

Asia: VN/26422/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säilöönottoa koskevan säätelyn tiukentamista lisäämällä säilöönotolle uusia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyviä perusteita. Samalla säilöönoton enimmäiskesto pidennettäisiin kahdestatoista kuukaudesta kahdeksaentoista kuukauteen maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Lakiin lisättäisiin mahdollisuus pidentää säilöönoton enimmäiskesto ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä nykyisestä kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Lisäksi maahantulokieltoon ja pysyvän oleskeluluvan peruuttamiseen ehdotetaan muutoksia.

Huomioita säilöönoton kestosta ja perusteista

Alkuun Pakolaisapu haluaa tuoda esille, että säilöönotossa on kyse toimenpiteestä, jolla puututaan merkittäväällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Koska säilöönotossa on kyse vapaudenriistosta, sitä tulisi käyttää toimenpiteenä vain välttämättömissä tapauksissa ja aina viimeisenä keinona. Muun muassa YK:n kidutuksen vastainen komitea on viimeksi toukokuussa 2024 todennut suosituksissaan ja loppupäätelmissään Suomelle, että säilöönottoa tulisi soveltaa vain viimesijaisena keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi silloin, kun se on yksilön olosuhteisiin nähden ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista. Näin ollen säilöönoton kesto ei saisi tarpeettomasti pitkittää.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 121 §:ää muutettavaksi siten, että säilöönoton edellytyksinä olevat pakeneminen ja piileskely korvattaisiin pakenemisen vaaran käsitteellä. Lisäksi

säilöönoton perusteeksi lisättäisiin kansallisen turvallisuuden lisäksi yleinen järjestys ja turvallisuus. Uutta sääntelyä perustellaan muun muassa tavoitteena antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet toimia tilanteissa, joissa Suomeen saapuu "turvapaikanhakijoina yhteiskunnalle tai muille ihmisille vaarallisia henkilöitä esimerkiksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä". Kyse on "varautumisesta uudensuolaan ja ennalta-arvaamattomiin, yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin" (s.59).

Pakolaisapu katsoo, että käsitteinä "yleinen järjestys ja turvallisuus" ovat hyvin laajaa ja monitulkintaisia, mikä antaa viranomaisille erittäin laajat mahdollisuudet lain tulkintaan ja soveltamiseen. Näin ollen esimerkiksi vieraan valtion toteuttama laajamittainen maahantulo voisi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jossa turvaa hakevat henkilöt voitaisiin ottaa säilöön suhteellisen kevyin perustein. Pakolaisapu haluaa jälleen muistuttaa, että välineellistämistilanteisiin ei tulisi varautua tai vastata keinoilla, jotka Suomea velvoittavien sopimusten vastaisesti rajoittavat turvaa hakevien ihmis- ja perusoikeuksia. Pakolaisapu suosittaa, että säilöönoton perusteita täsmennetään erityisesti turvallisuuteen liittyvien käsitteiden osalta tarkemmiksi.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan säilöönottoa koskevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammassa tilanteissa ja aiempaa pitemmäksi ajaksi (s.42). Lakiin lisättävät yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät perusteet mahdollistavat sen, että jatkossa viranomaiset voivat nykyistä useammin päätyä ratkaisuihinsa säilöönottoon. Pakolaisavun asiantuntija-arvio on se, että uudistuksen myötä ulkomaalaisten säilöönotto tulee todennäköisesti lisääntymään ja säilöönoton kokonaiskesto pidentymään. Tilanteesta riippuen kahdentoista tai kahdeksantoista kuukauden pituista aikaa ei näkemyksemme mukaan voida pitää lyhytaikaisena, saati kohtuullisena, kestona säilöönnotolle.

Pakolaisapu pitää myönteisenä muutoksena uutta sääntelyä, jonka myötä huoltajansa kanssa säilöön otettu lapsi tulisi vapauttaa viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöönoton alkamisesta. Tietyissä tilanteissa säilöönottoa voidaan vielä tästä jatkaa kolmella lisäkuukaudella. Kannatamme lapsen etua ja oikeuksia parantavaa muutosta verrattuna nykytilaan, jossa huoltajan kanssa säilöön otettua lasta koskeva säilöönoton enimmäiskesto on ollut sama kuin aikuisilla. Haluamme kuitenkin tuoda esille, että pitkäaikaisen näkemyksemme mukaan lasten säilöönotosta tulisi pyrkiä luopumaan kokonaan, sillä se on aina ja kaikissa tilanteissa lapsen edun vastaista. Vaikka lapsia otetaan Suomessa säilöön suhteellisen harvoin, vaikutukset lapseen ovat vakavat. Myös lyhytaikaisen tai yhdessä huoltajan kanssa tapahtuvan säilöönoton on todettu vaikuttavan negatiivisesti lapsen terveyteen ja hyvinvointiin. Muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitea sekä YK:n ihmisoikeuskomitea ovat suosittaneet Suomea lopettamaan lasten säilöönoton kokonaan.

Muita säädöskohtaisia huomioita

Osana hallituksen esitysluonnosta ehdotetaan muutoksia laillisen oleskeluoikeuden määritelmään sekä täsmennetään sitä, millaisissa tilanteissa oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hakijalle

oikeuden laillisesti odottaa hakemuksen käsittelyä Suomessa. Esitysluonnokseen kirjattu oleskelua koskeva 40 §:n säännös on hyvin epäselvä ja vaikeuttaa arviointia siitä, mitä laitton maassa oleskelu tulisi jatkossa pitämään sisällään.

Esityksessä ei nykyisellään huomioida esimerkiksi perhesiteen, työn ja opiskelun tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskelulupaa hakevan henkilön oikeutta odottaa päätöstä asiaansa ja oleskella maassa laillisesti tänä aikana. Uusi sääntely voisi johtaa myös kohtuuttomiin tilanteisiin, jossa esimerkiksi muutaman päivän myöhässä vireille pantu oleskeluluvan uusintahakemus voisi johtaa tulkintaan laittomasta maassa oleskelusta.

Lisäksi oleskeluoikeuden ehdotettu määrittely johtaisi käytännössä siihen, että ihmiskaupan uhrin katsotaan oleskelevan laittomasti maassa 52§:n edellyttämässä tilanteessa, jossa oleskelulupaa haetaan poliisin tai rajaviranomaisen antaman harkinta-ajan jälkeen. Ihmiskauppa sekä muissa hyväksikäyttötilanteissa on yleistä, että uhriksi joutunut henkilö joutuu turvautumaan maassa oleskeluun ilman oleskeluoikeutta tai toimintaan, joka voidaan tulkita maahantulosäädösten kiertämiseksi. Rankaisemattomuusperiaatteen mukaisesti esimerkiksi ihmiskaupan uhreja ei tulisi koskaan rangaista teoista, joihin heidät on pakotettu tai joihin he ovat turvautuneet osana hyväksikäyttöä.

Näkemyksemme mukaan uusilla kirjauksilla voi mahdollisesti olla merkittäviä vaikutuksia ulkomaalaisen oikeuksiin. Esitysluonnoksesta on tuotu esille hyvin suppeasti se, mihin tarve ja perusteet muutokselle pohjautuvat. Muutoksen vaikutuksia eri oleskelulupia hakevien oikeuksiin ei ole arvioitu esityksessä riittävällä tavalla.

Lopuksi

Näkemyksemme mukaan säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeva esitys heikentää kyseessä olevien henkilöiden ihmis- ja perusoikeuksien toteutumista. Ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen osalta esityksen vaikutusten arviointi ei ole riittävää, ja Pakolaisapu suosittelee kattavamman vaikutusten arvioinnin toteuttamista näiden osalta.

Kuten myös esitysluonnoksessa todetaan, ulkomaalaislakia uudistetaan samanaikaisesti useassa erillisessä lakihankkeessa. Näiden lukuisten muutosten yhteisvaikutuksista sekä pitkän aikavälin vaikutusketjuista ei ole tehty vaikutusten arviointia. Myös säilöönoton ja maasta poistamisen esityksen vaikutuksen arvioinnissa todetaan, että muutosehdotusten vaikutuksia suhteessa muihin valmisteltaviin muutoksiin on "erityisen vaikea tunnistaa" (s.39). Näkemyksemme mukaan sekä tämän esityksen pääsialliset vaikutukset että monien muiden samaan aikaan toteutettavien uudistusten vaikutukset kohdentuvan ennen kaikkea jo valmiiksi hyvin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin sekä ilman oleskeluoikeutta oleviin henkilöihin. Myös esitysluonnoksessa tuodaan esille, että erilliset ulkomaalaislakia koskevat muutokset kohdentuvat

vaikutuksissaan pääasiassa samoihin ihmisryhmiin. Pakolaisapu yhtyy oikeuskanslerin näkemykseen (lausunto 25.6.2024 säilöönottoon ja maasta poistamiseen) siitä, että useiden samanaikaisten lainsäädäntöhankkeiden yhteisvaikutusten arvioinnin puute lisää riskiä siihen, että myös eduskunta ei saa riittävän kokonaisvaltaisesti tietoa uudistusten vaikutuksista päätöstensä tueksi.

Kunnioittaen

Annu Lehtinen

toiminnanjohtaja, Suomen Pakolaisapu

Ahlberg Melissa
Suomen Pakolaisapu ry