

Lausunto

28.06.2024

Asia: VN/26422/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Viite: Diaarinumero VN/26422/2023

Turvapaikanhakijoiden tuki ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevan lain muuttamiseksi.

Hallituksen esitys VN/26422/2023 pyrkii Petteri Orpon hallitusohjelman mukaisesti muuttamaan ulkomaalaislakia siten, että säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevat säännökset tehostaisivat vapaaehtoista ja viranomaistoimin johdettua maasta poistumista sekä tarjoaisivat viranomaisille nykyistä paremmat keinot turvata yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Turvapaikanhakijoiden tuki ry esittää kantanaan, ettei esitetyillä lakimuutoksilla voida saavuttaa niille asetettuja tavoitteita. Sen sijaan on mahdollista, että yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen vaarantuu. Vaarantuvina oikeuksina pidämme esimerkiksi perustuslain takaamaa suojaa yksilön vapaudelle ja perhe-elämälle sekä oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi. Erityisen ongelmallisena

pidämme lapsen oikeuksiin kohdistuvia mahdollisia loukkauksia. Tämän lisäksi esityksellä tulee olemaan huomattavia säilöönoston kustannuksia kasvattavia vaikutuksia.

Hallitusohjelman tavoitteena on "hallittu maahanmuutto" sekä se, että oleskelulupia haettaisiin jo ennen Suomeen saapumista. Näiden tavoittelemisen jo maassa olevien kansainvälistä suojelua saaneiden, hakeneiden tai ylipäätään Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten oikeuksien kiristämällä ei ole perusteltua.

Nyt käsillä oleva lakiesitys toteutettaisiin säilöönoston osalta siten, että lakiin lisättäisiin kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottoperustetta. Turvapaikanhakijoiden tuki huomauttaa, että vastaavien perusteiden ongelmallisuus oleskelulupia myönnettäessä on osoitettu useissa selvityksissä. Mikäli perusteita ei määritellä riittävän yksiselitteisesti, on vaarana, että säilöönottoja tehdään mielivaltaisesti ja näin rajoitetaan ulkomaalaisten yksilönvapautta. Lakiin muun muassa lisättäisiin kohta, jonka perusteella turvapaikanhakijan säilöönottoa voitaisiin jatkaa kunnes "kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet on määritetty". Määritelmä on epäselvä, mutta voi tarkoittaa hyvin kevein perustein turvapaikanhakijoiden yhä systemaattisempaa säilöönottamista turvapaikkaprosessin ajaksi. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kansallista turvallisuutta säilöönoston edellytyksenä tarkastellessaan katsonut, että tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 45/2014 vp). Hallitus viittaa esityksessään välineellistetyn maahantulon aiheuttamiin uudenlaisiin tilanteisiin, ja siihen, että säilöönotolla voidaan suojata muita henkilöitä uusiin uuhkiin liittyvältä vaaralta. Turvapaikanhakijoiden tuki ry ei näe tarvetta säilöönoston mahdollistamiseen epämääräiseksi jäävien perusteiden takia. Pikemminkin menettely olisi omiaan vaarantamaan ulkomaalaisen oikeusturvaa Suomessa. Erityisesti lain pykälä 121 a § Pakenemisen vaara on määritelty erittäin väljästi ja siihen on listattu lukuisia kohtia, mitkä tullevat tarkoittamaan sitä, että säilöönottaminen tulee huomattavasti lisääntymään. Pakenemisvaaraksi voitaisiin katsoa esimerkiksi se seikka, ettei henkilöllä ole esittää henkilöllisyysasiakirjoja tai että hän on aikaisemmin poistunut Suomesta.

Esitys muuttuisi säilöönoston enimmäiskestoajaksi EU:n paluudirektiivin mukaiseksi 18 kuukaudeksi ja lakiin lisättäisiin uutena mahdollisuus pidentää säilöönottoa myös kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantuessa jo ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä. Nämä muutokset merkitsevät säilöönottoa koskevan sääntelyn varsin voimakasta tiukentamista. Turvapaikanhakijoiden tuki ry ei pidä säilöönoston jatkamisen mahdollisuutta välttämättömänä varsinkaan tilanteissa, joissa sitä on perusteltu yksilöimättömästi yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen viittaamalla. Hallituksen esitykseen sisällytetty perustelu siitä, että "esitys on tarpeen muiden henkilöiden suojelemiseksi" on nähdäksemme pitämätön ja epämääräinen.

Säilöönottaminen on tähän asti ollut viimesijainen maastapoistamisen varmistamisen keino, sekä siitä syystä, että se rajoittaa huomattavasti yksilön perusoikeuksia että siitä syystä, että se on erittäin

kallis turvaamistoimi. Nyt säädettävä laki tulee lisäämään sekä säilöön otettujen henkilöiden määriä että säilöönottoaikoja, mikä tarkoittaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle. Tämä on nähdäksemme järjetöntä yhteiskunnan varojen haaskausta puhtaasti ideologisin perustein.

Esityksessä pyritään tehostamaan maahantulokiellon määräämistä 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. Hallituksen mukaan muutoksella "viestittäisiin tahtotilaa koskien lain soveltamisen tiukentamista maahantulokieltojen määräämisessä". Turvapaikanhakijoiden tuki ry pitää kokonaisharkinnan mahdollisuutta yksilöllisten tilanteiden ja yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta tärkeänä, eikä kannata sen mahdollisuuden poistamista. Kokonaisharkinta mahdollistaa myös sen, että ulkomaalaisasioissakin huomioidaan ja pystytään noudattamaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita esimerkiksi perhe-elämän suojan ja lasten oikeuksien osalta.

Lakiin myös suunnitellaan lisättävän mahdollisuus määrätä kolmannen maan kansalaiselle määräaikainen maahantulokielto enintään 15 vuodeksi, kun tällä hetkellä laki mahdollistaa enintään viiden vuoden määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon.

Turvapaikanhakijoiden tuki ry kyseenalaistaa maahantulokiellon määräämiseen liittyvät tiukennukset, sillä maahantulokielloilla on merkittäviä seurauksia esimerkiksi perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Lisäksi nyt käsillä olevat ehdotukset vahvistaisivat maahantulokiellon vaikutuksia, sillä asetettu maahantulokielto vaikuttaisi myös mahdollisissa tulevisissa oleskelulupaprosesseissa. Hallituksen esityksessä HE 26/2024 vp ehdotetaan lakiin säännöstä siitä, että oleskelulupaa ei myönnettäisi, jos ulkomaalainen on Suomessa määrätty maahantulokieltoon tai hänellä on muun Schengen-valtion määräämä maahantulokielto. Suomessa määrätty maahantulokielto tulee oleskeluluvan epäämisperusteeksi heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta. Turvapaikanhakijoiden tuki ry näkee tälläkin tiukennuksella huomattavia vaikutuksia esimerkiksi lapsen oikeuksien toteutumiselle sekä perhe-elämän mahdollisuudelle mikäli maahantulokieltoon määrätty on suomalaisen tai Suomessa oleskelevan lapsen vanhempi tai huoltaja.

Lisäksi ehdotettu sääntely saattaa olla aiemman eurooppalaisen oikeuskäytännön vastainen, koska aiemmin on kansainvälisissä oikeusistuimissa linjattu, ettei maahantulokielto voi astua voimaan ennen kuin henkilö on tosiasiallisesti poistunut alueelta. Nyt kyseisellä lailla ohitetaan ko. oikeusohjeet, joihin myös hallituksen esityksessä viitataan: "EUT katsoi asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590), ettei

kiellon alkamisajankohdan määrittämistä voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan, sillä se vaarantaisi direktiivin ja maahantulokieltojen tavoitteen saavuttamisen. Tuomioistuin totesi, että

paluudirektiivin sanamuodosta, systematiikasta ja tavoitteesta seuraa, että maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta ajankohdasta, jona kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (53 kohta). - -EUT on tämän vuoksi katsonut, että maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (58 kohta).” Mikäli nyt maahantulokiello alkaisi systemaattisesti vaikuttaa suoraan oleskeluluvan myöntämiseen katsottaisiin sen käytännössä olevan voimassa, ennen kuin se EUT:n ratkaisun jälkeen voi olla voimassa.

Lapsen oikeuksien toteutumisen osalta Turvapaikanhakijoiden tuki ry kantaa huolta myös lasten säilöönoton mahdollistamisesta edes lyhyeksi ajoiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettävän erillisestä huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönottoajasta. Tämä aika olisi enintään kolme kuukautta ja sitä voitaisiin jatkaa enintään kolmella kuukaudella samoissa maasta poistamiseen liittyvissä 127 §:n 2 momentin tilanteissa kuin täysi-ikäistenkin kohdalla. EIT on jatkuvasti huomauttanut Suomea lapsen oikeuksien rikkomisesta säilöönottojen muodossa. Kansainvälisten oikeusvalvojien näkemys lasten säilöönoton täyskiellosta saa esityksessä vastaansa arvion, jonka mukaan esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja lapsen edun toteutumiseen siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönnotolle yleisestä säilöönoton enimmäiskestosta poikkeavaa enimmäisaikaa. Hallituksen mukaan ehdotuksella ehkäistäisiin säilöönoton mahdollisia haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin kuten heidän fyysiseen ja psyykkiseen terveyteensä sekä kehitykseensä. Turvapaikanhakijoiden tuki ry esittää kantanaan, että lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lasta koskevilla ratkaisuisilla tulee huomioida sekä lapsen etu että kansainväliset velvoitteet, eikä Suomen tule ottaa yhtään lasta säilöön edes lyhyeksi aikaa, sillä jo lyhytaikainen vapaudenriisto (saati sitten 6 kuukauden mittainen säilöönotto) vaarantaa vakavasti lapsen fyysisen ja psyykkisen terveyden ja oikeuksien toteutumisen.

Lakiin ehdotetaan myös lisättäväksi uutta sääntelyä koskien oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle. Tavoitteena on esityksen mukaan estää ennen kaikkea Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maahanpääsy, jos he ovat esimerkiksi osallistuneet terroristiseen tai muuhun kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Myös tätä uudistusta Turvapaikanhakijoiden tuki ry pitää tarpeettomana, ja huomauttaa, että myös näissä tilanteissa tarvitaan yksilöllistä harkintaa erityisesti lapsen edun, perhe-elämän suojan ja muiden mahdollisten seikkojen osalta.

Ulkomaalaislakia uudistetaan samanaikaisesti useassa lakihankkeessa ja hallitus toteaa käsillä olevassa esityksessä itsekkin, että muutosten yhteisvaikutuksia on hyvin vaikea tunnistaa ja arvioida. Ehdotetut muutokset ulkomaalaislakiin perustuvat hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus. Tiukennukset kohdistuvat useinkansainvälistä suojelua hakeviin tai saaviin ja niillä pyritään siihen, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut EU-maat. Suomessa kansainvälistä suojelua hakevien ja saaneiden tai muutoin Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten perusoikeudet näyttävät monien yhtäaikaisten uudistusten takia jäävän alisteisiksi puhtaasti ideologisille tavoitteille tavalla, joka kyseenalaistaa jatkossa myös kansainvälisen

oikeusjärjestyksen noudattamisen Suomessa. Se, että lakiesityksessä itsessään todetaan, että "Muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on tässä vaiheessa hyvin vaikea tunnistaa ja arvioida." tarkoittaa sitä, ettei esitysten vaikutusarvioita edes keskeisissä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä tai niiden vaikutuksia yhdenvertaisuuteen nähden pystytä tosiasiallisesti tekemään. Tällaisessa tilanteessa ko. lait tulisi jättää säätämättä.

Yksilön näkökulmasta käsillä olevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammassa tilanteissa ja aiempaa pitemmäksi ajaksi, jos maasta poistamisen valmistelu tai yleinen järjestys taikka yleinen turvallisuus sitä edellyttää. Tätä näkökulmaa tulisi tarkastella laajemmin suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin. Nyt esityksessä keskitytään maastapoistamiseen, ja spekuloidaan esimerkiksi poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallan lisäämisellä maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa ja maahantulokiellon määräämisessä ja oletetaan sen vähentävän tarvetta ulkomaalaisten säilöönottamiselle. Turvapaikanhakijoiden tuki ry haluaa muistuttaa myös jokaisen ulkomaalaisen oikeudesta saada asiansa asiallisesti käsitellyksi. Tähän liittyy riittävä avoimuus, kuulluksi tuleminen sekä mahdollisuus saada osaavaa oikeusapua ja valittaa päätöksistä. Nyt käsillä oleva lakiesitys ei juurikaan sisällä näihin liittyvää pohdintaa.

Säilöönoton keston pidentämisellä ja perusteiden lisäämisellä pyritään antamaan poliisille paremmat mahdollisuudet poistaa maasta sekä rikoksiin syyllistyneitä ja vankilasta vapautuneita ulkomaalaisia henkilöitä mutta myös esimerkiksi turvapaikkapolitiikan muutosten myötä paperittomaksi jääneitä henkilöitä, joiden ei voida katsoa vaarantavan yleistä turvallisuutta tai järjestystä tai olevan muutenkaan haitaksi suomalaiselle yhteiskunnalle. Päin vastoin heidän kohdallaan järkevää olisi mahdollistaa muiden oleskelulupien hakeminen, mikä nyt on hallituksen toimesta tehty mahdottomaksi. Turvapaikanhakijoiden tuki ty katsoo, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttäminen tai oletettujen rikosten ennalta estämisen keino ei voi olla yksilön vapautteen puuttuva säilöönotto.

Maahantulokieltojen osalta lainsäädäntö on jo tällä hetkellä ongelmallista perhe-elämän suojan ja lapsen oikeuksien näkökulmasta. Minkä tahansa oleskeluluvan epääminen aikaisemmin esimerkiksi negatiivisen turvapaikkapäätöksen ja siitä valittamisen jälkeen asetetun maahantulokiellon takia on yksilön näkökulmasta kohtuutonta. Maahantulokiellon asettamiseen suunnitellut muutokset vain lisäävät jo nyt kentällä tunnistettuja ongelmia.

Esityksessä myös ehdotetaan mahdollisuutta Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamiseen tilanteessa, jossa hänet voitaisiin karkottaa maasta yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen perustuvien syiden vuoksi. Muutosten tarkoituksena on estää maahanpääsy sellaisilta henkilöiltä, jotka aiheuttavat turvallisuusuhkia tai jotka eivät piittaa yhteiskunnan säännöistä.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella Suomen on turvattava ulkomaalaiselle menettely, jossa ratkaistaan hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Siksi oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella voi pitää kohtuuttomana. Toisekseen kaikissa turvapaikanhakutilanteissa on huomioitava ehdoton palautuskielto. Suomessa tehdyt hakemukset on tutkittava yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, ettei ketään palauteta alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai

muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Oleskeluluvan peruuttaminen Suomen ulkopuolella voisi mahdollisesti johtaa myös tilanteisiin, joissa palautuskieltoa rikotaan.

Sanna Valtonen, puheenjohtaja

Veera Kaleva, asiantuntija

Turvapaikanhakijoiden tuki ry

Kaleva Veera  
Turvapaikanhakijoiden tuki ry/ Stödföreningen för Asylsökande RF