuin säilöpaikkakuntien käräjäoikeudet tulisivat käsittelemään asioita. Koska käytännössä kaikki säilöasiat käsitellään joka tapauksessa videoyhteydellä tälläkin hetkellä, fyysisellä etäisyydellä ei pitäisi olla asian käsittelyssä mitään merkitystä. Tältä osin ehdotuksen suuri ongelma on myös se, että ehdotukseen ei sisälly mitään tarkempaa määritelmää sille, milloin tällainen tilanne on käsillä.

Ehdotetun 1 momentin 2 ja 3 momentissa säädetään siitä, että ulkomaalainen voidaan sijoittaa myös muualle kuin säilöönottoyksikköön. Tältä osin Asianajajaliitto katsoo, että laissa tulisi säätää myös tällaiselle poikkeusmenettelylle tarkat rajat ja kriteerit sekä määräaika. Asianajajaliitto pitää täysin kestävämmänä tilannetta, jossa henkilö voisi joutua viettämään maksimissaan jopa 18 kuukautta pidätystiloissa.

Ehdotetun 127 §:n mukaan maksimisäilöönottoaika pidennetään 18 kuukauteen. Vaikka kriteerit ovat tiukat, on pidettävä selvänä, että jos maasta poistaminen ei onnistu nykyisessä vuoden maksimiajassa, on varsin epätodennäköistä, että se onnistuisi ehdotetussa 18 kuukaudessa. Näin ollen ehdotus koskisi vain hyvin rajattua määrää henkilöitä ja on tarpeeton.

Ehdotetun 3 momentin osalta maksimisäilöaika pidennetään 12 kuukauteen myös tilanteessa, jossa ei ole kysymys maasta poistamisesta. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että jo viranomaisen velvollisuus käsitellä asiat ripeästi pitäisi riittää siihen, että asia saadaan selväksi jo kuudessa kuukaudessa. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotettu muutosesitys on myös tältä osin tarpeeton.

Asianajajaliitto toteaa, että ehdotetun 128 §:n uudelleen käsittely kolmen kuukauden välein viran puolesta on kannatettava muutosesitys. Käräjäoikeuden tulee arvioida säilöönottoa myös viran puolesta.

Maahantulokielto (144, 145, 146, 150 ja 150 a §)

Asianajajaliitto katsoo, että ehdotettu 144 § on kannatettava selvennys nykytilaan. Ehdotettu 145 a § säättää ulkomaalaiselle laajan yhteistyövelvoitteen. Asiassa ei ole riittävällä tavalla huomioitu sitä seikkaa, että yksin se seikka, että henkilö on hakenut turvapaikkaa, vaikka hakemus olisi hylättykin, voi joissain maissa aiheuttaa ongelmia ja on siten kohtuutonta, että ehdotetun 145 a §:n 1 momentin 4 pykälän mukaan henkilön pitäisi olla yhteydessä kotimaan viranomaisiin. Toisaalta sääntelyssä ei myöskään ole huomioitu sitä, että miten toimitaan tilanteessa, jos henkilölle syntyy esimerkiksi sur place -turvapaikkaperuste ja hän hakee uudestaan turvapaikkaa ollessaan jo palautusprosessissa. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotus ei ole tältä osin perusteltu.

Muutoin se seikka, että maahantulokiellon määrääminen nostetaan esitysluonnoksessa pääsäännöksi, on ongelmallinen. Vaikka kokonaisharkintaa sovellettaisiinkin, madaltaa esityskynnystä määrätä maahantulokielto. Tällä on väistämättä negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi ihmisten perhe-elämän suojaan. Toisaalta tämä myös väistämättä lisää hakemuksia maahantulokiellon poistamiseksi. Asianajajaliitto toteaa, että nykyinen sääntely maahantulokieltokynnyksen osalta on toiminut hyvin eikä esityksestä ilmene mitään riittäviä ongelmakohtia, jotta muutosesitys olisi perusteltu.

Tavoittamattomissa oleviin henkilöihin kohdistetut päätökset

Lakiesityksessä esitetään oleskeluluvan ja kansainvälisen suojeluaseman peruuttamismahdollisuutta sekä mahdollisuutta antaa maahantulokielto myös henkilöille, joita ei tavoiteta. Asianajajaliitto toteaa olevan täysin selvää, että muodollinen yleistiedoksianto ei voi tavoittaa henkilöä ja korostaa,

että kuuleminen on ehdoton pääsääntö jo hallintolainkin mukaan. Kuulemisen pitää olla tosiasiallista, ei näennäistä.

Mikäli näin kuitenkin halutaan tehdä, päätöksen kohteena olevien henkilöiden oikeusturvasta on huolehdittava siten, ettei päätös jää pelkästään viranomaisen käsityksen varaan.

Asianajajaliitto tuo harkittavaksi, pitäisikö laissa määrätä erillisen edunvalvojan määräämisestä päätöksen kohteena olevalle tavoittamattomalle henkilölle, jolla olisi oikeus tutustua asian asiakirjoihin ja lausua ja tarvittaessa valittaa päätöksestä. Muutoin poissaolevan henkilön oikeussuoja ei tule käytännössä lainkaan turvatuksi. Muun muassa edunvalvontalainsäädännössä on mahdollistettu tietyissä tilanteissa edunvalvojan määrääminen poissaolevalle henkilölle.

Helsingissä 28. päivänä kesäkuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson

Pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Matti Rautakorpi, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.

Enne Heidi

