



## LAUSUNTOYHTEENVETO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA (SÄILÖÖNOTTO JA MAAHANTULOKIELTO)

### Sisällysluettelo

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 1.     | Johdanto  | 2  |
| 2.     | Lausunnot yleisperusteluista  | 3  |
| 2.1.   | Valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutukset  | 3  |
| 2.2.   | Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset  | 3  |
| 2.3.   | Lapsivaikutukset  | 4  |
| 2.4.   | Muut vaikutukset  | 5  |
| 2.5.   | Säätämisyjärjestysperustelut  | 6  |
| 2.6.   | Muut yleisperusteluihin liittyvät huomiot   | 6  |
| 3.     | Lausunnot säännösehdoista   | 6  |
| 3.1.   | Laillinen oleskelu (3 ja 40 §)  | 6  |
| 3.2.   | Oleskeluluvan peruuttaminen (58 §)  | 8  |
| 3.3.   | Säilöönotto   | 9  |
| 3.3.1. | Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset (117 a §)                                 | 9  |
| 3.3.2. | Säilöön ottamisen edellytykset (121 §)  | 10 |
| 3.3.3. | Säilöönoton kesto (127 §)   | 11 |
| 3.3.4. | Lasten säilöönotto (122 §)  | 12 |
| 3.3.5. | Säilöönoton tarkastelu viran puolesta (128 §)   | 13 |
| 3.4.   | Pakenemisen vaara (121 a §)   | 13 |
| 3.5.   | Paluudirektiivissä tarkoitettu hätätilanne (123 b §)  | 14 |
| 3.6.   | Maahantulokielto  | 16 |
| 3.6.1. | Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevälle ulkomaalaiselle (150 a §) | 16 |
| 3.6.2. | Kokonaisharkinta maahantulokiellon määräämisessä (150 §)                                    | 16 |
| 3.6.3. | Maahantulokiellon kesto (150 b §)   | 17 |
| 3.7.   | Velvoite tehdä yhteistyötä maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa (145 a §)           | 18 |
| 3.8.   | Viranomaisten toimivalta (151, 152 ja 171 §)  | 18 |



## 1. Johdanto

Sisäministeriössä on valmistelu luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi. Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus. Muutosten taustalla vaikuttaa osin myös Euroopan unionin turvapaikka- ja palauttamislainsäädäntö.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Säilöönoton enimmäiskesto pidennettäisiin kahdestatoista kuukaudesta kahdeksaentoista kuukauteen maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Lakiin lisättäisiin mahdollisuus pidentää säilöönoton enimmäiskestoja ennen maastapoistuspäätöksen tekemistä kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Maahantulokieltoa koskeva sääntely uudistettaisiin. Keskeisimmät maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset koskevat kokonaisharkinnan rajoittamista joiltakin osin maahantulokieltoa määrättäessä, maahantulokiellon pituutta sekä viranomaisten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määrittämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Ehdotetulla lailla täydennettäisiin Euroopan unionin paluudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sisällyttämällä lakiin eräitä tiukennuksia hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla. Lakiin lisättäisiin esimerkiksi säännökset mahdollisuudesta poiketa tietyistä säilöönottoa koskevista säännöksistä paluudirektiivissä tarkoitetuissa hätätilanteissa. Lisäksi lakiin tehtäisiin joitakin teknisluonteisia tarkistuksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitysluonnoksen lausuntoaika oli 17.5.-28.6.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 42 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Lausunnon antoivat sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, oikeusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (Joutsenon vastaanottokeskus), Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Etelä-Karjalan käräjäoikeus, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisneuvonta ry, Kirkkohallitus, Suomen asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen pakolaisapu ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Suomen Punainen Risti, Siirtolaisuusinstituutti, Lastensuojelun Keskusliitto, Pelastakaa Lapset ry, Suomen UNICEF ry, UNHCR Representation for Northern Europe, Diakonissalaitos ja Suomen Venäjänkielisten Keskusjärjestö ry.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivulla <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM043:00/2023>.



## 2. Lausunnot yleisperusteluista

### 2.1. Valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutukset

**Oikeusministeriö** pitää tärkeänä arvioida yhtäaikaisten lakimuutosten vaikutuksia erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin, kuten ihmiskaupan uhreihin. Vaikutuksia ja lainmuutosten yhteisvaikutuksia tulisi sitoutua seuraamaan systemaattisesti.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** katsoo, että hallituksen esityksen perusteluissa ei arvioida ehdotetun lainsäädännön yhteisvaikutuksia muiden lainsäädäntöhankkeiden kanssa riittävän perusteellisesti. Vaikutusarviointia tulisi selkeyttää ja täsmentää ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien erityisesti laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkomista osiin ja eduskunnan mahdollisuutta saada tällöin kokonaiskuva uudistuksista ja niiden yhteisvaikutuksista.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** esittää yleisen huolensa Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista, jotka on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen tehden siten niiden yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei ole pyritty arvioimaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

**UNHCR** katsoo, että ehdotuksessa ei arvioida ehdotettujen toimenpiteiden kumulatiivisia vaikutuksia yksilöihin, mukaan lukien turvapaikanhakijoihin, ja suosittaa yhteisvaikutusten tarkempaa analysointia.

**Diakonissalaitos** katsoo, että kokonaisvaikutusten ohella lakimuutoksia tulee tarkastella muun muassa oleskelustatuksen, paluun ajatusten ja yleisen turvallisuuden, kustannusten sekä lapsivaikutuksen näkökulmista.

**Amnesty** katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä huomioida ja tuoda esille maahantulokiellon vaikutus mahdolliselle myöhemmälle oleskelulupahakemukselle. Lakiesityksessä HE 26/2024 vp mainitaan, että maahantulokiellon määrääminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa. Onkin syytä harkita, onko maahantulokiellon määrääminen entistä useammin kohtuutonta, mikäli se tulevaisuudessa johtaa yhä useammin oleskeluluvan epäämiseen myöhempien oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Amnesty katsoo, että maahantulokiellon määräämisellä on useiden lakiesitysten perusteella nähtävissä vaikutuksia, jotka ovat toisiinsa liitännäisiä ja joita pitää tarkkaan harkita ja tuoda esityksissä esille.

**Pakolaisneuvonta** toteaa ehdotettujen muutosten tekemän jo nykyisellään erittäin monimutkaisesta ulkomaalaislain säädöskokonaisuudesta entistä vaikeaselkoisemman. Pakolaisneuvonta katsoo, että sisäministeriössä valmisteltujen ja vireillä olevien useiden ulkomaalaislakia koskevien hallituksen esitysluonnosten osalta tulee viipymättä tehdä yhteisvaikutusten arviointi ennen uusien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiltaan merkittävien tiukennusten säätämistä. Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lainmuutoksia.

**Suomen asianajajaliitto** arvostelee valmisteilla olevien ulkomaalaislakiin liittyvien lakimuutosten hajanaisuutta ja niiden yhteisvaikutusten arvioinnin puutteellisuutta. Liitto katsoo, että useiden samanaikaisten ja erillisten lakimuutosten tekeminen monimutkaistaa entisestään jo ennestään sekavaa ulkomaalaislakia. Laki tulisivin uudistaa kokonaisuudessaan sen sijaan, että siihen tehdään pistemäisiä muutoksia. Liitto varoittaa, että kiireinen aikataulu ja puutteellinen vaikuttavuusarviointi voivat johtaa ennakoimattomiin ja päällekkäisiin vaikutuksiin, joita joudutaan lainsäädännöllä myöhemmin korjaamaan.

### 2.2. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

**Oikeusministeriö** katsoo, että ehdotetun 123 b §:n vaikutuksia tulisi arvioida perus- ja ihmisoikeusvaikutukset -jaksossa, koska säännös mahdollistaa poikkeuksia, jotka kytkeytyvät perus- ja



ihmisoikeuksien toteutumiseen. Huomiota tulee kiinnittää erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin.

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin** mukaan esityksen perus- ja ihmisoikeusarvio ei ole kaikilta osin riittävä esimerkiksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen, kuten rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä suhteellisuusvaatimuksen, kannalta.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** katsoo, että ottaen huomioon säilöönnoton vaikutukset yksilön oikeusasemaan sekä huomioiden esityksen tausta, tavoitteet ja vaikutusten arvioinnit, ehdotettu sääntely ei täytä perustuslaista johdettuja kriteerejä. Perusoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Valtuutettu ehdottaa, ettei muutosehdotuksia viedä eteenpäin siltä osin kuin ne eivät paranna niiden kohteena olevien ulkomaalaisten oikeusturvaa.

**UNHCR** kiinnittää huomiota säilöönnoton sääntelyyn kansainvälissä sopimuksissa ja muistuttaa, että turvapaikanhakijoiden säilöönottoa olisi vältettävä ja siihen tulisi turvautua vasta viimesijaisena toimenpiteenä. Valtion on osoitettava, että säilöönotto on yksittäistapauksessa välttämätöntä, kohtuullista ja oikeasuhteista. Ennen kuin henkilö otetaan säilöön, on harkittava säilöönnoton vaihtoehtoja.

**Amnestyn** mukaan esitysluonnoksessa ei arvioida riittävästi perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Näyttää siltä, että muutokset suurelta osin heikentävät turvapaikanhakijoiden ja maahanmuuttajien oikeuksia ja kielteisten ihmisoikeusvaikutusten voidaankin arvioida olevan laaja-alaisia.

**Suomen turvapaikanhakijoiden tuki ry** kritisoi esitysluonnosta siitä, ettei siinä ole riittävästi arvioitu muutosten vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin tai yhdenvertaisuuteen. Yhdistys painottaa, että jokaisella ulkomaalaisella on oikeus saada asiansa asiallisesti käsitellyksi, mikä edellyttää avoimuutta, kuulluksi tuleamista, osaavaa oikeusapua ja mahdollisuutta valittaa päätöksestä. Nämä seikat eivät saa riittävästi huomiota esitysluonnoksessa.

**Pakolaisneuvonta** toteaa esitysluonnoksen sisältävän muutosehdotuksia, joilla on merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia muun muassa lapsen etuun ja oikeuksiin, perhe- ja yksityiselämän suojaan sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja liikkumisvapauteen liittyen. Ehdotetut muutokset tulee arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioiden ja perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Ehdotus ei täytä näitä vaatimuksia.

### 2.3. Lapsivaikutukset

**Lapsiasiavaltuutettu** kiinnittää huomiota siihen, että lapsia koskevia vaikutuksia on esitysluonnoksessa arvioitu verraten suppeasti. Esitysluonnoksen kohdassa 6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin todetaan, että henkilö pystyy omalla toiminnallaan vaikuttamaan siihen, määrätäänkö hänelle maasta poistamisen lisäksi maahantulokielto, joka vaikeuttaa läheisten tapaamista. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että lapsella itsellään on hyvin rajattu mahdollisuus vaikuttaa vanhempiensa toimintaan, eikä sitä voi häneltä olettaa.

**Pelastakaa lapset ry** ilmaisee huolensa lakiesityksen vaikutuksista lapsiin, erityisesti säilöönnoton yhteydessä. Järjestö korostaa, että lasten ja perheiden turvallisuuden varmistaminen vastaanottokeskuksissa on tärkeä tavoite, eikä lapsia tule altistaa väkivaltaisille tai lapsille soveltumattomille olosuhteille. Esityksessä ehdotetaan lakiin lisättäväksi uusi pykälä, jossa säädettäisiin säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeustilanteessa. Säilölain 11 §:n 3 momentin mukaan säilöön otetut perheet sijoitetaan erillisiin, riittävän yksityisyyden takaaviin majoitustiloihin, mutta tästä voitaisiin ehdotetussa pykälässä tarkoitettua poikkeustilanteessa poiketa. Järjestön näkemys on, että mikäli poikkeustilanteessa poikettaisiin myös perheiden kohdalla



säilölain mukaisesta menettelystä, tulee sääntelyssä selkeästi ilmaista, miten varmistetaan, että lapset eivät altistu aikuisten väkivaltaiselle käytökselle tai joudu majoittumaan muuten turvattomissa tai lapselle soveltumattomissa tiloissa.

**Suomen UNICEF ry** katsoo, että lapsivaikutuksia on arvioitu liian kapeasti. UNICEF korostaa YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten merkitystä, mukaan lukien kesäkuussa 2023 Suomelle annettua suositusta, jossa edellytetään turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton lopettamista.

**Amnesty** katsoo, että esitysluonnoksessa esitetty arvio sen vaikutuksista lapsen oikeuksien ja perhe-elämän suojan toteutumiseen jää vähäiseksi.

## 2.4. Muut vaikutukset

**Oikeusministeriö** peräänkuuluttaa esityksen vaikutusten arviointia suhteessa ihmiskaupan uhrien asemaan. Kysymys nousee esiin erityisesti laittoman oleskelun määritelmän ja kokonaisharkinnan poistamisen yhteydessä. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutusten arvioinnista puuttuu yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia** kannattaa vapaaehtoista paluuta, mutta katsoo, että perusteluissa olisi hyvä pohtia sitä, voiko yli 5 000 euron korvaus toimia joissain tilanteissa yllykkeenä hakea turvapaikkaa korvauksen saamiseksi ja sitä, voiko avustuksen saaminen lisätä halua palata vapaaehtoisesti olosuhteisiin, jotka eivät ole turvallisia.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo taloudellisten vaikutusten osalta, että hakemus vapaaehtoisen paluun ajan pidentämiseksi tulisi jatkossa muuttaa maksulliseksi. Lisäksi virasto toteaa edellä mainittujen hakemusten nopean käsittelyn edellyttävän riittäviä henkilöstöresursseja. Säilöönottoa koskevat muutosehdotukset tulevat todennäköisesti edellyttämään lisää henkilöstöresursseja muuttuvan asiakasprofiilin vuoksi. Käräjäoikeuksien pitämien säilöönottoa koskevien istuntojen lisääntyminen työllistää myös säilöönottoyksikköjen henkilöstöä, koska jokainen istunto sitoo yhden ohjaajan työajan istunnon ajaksi. Myös säilöönottoyksiköissä jätettävien turvapaikkahakemusten määrän katsotaan voivan lisääntyä, mikä työllistää Maahanmuuttovirastoa. Järjestelmäkehitystarpeiden osalta Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei esityksessä annettu arvio 162 000 eurosta tule todennäköisesti olemaan riittävän suuri.

**Poliisihallitus** katsoo poliisin toimivallan laajentamisen lisäävän poliisin tehtäviä hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten ja niihin annettavien vastineiden osalta. Toisaalta tämä tulee puolestaan vapauttamaan Maahanmuuttoviraston resursseja sen muihin tehtäviin.

**Itä-Suomen hallinto-oikeus** toteaa, että esitetyillä muutoksilla ei voida kokonaisuutena arvioiden katsoa olevan kovin merkittäviä vaikutuksia muutoksenhakuun hallintotuomioistuimiin ja hallintotuomioistuinten työmäärään. **Turun hallinto-oikeus** puolestaan toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu muutosten vaikutuksia hallintotuomioistuinten toimintaan. Turun hallinto-oikeus arvioi pidempien säilöönottoaikojen lisäävän uusintahakemuksien sekä uudistettujen täytäntöönpanokieltohakemusten määriä. **Helsingin hallinto-oikeus** arvioi ehdotetulla uudella sääntelyllä saattavan olla vaikutusta hallinto-oikeudessa vireille tulevien valitusasioiden määrään sitä jonkin verran lisäävästi.

Säilöön otettujen henkilöiden ja säilöönottokäsittelyiden määrien odotetaan nousevan muutosehdotusten myötä, mikä työllistää käräjäoikeuksia aiempaa enemmän ja tulee huomioida niiden resursoinnissa. Lisäksi **Helsingin ja Etelä-Karjalan käräjäoikeudet** pitävät ehdottoman tärkeänä tarkastella forum-säännösten uudistamista eli sitä, voitaisiinko säilöönottoasioita käsitellä laajamittaisen maahantulon tilanteissa myös muissa käräjäoikeuksissa kuin ainoastaan nykyisten säilöönottoyksiköiden sijaintien mukaan määräytyvissä Helsingin ja Etelä-Karjalan käräjäoikeuksissa.



**Juristiliitto** kritisoi lakihankkeen taloudellisten vaikutusten arviointia, joka heidän mukaansa on tehty ylimalkaisesti ja puutteellisesti. Juristiliiton mukaan ehdotuksilla olisi merkittäviä vaikutuksia säilöönottoasioiden käsittelymääriin käräjäoikeuksissa, mikä lisää oikeushallinnon kustannuksia. Näiden kustannusten arvioiminen on välttämätöntä ennen esityksen hyväksymistä.

**Diakonissalaitos** arvioi, että ulkomaalaislain tiukennukset eivät paranna kansallista turvallisuutta tai yhteiskunnallista turvallisuuden tunnetta. Vapaaehtoisen paluun ohjelmat eivät ole olleet houkuttelevia ja kohderyhmään kuuluvat henkilöt saattavat epätoivoisina turvautua äärimmäisiin keinoihin pysyäkseen Suomessa. Diakonissalaitos on huolissaan siitä, että epävarmuuden ja entistä haastavampien olosuhteiden tuoma turvattomuus ja rauhattomuus kohderyhmän keskuudessa tulee lisääntymään, joka puolestaan heijastuu myös yleiseen turvallisuustilanteeseen yhteiskunnassa.

## 2.5. Säättämisyjärjestysperustelut

**Oikeusministeriö** katsoo ehdotettavien uusien säilöönottoperusteiden yhteydessä, että säättämisyjärjestysperusteluissa tulisi käsitellä myös ainoastaan ulkomaalaisiin kohdistuvien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä perustuslain 6 §:n 2 momentin näkökulmasta. OM toteaa myös, että ehdotetun 123 b §:n mahdollistamia perusoikeusrajoituksia tulisi käsitellä säättämisyjärjestysperusteluissa. Säännös kytkeytyy useaan perusoikeuteen, erityisesti oikeusturvaan, yksityiselämään ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen oikeuksiin, mukaan lukien lapsen etuun.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** muistuttaa, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaaminen on kollektiivinen oikeushyvä, eikä suoranainen perusoikeus, minkä vuoksi sitä ei pitäisi rinnastaa esimerkiksi henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan perusoikeuteen. Lisäksi säättämisyjärjestysperusteluissa olisi hyvä kiteyttää asiaan liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökulmat ja se, miksi perustuslakivaliokunnan kannanotto on tarpeen.

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia** ja **yhdenvertaisuusvaltuutettu** katsovat, että esityksen perusteluja tulisi muuttaa siltä osin kuin on kyse niiden roolista suhteessa säilöön otettuihin tai säilöönottoyksiköihin.

## 2.6. Muut yleisperusteluihin liittyvät huomiot

**Oikeusministeriö** viittaa perustuslakivaliokunnan näkemyksiin ja toteaa, että direktiivien täytäntöönpanossa tulee kansallista liikkumavaraa käyttää huomioiden Suomen perustuslaki ja Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että jaksossa 2.1. olisi perusteltua avata paluudirektiivin 18 artiklan sisältöä ja esityksessä kuvata muutoinkin vastaanotto- ja paluudirektiivien aiempia täytäntöönpanoa koskevia ratkaisuja perusteluineen sekä mahdollisia perustuslakivaliokunnan kannanottoja.

## 3. Lausunnot säännösehdotuksista

### 3.1. Laillinen oleskelu (3 ja 40 §)

**Oikeusministeriö** katsoo, että ulkomaalaisen maassa oleskelua on pidettävä laillisena, jos se sallitaan lailla. Oikeusministeriö ei tämän vuoksi pidä käsitteiden "laillinen oleskelu" ja "oikeus oleskella" erottamista kannatettavana sääntelyn selkeyden ja oikeusturvan näkökulmasta. Ehdotettua sääntelyä tulisi tarkastella myös ihmiskaupan uhrin näkökulmasta.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** katsoo, että vähintäänkin esityksen vaikutuksia tulisi täsmentää sen osalta, miten 3 §:ään lisättävä määritelmä ja 40 §:n muuttaminen konkreettisesti vaikuttavat ulkomaalaisen asemaan. Nyt jää epäselväksi, mitä siitä seuraisi, että maassa oleskelu katsottaisiin



laittomaksi heti Maahanmuuttoviraston päätöksen jälkeen ilman, että päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen.

**Maahanmuuttovirasto** toivoo selkeytystä ehdotettuun 40 §:n 3 momenttiin ja toteaa ehdotetulla säännöksellä olevan tällaisenaan laajasti vaikutuksia sekä viraston toimintaan että lähes kaikkiin ensimmäisen luvan hakijoihin. Säännöksessä ei huomioida ihmiskaupan uhreja, mikä tarkoittaa sitä, että heidän oleskelunsa muuttuu harkinta-ajan päättymisen jälkeen laittomaksi, mikäli oleskelulupahakemusta ei ehditä ratkaisemaan harkinta-ajan aikana. Tällä olisi merkittävä vaikutus ihmiskaupan uhrien asemaan. Maahanmuuttovirasto pyytää lisäksi selkeytystä siihen, tuleeko hakemuksen vireillöoloaikana laittomasti oleskeleville tehdä maastapoistamis päätös, vaikka heidän oleskelulupahakemuksensa käsittely olisi edelleen kesken. Virasto katsoo, ettei nykyisessä ulkomaalaislaissa ole tähän tarkoitukseen soveltuvaa käännyttämisperustetta. Maahanmuuttovirasto pitää tarpeellisena määrittellä laissa se, mistä hakemuksen vireilletulo alkaa, jotta voidaan arvioida laillisen oleskelun alkaminen.

**Yhdenvertaisuusvaltuutettu** pitää ehdotettua lain 40 §:n muutosta merkittävänä suhteessa nykytilaan. Laillisen oleskelun määrittelemisellä voi olla hyvin olennaisia vaikutuksia ulkomaalaisen oikeuksien toteutumiseen. Ehdotetun muutoksen tarve, vaikutukset ja tavoitteet on arvioitu esitysluonnoksessa suppeasti. Muutosesityksessä ei huomioida riittävästi turvapaikanhakijoita, eikä myöskään ihmiskaupan uhreja.

Ehdotetussa 40 §:n 4 momentissa viitataan lain 200 ja 201 §:iin. **Turun hallinto-oikeus** ehdottaa, että tässä yhteydessä arvioitaisiin myös tarve muuttaa 200 §:ää vastaamaan sisällöltään enemmän 201 §:n 3 momenttia.

**Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä** kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa ole ehkä huomioitu ihmiskauppaa ilmiönä, ihmiskaupan uhrin asemaa, siihen liittyviä kansainvälisiä velvoitteita ja ihmiskaupan uhrin rankaisemattomuusperiaatteen hallinnollista soveltamisalaa. Tästä näkökulmasta ainakin 40 §:ään esitetyt muutokset ovat ongelmallisia. Sinällään asian selkeyttäminen ja laitton oleskelun määrittelyn lisääminen lakiin on hyvä asia, kunhan ihmiskaupan uhrin otetaan asiassa huomioon.

**Suomen asianajajaliitto** kritisoi ehdotettua lain 40 §:ää, joka toisi uutta sääntelyä oleskelulupahakemuksen vaikutuksesta oikeuteen oleskella maassa. Asianajajaliiton mukaan tällä hetkellä voimassa olevan sääntelyn vakiintuneen tulkinnan perusteella oleskelulupahakemus ei estä maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanoa, joten esitysluonnoksen tieto on jossain määrin harhaanjohtavaa. Liitto katsoo, että tältä osin muutosesitys on tarpeeton ja perusteeton.

**Kirkkohallitus** huomauttaa, että laillisesti maassa olevien luetteloon (40 §) tulisi lisätä uusintahakemusten tekijät myös sellaisessa tilanteessa, jossa uusiminen on saattanut jäädä epähuomiossa tekemättä. Lisäksi kansainvälistä suojelua haettaessa on saattanut ilmetä uusia seikkoja suojelun saamiseksi, joita ei ole huomioitu aikaisemmassa hakemuksessa. Tällaisessa tilanteessa on tärkeää, että uusintahakemuksen käsittelyprosessin aikana henkilö saa olla laillisesti maassa.

**Siirtolaisuusinstituutti** arvostelee lakimuutosehdotusta, joka rajoittaa oleskeluoikeuden koskemaan vain turvapaikanhakijoita ja perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakevia henkilöitä. Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että ehdotettu lakimuutos ei palvele työvoiman tai työntekijöiden perheenjäsenten maahanmuuttoa Suomeen, vaan hankaloittaa sitä. Instituutti huomauttaa, että lakimuutoksessa ei oteta huomioon ulkomaalaislain esitöiden kohtaa oleskeluluvan myöntämisestä työnteon perusteella, jos ”työntekijän oleskeluluvan myöntämättä jättäminen Suomesta haettuna olisi ulkomaalaisen tai työnantajan kannalta perusteetonta.” Instituutti ehdottaakin, että lakimuutokseen tulisi sisällyttää tällainen poikkeus, erityisesti työperusteisten lupahakemusten osalta.



**Suomen pakolaisapu ry** huomauttaa, että ehdotetut muutokset laillisen oleskeluoikeuden määritelmään ovat epäselviä ja voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Pakolaisapu kritisoi erityisesti sitä, että esitys ei huomioi riittävästi esimerkiksi perhesiteen, työn, opiskelun tai yksilöllisten inhimillisten syiden perusteella oleskelulupaa hakevien henkilöiden oikeutta odottaa päätöstä ja oleskella laillisesti Suomessa käsittelyn aikana.

**Amnesty** katsoo, että laitonta oleskelua koskeva 40 § on kirjoitettu erittäin epäselvästi ja on vaikea arvioida, mitä kaikkea laitton oleskelu tulisi tarkoittamaan. Amnesty huomauttaa siitä, että tulevaisuudessa mahdollisesti rajamenettelyssä olevien ihmisten oleskelu ei voi olla laitonta, kuten se on esityksessä ehdotettu olevan. Amnesty pitää kohtuuttomana sitä, että inhimillisistä syistä jatkolupaa myöhässä hakevan katsotaan esityksen mukaan oleskelevan laittomasti maassa.

**Pakolaisneuvonnan** mukaan ehdotukset laittoman oleskelun määrittelystä ja laillisen oleskelun muutoksista näyttävät luovan epämääräisen kolmiportaisen luokittelun, johon kuuluvat laillinen oleskelu, oikeutettu oleskelu ja laitton oleskelu. Ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 27 kohdan, 11 §:n ja 40 §:n välinen suhde jää esitysluonnoksessa vaikeaselkoiseksi ja epätarkaksi. Ehdotetut muutokset tarkoittavat käytännössä väistämättä paperittomuuden lisäämistä ja näin ovat omiaan lisäämään myös syrjäytymistä ja hyväksikäyttöä, mikä ei ole yksilön eikä yhteiskunnan etu. Esitysluonnoksessa sivuutetaan ja jätetään mainitsematta muutosehdotusten vaikutukset ulkomaalaislain 41 §:ään ja perustuslain 9 §:ään, joiden mukaan maassa laillisesti oleskelevalla on oikeus/vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

### 3.2. Oleskeluluvan peruuttaminen (58 §)

**Oikeusministeriö** toteaa, että säännöksen perusteluissa tulisi käsitellä erikseen kuulemisveloitetta ja kuulemiskutsun tiedoksiantoa. Kuulemisveloitteen suorittamisen osalta oikeusministeriö viittaa hallintolain 34 §:ään ja sen esitöihin. Oikeusministeriö katsoo, että myös tiedoksiantamisen ja tiedoksiantotapojen osalta perusteluissa voitaisiin viitata hallintolain sääntelyyn.

**Maahanmuuttovirasto** huomauttaa, että oleskeluluvan peruuttaminen ehdotetulla uudella säännöksellä on mahdollista vain ulkomaalaislain nojalla myönnettyjen lupien kohdalla. Toisin sanoen opiskelija- ja tutkijalain (719/2018), kausityöntekijöitä koskevan lain (907/2017), ICT-lain (908/2017) ja EU:n sinistä korttia koskevan lain (224/2024) perusteella myönnettyt luvat peruutetaan kyseisten lakien perusteella. Lisäksi esityksessä ei ole huomioitu ulkomaalaislain 66 a §:n edellyttämää harkintaa peruutettaessa perhesiteen perusteella myönnettyä lupaa.

**Suojelupoliisi** pitää tärkeänä sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa oleskeluluvan peruuttamisen ulkomailla olevalta henkilöltä, jonka katsotaan olevan uhka kansalliselle turvallisuudelle. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi on tärkeä huolehtia siitä, että uhan muodostavat ulkomaalaiset voidaan pitää Suomen ulkopuolella tai ainakin poistaa maasta.

**Suomen asianajajaliitto** pitää sinänsä perusteltuna ehdotuksen 58 §:n 7 momentin sääntelyä siitä, miten henkilön oleskelulupa voitaisiin perua henkilön ollessa ulkomailla, mutta tältä osin ongelmana on henkilön kuuleminen. Asianajajaliitto katsoo, että laki pitäisi rajata vain tilanteisiin, joissa henkilöä on voitu kuulla tai riittävä oikeussuoja on muutoin voitu järjestää. Liitto 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.

**Amnesty** katsoo, että oleskelulupa olisi esitysluonnoksessa ehdotetun mukaan mahdollista peruuttaa suhteellisen vähäisistä rikoksista. Rikoksen enimmäisrangaistukseen perustuva kynnys on asetettu matalalle, minkä lisäksi lupa olisi mahdollista peruuttaa myös toistuvista rikoksista, jolloin rikoksen vakavuusastetta ei edes tarkasteltaisi. Myös aiempi toiminta tai muutoin perusteltu syy epäillä kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ryhtymistä on hyvin epämääräinen ja laaja-alainen





peruste, mikä ei vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Lisäksi Amnesty katsoo, että asianosaisen kuuleminen on tärkeä menettelytapa, eikä pelkkä kuulemisen yrittäminen ole riittävä keino.

**Turvapaikanhakijoiden tuki ry** kritisoii esitystä, jossa ehdotetaan mahdollisuutta peruuttaa Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen oleskelulupa, mikäli hänet voitaisiin karkottaa maasta yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen perustuvien syiden vuoksi. Yhdistys katsoo, että tällainen toimenpide on kohtuuton ja ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa, joiden mukaan Suomen on turvattava ulkomaalaiselle menettely, jossa ratkaistaan hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lisäksi yhdistys korostaa, että kaikissa turvapaikanhakutilanteissa on noudatettava ehdotonta palautuskieltoa, joka kieltää henkilön palauttamisen alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Oleskeluluvan peruuttaminen Suomen ulkopuolella voi johtaa tilanteisiin, joissa tämä palautuskielto vaarantuu, mikäli henkilö palautetaan alueelle, jossa hänen turvallisuutensa ei ole taattu.

**Pakolaisneuvonta** toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole asianmukaisesti turvattu kuulemista, päätöksen tiedoksiantoa sekä siihen liittyvää valitusoikeutta.

### 3.3. Säilöönotto

#### 3.3.1. Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset (117 a §)

**Etelä-Karjalan käräjäoikeus** pitää hyvänä selvennyksenä 117 a §:n 1 momentin 1 kohtaan suunniteltua lisäystä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämisestä, joskaan se ei muuta vallitsevaa oikeustilaa, sillä lainkohtaa on jo nyt sovellettu tilanteissa, jossa henkilö on hakenut turvapaikkaa.

**Kirkkohallitus** huomauttaa, että säilöön ei saisi ottaa psyykkisesti kuormittuneita ja mielenterveysongelmista kärsiviä henkilöitä, joiden ongelmia säilöönotto todennäköisesti entisestään pahentaisi. Lisäksi on tärkeää huomioida säilöön ottamisen yhteydessä, onko ylipäätään mahdollista, että henkilö voitaisiin palauttaa kotimaahansa. Sen estyessä säilöönotto ei ole tarkoituksenmukaista.

**Suomen Punainen Risti** painottaa, että lakiesityksessä on tärkeää varmistaa oikeusturvan toteutuminen myös muiden turvaamistoimien kuin säilöönoton osalta. Vaikka välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioinnin merkitys esityksen perusteluissa on hyvin esillä, he katsovat, että toimivaltuuksista turvaamistoimien määräämiseksi pitäisi säätää lain tasolla, ei ainoastaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä.

**Pakolaisneuvonta** katsoo, että yleisiin edellytyksiin lisättävä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittäminen lisäksi turvapaikanhakijoiden säilöönottoa ja johtaisi pitkittyneisiin säilöönottoihin. Säilöönotto on omiaan vaikeuttamaan turvapaikkaperusteiden selvittämistä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla.

**Suomen asianajajaliitto** huomauttaa, että ehdotettu ulkomaalaislain 117 a § 1 momentin 1 kohta, joka lisäisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämisen säilöönottoperusteeksi, ei sisällä aikarajoja tai ehtoja. Asianajajaliitto katsoo, että lakia pitäisi täsmentää tältä osin.

**Turvapaikanhakijoiden tuki ry** ilmaisee huolensa siitä, että ehdotetut säilöönoton perusteet voivat johtaa mielivaltaisiin päätöksiin, mikä vaarantaa ulkomaalaisen yksilönvapauden. Säilöönoton edellytykset tulisi määritellä riittävän yksiselitteisesti, jotta vältetään epäselvyydet ja säilöönottopäätösten perusteettomuus. Erityisesti turvapaikanhakijan säilöönoton jatkaminen epäselvien määritelmien, kuten ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden



määrittämisen” perusteella voi johtaa siihen, että turvapaikanhakijoita pidetään säilössä ilman riittäviä oikeudellisia perusteita. Turvapaikanhakijoiden tuki ry ei näe tarvetta säilöönoton mahdollistamiseen epämääräiseksi jäävien perusteiden takia.

### 3.3.2. Säilöön ottamisen edellytykset (121 §)

**Oikeusministeriö** pitää ehdotettuja säilöönottoperusteita (yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus) varsin väljästi muotoiltuina ja merkitykseltään jossain määrin epämääräisinä ja katsoo, että sääntelyä tulisi joko selkeyttää tai sen soveltamiskynnystä nostaa olennaisesti. Soveltamiskynnyksen nosto voitaisiin toteuttaa nostamalla perusteluissa mainitut soveltamiskriteerit ”todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka” säännökseen. Oikeusministeriön mukaan myös kohdan perusteluja tulisi selkeyttää. Oikeusministeriö pitää sinänsä hyväksyttävänä uudessa 8 kohdassa tarkoitettua tavoitetta varmistaa turvapaikanhakijoiden asuinpaikkana toimivien vastaanottokeskusten turvallisuus, mutta katsoo, että säännöksen sanamuotoa ”vastaanottokeskuksen asiakkaana” tulee jatkovalmistelussa tarkentaa.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo uusien säilöönottoperusteiden lisäävän vastaanottokeskusten ja niiden ympäristön turvallisuutta.

**Etelä-Karjalan käräjäoikeus** kysyy, mikä merkitys 121 §:n 1 momentin uudistettavassa 6 kohdassa tarkoitettulla yleisellä järjestyksellä on suhteessa saman momentin 3 kohdan mukaiseen rikosperusteeseen ja sen esitöiden mainintoihin yleisestä järjestyksestä. Nykyisin voimassa olevaan 6 kohdan mukaista kansallisen turvallisuuden uhkaan perustuvaa säilöönottoperustetta ei ole juurikaan sovellettu sen korkeiden soveltamisedellytysten takia. Ehdotetun uuden 8 kohdan osalta käräjäoikeus toteaa soveltamiskynnyksen vaikuttavan korkealta. **Helsingin käräjäoikeus** pohtii myös muutettavaksi ehdotetun 6 kohdan ja 3 kohdan eroa, ja ehdottaa asian selkeyttämistä perusteluissa. Vastaanottokeskusten turvallisuuden takaamiseksi Helsingin käräjäoikeus pitää ehdotettua 8 kohdan lisäystä kannatettavana.

**Rajavartiolaitoksen esikunta** toteaa, että lisäämällä lakiin mahdollisuus säilöönottoon yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella kyetään entistä paremmin varautumaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin turvallisuusuhkiin. Rajavartiolaitos on lisäksi samaa mieltä esityksen kanssa siitä, että säilöönottoajan pidentämisellä voidaan parantaa mahdollisuuksia poistaa maasta niitä yksilöitä, joiden maasta poistamisessa voi esiintyä haasteita.

**Keskusrikospoliisi** pitää yleisesti ottaen perusteltuna lisätä lakiin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseen tärkeitä säilöönottoperusteita. Yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden lisäämistä 121 §:n 1 momentin 6 kohtaan voidaan pitää tarpeellisena esimerkiksi hybridivaikuttamisen tilanteisiin ja muihin uudenlaisiin ilmiöihin varautumisen näkökulmasta. Ehdotettu uusi 8 kohta toisi poliisille uuden työkalun esimerkiksi väkivallan uhkan torjumiseksi myös silloin, kun uhkan aiheuttaja asuu vastaanottokeskuksessa.

**Poliisihallitus** pitää ehdotettuja uusia 121 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtia perusteltuina ja kannatettavina. Uusilla säilöönottoperusteilla voidaan torjua rikoksia ja häiriökäyttäytymistä ja niillä voidaan katsoa olevan suoraa vaikutusta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen Suomessa. Poliisi toimii ja tulee jatkossakin toimimaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ensisijaisesti poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla ja soveltaisi ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 ja 8 kohtia niissä tilanteissa, kun poliisilain säännökset eivät ole riittäviä. Ehdotettu uusi 8 kohta vaikuttaa poliisitoimeen poliisin työvoiman käyttöä säästävästi tilanteissa, joissa ulkomaalainen syyllistyy vastaanottokeskuksessa toistuvasti häiriötä aiheuttavaan menettelyyn. Poliisilain nojalla henkilö voidaan pitää säilössä enintään 24 tuntia, minkä jälkeen henkilö voisi halutessaan jatkaa häiriökäyttäytymistään, minkä aiheutuu se, että poliisi joutuu toistuvasti käymään



vastaanottokeskuksessa hälytystehtävissä lähtökohtaisesti usean partion voimin. Tällöin poliisilain säännöksiä ei voida pitää riittävinä.

**UNHCR** on huolissaan siitä, että ehdotuksessa sisällytetään yhteen pykälään eri EU-säädösten säilöönnottoerusteita. Erityisesti yleisen turvallisuuden sisällyttäminen ulkomaalaislakiin säilöönnottoerusteeksi voi johtaa kansainvälisen suojelun hakijoiden mielivaltaiseen säilöönnottoon. UNHCR muistuttaa, että turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan vastaanottodirektiivissä säädettyjen perusteiden nojalla. Säilöönnottoerusteiden tulee olla oikeuskäytännön mukaista. Uusi 121 §:n 1 momentin 8 kohtaan ehdotettu säilöönnottoeruste ei ole riittävän täsmällinen.

**Amnesty** katsoo, että hallinnollista säilöönnottoa ei tule käyttää turvallisuusperusteisesti. Kaiken turvallisuussyistä tapahtuvan vapaudenriiston tulee tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa, jossa sovelletaan rikosoikeudellisia menettelytakeita mukaan lukien todistelusäännöt. Lisäksi Amnesty toteaa, että käsitteet yleinen järjestys ja turvallisuus ovat hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten niiden käyttäminen säilöönnottoerusteina vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Nyt esitysluonnos mahdollistaa viranomaisille erittäin laajan tulkintavallan. Amnesty ei kannata säilöönnottoerusteisiin lisättäväksi ulkomaalaisen vastaanottokeskuksen asiakkaana aiheuttamaa häiriökäyttäytymistä, sillä säilöönnottoa ei tule käyttää rangaistuksenomaisesti, vaan tällöin oikeat keinot puuttumiseen ovat rikosoikeudelliset toimet ja niihin liittyvät menettelytakeet.

**Suomen asianajajaliitto** kritisoi esitystä, jossa säilöönnoton perusteeksi lisätään uhka yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle. Liitto korostaa, että kynnys säilöönnotolle tulee olla korkea, kuten EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on linjattu. Tulkinta asettaa käräjäoikeuksille suuria paineita, koska säilöönnotokäsittelyt ovat tiukasti aikataulutettuja ja rutiininomaisia. Liitto katsoo ongelmalliseksi sen, että pelkkä rikosepäily voi johtaa vapaudenmenetykseen säilöönnoton kautta. He painottavat, että säilöönnottoprosessin tulisi pysyä hallinnollisena ja erillisenä rikosprosessista, eikä sitä tulisi käyttää rikosoikeusprosessin jatkeena tai korvaajana.

**Pakolaisneuvonta** katsoo, että yleinen järjestys ja turvallisuus ovat käsitteinä hyvin laajatulkintaisia ja epämääräisiä, joten säilöönnottoerusteena niiden käyttäminen vaatisi täsmällisempää ja rajoitetumpaa sääntelyä. Turvallisuusperusteisen vapaudenriiston tulisi tapahtua rikosoikeusjärjestelmän puitteissa. Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja muutoksia, koska ne ovat omiaan alentamaan säilöön ottamisen kynnystä ja pitkittämään säilöönnottoja. Uusien säilöönnottoerusteiden sijaan Suomen tulisi kehittää todellisia vaihtoehtoja säilöönnotolle.

**Suomen pakolaisapu ry** katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotetut säilöönnoton edellytykset, kuten ”yleinen järjestys ja turvallisuus” ovat liian laveita ja monitulkintaisia, mikä antaa viranomaiselle erittäin laajat mahdollisuudet lain tulkintaan ja soveltamiseen. Tämä voisi johtaa tilanteisiin, joissa turvaa hakevat henkilöt saatetaan ottaa säilöön suhteellisen kevyin perustein. Järjestö suosittaa, että säilöönnoton perusteita tarkennetaan.

### 3.3.3. Säilöönnoton kesto (127 §)

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia** pitää 18 kuukauden säilöösäoloaikaa hyvin pitkänä, minkä vuoksi siihen tulisi käsillä olevissa tilanteissa turvautua vain hyvin poikkeuksellisesti.

**Etelä-Karjalan käräjäoikeus** pitää 127 §:n 2 ja 3 momentin välistä eroa vaikeasti ymmärrettävänä, vaikka esitöitä lukemalla ero tulee ilmi. Käräjäoikeus katsoo, että pykälän selkeyttämistä tulisi tältä osin vielä pohtia. **Helsingin käräjäoikeuden** mukaan esityksen perusteluja tulisi täsmentää siltä osin, voiko säilössä pitämisen kesto ylittää 18 kuukautta, jos säilössä pitämisen yleinen edellytys muuttuu jossakin vaiheessa maasta poistamiseksi.

**Poliisihallitus** toteaa säilöönnottoaikojen olevan harvoin lain mahdollistaman enimmäisajan mukaisia, mutta pitää silti esitettyä pidennystä perusteltuna, sillä joissakin tilanteissa kohdemaiden vastaukset



poliisin takaisinottopyyntöihin tai identifiointiin liittyen kestävät pitkään. Poliisihallitus katsoo, että palautettava voi tekemällään yhteistyöllä vaikuttaa merkittävästi oman säilöönottonsa keston. Pidennyksen myötä Suomen säilöönnottoaika tulee samalle tasolle monien muiden EU-jäsenvaltioiden kanssa.

**Keskusrikospoliisin** mukaan säilöönoton ajallisen keston pidentäminen yhdessä yhteistyövelvoitteen kanssa varmistaisi poliisille paremmat mahdollisuudet poistaa maasta esimerkiksi yksittäisiä vakaviin rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä.

**Suomen asianajajaliitto** kritisoi esitystä, jossa säilöönoton enimmäisaikaa pidennetään 18 kuukauteen. Liiton mukaan, vaikka kriteerit säilöönoton jatkamiselle ovat tiukat, on epätodennäköistä, että maasta poistaminen onnistuisi pidennyksessä ajassa, jos se ei ole onnistunut nykyisessä 12 kuukaudessa. Näin ollen pidennys koskisi vain pientä määrää henkilöitä ja on tarpeeton. Lisäksi liitto vastustaa esitystä, jossa maksimisäilöaikaa pidennetään 12 kuukauteen myös tilanteissa, joissa ei ole kyse maasta poistamisesta. Viranomaisten velvollisuus käsitellä asiat ripeästi pitäisi riittää siihen, että asiat saadaan selväksi kuudessa kuukaudessa. Liitto katsoo, että esitetty muutos on tältä osin tarpeeton.

**Kirkkohallitus** toteaa, että koska säilöönnotossa ihmisten vapautta rajoitetaan, sen tulisi olla kestoaltaan mahdollisimman lyhyt, lapsilla korkeintaan muutama päivä.

**Pakolaisneuvonta** katsoo, ettei esitysluonnoksessa ole esitetty asianmukaisia perusteita säilöönoton enimmäiskeston pidentämiselle.

**Siirtolaisuusinstituutin** mukaan säilöönoton määräajan pidentäminen jopa 18 kuukauteen on kyseenalaista sen ihmiseen kohdistuvien haittojen takia.

**Suomen Punainen Risti** on huolissaan esitysluonnoksen ehdotuksesta pidentää säilöönoton enimmäiskestoja. Punainen Risti vaatii tarkempaa perustelua säilöönoton pidentämiselle. Lisäksi se ehdottaa, että esitysluonnoksen 127 §:n 2 momentin lisäys maasta poistamisen mahdollisuudesta säilöönoton jatkamisen edellytyksenä tulisi erottaa omaksi momentiksi, jotta se koskisi myös lyhyempiä säilöönottoja. Säilöönoton pitäisi myös kaikissa tapauksissa olla mahdollisimman lyhyt ja tämä periaate olisi syytä sisällyttää 127 §:ään.

**Amnesty** katsoo, että mikäli säilöönotto on maahantulon edellytysten selvittämiseksi mahdollista koko hakemuksen käsittelyn ajan, säilöönoton kesto voi pidentyä kohtuuttomasti. Muutos, jolla katsottaisiin säilöönoton olevan mahdollista koko turvapaikkamenettelyn ajan aiheuttaa vakavia riskejä säilöönoton huomattavalle pidentymiselle etenkin, kun turvapaikkamenettely saattaa kestää pitkään, joissain tapauksissa useita vuosia. Lisäksi Amnesty katsoo säilöönoton tosiasiallisen kokonaiskeston jäävän esitysluonnoksessa epäselväksi.

#### 3.3.4. Lasten säilöönotto (122 §)

**Lapsiasiavaltuutettu** katsoo lausunnossaan hyvin ongelmalliseksi sen, että esitysluonnoksessa ei oteta vakavasti huomioon ihmisoikeusvalvontaelinten yksiselitteistä kantaa säilöönoton lapsen edun vastaisuudesta. Esityksessä ei pohdita sääntelymallia, jossa lapsen säilöönotto lopetettaisiin kokonaan ja pohdittaisiin sille vaihtoehtoja. Lapsiasiavaltuutettu pitää sinänsä myönteisenä, että lapsen etu on pyritty huomioimaan säätämällä lapsen säilöönottoajasta erikseen. Esitetty enimmäisaika on kuitenkin lapsen näkökulmasta erittäin pitkä. Jos lapsen säilöönotto kuitenkin mahdollistetaan, tulee sen olla hyvin poikkeuksellista ja lyhytaikaista. Lisäksi lapsen oikeuksista ja lapsen normaalin arjen tukemisesta tulee huolehtia säilöönoton aikana parhaalla mahdollisella tavalla. Esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien komitea on huomauttanut Suomea säilöönottotiloissa annettavan opetuksen puutteellisuudesta ja kehottanut varmistamaan säilöönottotiloissa annettavan opetuksen laadun.



**Pelastakaa lapset ry** ja **Lastensuojelun keskusliitto** puoltavat samaa kantaa, jonka mukaan lapsen säilöönnotolla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä eikä se ole lapsen edun mukainen toimenpide.

**UNHCR** viittaa tutkimustietoon koskien säilöönnoton haitallisuutta lapselle ja korostaa, että ensisijaisesti tulisi lasten kohdalla aina turvautua vaihtoehtoisin turvaamistoimiin. UNHCR suosittaa, että lapsia ei oteta säilöön huoltajien kanssa maahanmuuttoon liittyvissä tarkoituksissa.

**Siirtolaisuusinstituutti** toteaa, että lapsen säilöönottaminen ei ole lapsen oikeuksien mukaista. Siirtolaisuusinstituutti esittää, että Suomi luopuisi kokonaan lasten säilöönottamisesta ja turvaisi perheyhteyden muilla tavoin kuin koko perheen säilöön sijoittamisella. Suomen tulisi myös lopettaa yksintulleiden 15–17-vuotiaiden alaikäisten säilöönottaminen.

**Suomen Punainen Risti** esittää, että lapsen säilöönnotto huoltajan kanssa tulee rajata samoin aikamäärein kuin ilman huoltajaa olevan lapsen kohdalla. Lisäksi on turvattava, että lapsia ei eroteta vanhemmistaan.

**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 koskevissa ratkaisuissa tulee huomioida sekä lapsen etu että kansainväliset velvoitteet, eikä Suomen tule ottaa säilöön yhtään lasta edes lyhyeksi aikaa, sillä jo lyhytaikainen vapaudenriisto vaarantaa vakavasti lapsen fyysisen ja psyykkisen terveyden ja oikeuksien toteutumisen.

**Pakolaisneuvonta** toteaa, että lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönnotto tulisi kieltä kokonaan. Vähintään tulisi viipymättä kieltää kaikkien haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden sijoittaminen poliisivankilaan.

**Amnesty** pitää muutosehdotusta positiivisena muutoksena suhteessa nykyisen laintilaan. Amnesty kuitenkin toteaa, ettei lapsia tulisi ottaa säilöön lainkaan.

### 3.3.5. Säilöönnoton tarkastelu viran puolesta (128 §)

**Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia** pitää säilöön otetun oikeusturvan kannalta tärkeänä, että hän saa tuomioistuinkäsittelystä riittävästi informaatiota ja tarvittaessa oikeudellista neuvontaa, mukaan lukien tiedon siitä, kuinka hän voi vaatia vapauttamistaan myös useammin kuin kolmen kuukauden välein.

**Etelä-Karjalan kärjäoikeus** pitää kolmen kuukauden välein viran puolesta tapahtuvaa tarkastelua säilöön otettujen oikeusturvaa takaavana hyvänä lisäyksenä. Valtaosa säilöön otetuista pyytää uudelleen käsittelyä itse, mutta eivät kaikki. Muutosehdotus edellyttää kärjäoikeuksilta jatkossa entistäkin tarkempaa määräaikojen seurantaan. Myös **Helsingin kärjäoikeus** kiinnittää huomiota aiempaa tarkempaan määräaikojen seurantaan, joka tulee tehdä manuaalisesti, koska käytössä olevat tietojärjestelmät eivät mahdollista automaattista seurantaan.

**UNHCR** pitää hyvänä viran puolesta tapahtuvaa tarkastelua, mutta suosittaa parhaisiin käytäntöihin perustuen, että viran puolesta tapahtuva uudelleen tarkastelu olisi seitsemän päivän välein ensimmäisen kuukauden ajan ja tämän jälkeen kuukauden välein.

**Suomen asianajajaliitto** pitää uudelleen käsittelyä kolmen kuukauden välein viran puolesta kannatettavana muutosesityksenä. Kärjäoikeuden tulee arvioida säilöönnottoa myös viran puolesta.

## 3.4. Pakenemisen vaara (121 a §)

**Oikeusministeriö** katsoo, että vähintään säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi avata, minkälaisesta yhteistyöstä 2 momentin 4 kohdassa olisi kyse, ja jos viitataan ehdotetussa 145 a §:ssä tarkoitettuun



yhteistyöhön, säännökseen voisi lisätä viittauksen tähän pykälään. Oikeusministeriön mukaan 3 momentin 2 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa mainittu seikka *”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.”* tulisi käydä ilmi itse säännöksestä.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** katsoo, että pakenemisen vaaran kriteerejä pitäisi selventää laissa ja sen perusteluissa, jotta moitittava välttely ja tahattomat ongelmat erottuisivat selvästi toisistaan.

**Maahanmuuttovirasto** pitää hyvänä pakenemisen vaaran kriteerien määrittelyä, mutta muistuttaa osan ehdotetuista kriteereistä täyttyvän jopa valtaosalla turvapaikanhakijoista. Erityisesti laitton maahantulo jäsenvaltioiden alueelle ja luvaton liikkuminen toisen jäsenvaltion alueelle ovat tällaisia kriteerejä.

**Helsingin ja Etelä-Karjalan kärjäoikeudet** kannattavat pakenemisen vaaran aikaisempaa tarkempaa määrittelyä lain tasolla, vaikka käytännön muutosta nykytilanteeseen ei liene odotettavissa. Uudet listatut seikat ovat sellaisia, joiden on aiemminkin tulkittu indikoivan piileskelyn ja pakenemisen vaaraa.

**Poliisihallitus** ehdottaa pykälässä ja sen perusteluissa tarkennettavaksi, sovelletaanko sitä myös EU-kansalaisiin. Pakenemisen vaaran arviointikriteerien tarkentaminen lain tasolla on hyvä asia.

**Kirkkohallitus** toteaa laissa erikseen määritellyn pakenemisen vaaran osalta, että siihen on liitetty asioita, jotka eivät sen mukaan ilmaise pakenemisen vaaraa. Kirkkohallitus huomauttaa, että ulkomaalaisen asuinpaikan viranomaiselle ilmoittamatta jättäminen tai henkilöllisyyden todistavien asiakirjojen puuttuminen voi johtua esimerkiksi tietämättömyydestä, jonka vuoksi nämä olisi syytä jättää pakenemisen vaaraa ilmaisevasta listauksesta pois.

**Suomen asianajajaliitto** katsoo, että ehdotetussa 121 a §:ssä kynnys pakenemisen vaaralle on varsin alhainen, vaikka 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. On mahdollista, että sääntely tulee madaltamaan säilöönottokynnystä, mitä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

**Siirtolaisuusinstituutti** huomauttaa, että pakenemisen vaaran määrittelyä koskevat täsmennykset ovat joiltakin osin ongelmallisia. Esimerkiksi henkilöllisyysasiakirjojen puutteen tai laittoman maahantulon käyttäminen pakenemisen vaaran perusteina ovat kyseenalaisia, koska turvapaikanhakijoilla ei usein ole mahdollisuutta saada asiakirjoja tai saapua laillisia reittejä pitkin EU-maiden rajapolitiikasta johtuen. Näin ollen nämä perusteet eivät ole oikeudenmukaisia tai loogisia.

**Amnesty** nostaa esiin turvapaikanhakijat, joilla on voinut olla hyväksyttäviä syitä esittää väärennetyitä asiakirjoja tai tuhota olemassa olevia asiakirjoja, kuten hankaluudet hankkia asiakirjoja lähtömaassaan tai salakuljettajan ohjeistus niiden tuhoamisesta. Amnesty katsookin, että turvalliseen maahan pyrkiessä tehdyistä toimituksista ei saa ulkomaalaista niin sanotusti rangaista, eivätkä kyseiset toimet kerro pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaaran perusteiden arvioinnissa tulee huomioida paremmin turvapaikanhakijoina maahan tulleet.

### 3.5. Paluudirektiivissä tarkoitettu hätätilanne (123 b §)

**Oikeusministeriö** viittaa direktiivin 18 artiklan sisältämiin säännöksen soveltamisen viimesijaisuutta koskeviin kirjauksiin ja katsoo, että ehdotetun poikkeussäännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat varsin suppeat. Oikeusministeriön mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ei ole ongelmallista, ettei laissa ehdoteta säädettäväksi tarkemmin poikkeussäännöksen käyttöönoton edellytyksistä, kuten välttämättömyysvaatimuksesta tai sisäministeriön poikkeussäännöksen nojalla tehdyn päätöksen



ajallisesta kestosta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu sijoittaminen poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin taikka muuhun sisäministeriön päätöksessä erikseen määriteltyyn paikkaan tulisi sitoa kestoltaan vain välttämättömään ja säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi avata, mikä voisi olla muu erikseen määritelty paikka. Ilmaus ”poikkeustilanne” ei ole onnistunut, koska se on sekoitettavissa valmiuslaissa tarkoitettuihin poikkeusoloihin. Lisäksi säännöstä tulisi käsitellä suhteessa perustuslain 124 §:ään, sekä selventää, että ensisijainen toimintavaihtoehto on säilöönottokapasiteetin nostaminen.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** kiinnittää huomiota lapsen edun arvioinnin puuttumiseen ehdotetun pykälän yhteydessä ja pohtii ylipäättään pykälän soveltamista lapsiin, esim. alaikäisten jättämistä 3 momentin soveltamisen ulkopuolelle. Lisäksi oikeuskansleri kiinnittää huomiota toimivaltaperusteeseen pitäen sen sisältämiä käsitteitä epämääräisinä ja katsoen, että perusteluissa tulisi arvioida, mikä taho (SM vai VN) on oikea taho päätöksen tekemään. Valtuus poiketa laista on melko laaja ja avoin.

**Etelä-Karjalan kärjäoikeus** pitää tuomioistuinkäsittelyn määräaikoihin ehdotettua joustovaraa tarpeellisenä.

**Suomen asianajajaliitto** katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotetun määräaikojen pidentämisen sijaan tulisi säätää poikkeuksellisesta foorumimenettelystä, jossa myös muut kuin säilöpaikkakuntien kärjäoikeudet tulisivat käsittelemään asioita. Liitto katsoo, että ehdotuksen ongelma on se, että siihen ei sisälly mitään tarkempaa määritelmää sille, milloin tällainen tilanne on käsillä. Lisäksi ehdotetun 1 momentin 2 ja 3 momentissa säädetyn poikkeuksen ulkomaalaisen sijoittamisesta muualle kuin säilöönottoyksikköön osalta liitto katsoo, että laissa tulisi säätää myös tällaiselle poikkeusmenettelylle tarkat rajat ja kriteerit sekä määräaika. Liitto pitää täysin kestävämmänä tilannetta, jossa henkilö voisi joutua viettämään maksimissaan jopa 18 kuukautta pidätystiloissa.

**UNHCR** on huolissaan mahdollisuudesta poiketa menettelyllisiä takeita koskevista säännöksistä tietyissä tilanteissa viitaten siihen, että ehdotetussa pykälässä ei viitata siihen, että kyse olisi ainoastaan maasta poistettavista ulkomaalaisista. UNHCR muistuttaa myös kansainvälisistä velvoitteista, jotka edellyttävät tietynlaisten säilöönotto-olosuhteiden turvaamista kaikille, ml. lapsille. UNHCR suosittaa pykälän muuttamista siten, että se takaisin EU:n vastaanottodirektiivin takeet myös poikkeuksellisissa tilanteissa.

**Suomen Punainen risti** esittää, että esitysluonnoksessa ehdotettuja poikkeusmenettelyjä laajamittaisen maahantulon tilanteisiin ei tulisi säätää tässä yhteydessä. Poikkeukset vaativat perusteellisempaa selvitystä ja lähtökohtaisesti tällaisia menettelyjä tulisi toteuttaa vain poikkeusolojen lainsäädäntönä. Lisäksi SPR pitää ongelmallisena esitysluonnoksessa ehdotettua mahdollisuutta laajentaa poliisin ja rajan pidätystilojen käyttömahdollisuutta sekä ehdotusta siitä, että sisäministeriö määrittäisi päätöksellään poikkeuksellisia säilöönottopaikkoja ulkomaalaisten säilöönnotolle. Se esittää poistettavaksi laissa säädettyä mahdollisuutta käyttää poliisin säilöönottotiloja silloin, kun säilöönottoyksikössä ei ole tilaa. Lisäksi poikkeuksellisia säilöönottopaikkoja ei tule mahdollistaa, vaan perustaa uusia ja asianmukaisia säilöönottokeskuksia tarpeen mukaan.

Ehdotuksen perusteettomuutta ja kohtuuttomuutta korostaa **Pakolaisneuvonnan** mukaan se, että edes lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia ei ole suljettu sen soveltamisen ulkopuolelle. Ehdotus on ristiriidassa Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.



### 3.6. Maahantulokielto

#### 3.6.1. Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle (150 a §)

Esityksen mukaan maahantulokielto voidaan määrätä Suomen ulkopuolella oleskelevalle, jos hänen oleskelulupansa on peruutettu 58 §:n 7 momentin nojalla. **Maahanmuuttovirasto** toteaa, että ehdotettua säännöstä ei voida soveltaa tilanteessa, jossa Suomen ulkopuolella oleskelevan opiskelijan lupa perutaan, koska lupaa ei tällöin peruta ulkomaalaislain nojalla, vaan opiskelija- ja tutkijalain (719/2018) perusteella. Siten opiskelijat ja tutkijat jäävät ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle. Maahanmuuttovirasto ehdottaa säännökseen lisättäväksi 58 §:n 7 momentin rinnalle myös samaisen pykälän 4 momentin, koska sen perusteella voidaan perua sellaisen henkilön oleskelulupa, joka ei saavu Suomen myöntämällä luvalla lainkaan Suomeen, vaan asettuu oleskelemaan muualle Schengen-alueelle. Jos ehdotettuun säännökseen lisätään myös 58 §:n 4 momentti, voidaan myös edellä kuvatuissa tilanteissa määrätä henkilölle maahantulokielto.

**Suojelupoliisi** nostaa esiin tarpeen säätää mahdollisuudesta määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle maahantulokielto tiedustelutiedon perusteella, jotta esimerkiksi tunnettujen tai ulkomailla tuomittujen terroristien tai vierastaistelijoiden tulo Suomeen sekä EU- ja Schengen-alueelle pystyttäisiin estämään ennakolta. Ulkomaalaislain tulisi mahdollistaa maahantulokiellon määrääminen myös tilanteessa, jossa ulkomaalaisella ei ole lainkaan lupahistoriaa Suomessa tai Schengen-alueella. Kyseinen sääntelytarve on ollut pitkään esillä myös EU:n terrorismia käsittelevissä työryhmissä. **Sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö** yhtyy suojelupoliisin näkemyksiin ja pitää ehdotusta kannatettavana.

**Amnesty** vastustaa ehdotusta lisätä lakiin mahdollisuus määrätä maahantulokielto ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailta käsin hakevalle henkilölle. Esitysluonnoksessa mainitut esimerkkitalanteet ovat sellaisia, jotka voivat helposti johtaa kohtuuttomaan lainsoveltamiseen. Esimerkiksi väärennetyn asiakirjan esittäminen voi johtua monenlaisista, myös inhimillisesti ymmärrettävistä syistä. Maahantulokiellon määrääminen voi liian helposti johtaa siihen, että esimerkiksi oikeus perheeseen ei toteudu. Myöskään kotimaassa tehdyt rikokset eivät voi sellaisenaan johtaa maahantulokiellon määräämiseen, sillä Suomessa tavanomaiset teot voivat olla joissain maissa rikoksia, kuten seksuaalinen kanssakäyminen samaa sukupuolta olevan kanssa.

#### 3.6.2. Kokonaisharkinta maahantulokiellon määräämisessä (150 §)

**Oikeusministeriö** pitää ehdotusta kokonaisharkinnan poistamisesta jossain määrin ongelmallisena, ja katsoo, että kokonaisharkinnan huomioiminen on paluudirektiivin mukaista. Oikeusministeriö toteaa, että viranomaiselle jätettyä harkintavaltaa ohjaavat muun muassa perustuslain 22 §, hallinnon yleiset oikeusperiaatteet (hallintolain 6 §) sekä ulkomaalaislain tavoitteet (UlkL 1 §) ja suhteellisuusperiaate (UlkL 5 §). Oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Oikeusministeriön mukaan lainsäädännöllä ei tulisi estää kohtuuttomien tilanteiden huomioimista tapauskohtaisesti. Ehdotettu muutos ei sen mukaan ole linjassa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja perusoikeudet velvoittavat viranomaisia kansallisen lainsäädännön sisällöstä riippumatta.

**Valtioneuvoston oikeuskansleri** ei pidä ehdotettua kokonaisharkinnan poistamista perusteltuna, koska tilanteet voivat muuttua eri päätösten tekemisen välillä. Kokonaisharkinnalla voidaan estää kohtuuttomat tilanteet ja varmistaa lapsen etu ja perhe-elämän suoja säännösperusteisesti.





Maahantulokieltojen määräämisen tehostaminen ei ole hyväksyttävä syy kokonaisharkinnan poistamiselle.

**Maahanmuuttovirasto** katsoo, ettei maastapoistamiseen liittyvä kokonaisharkinta ole täysin verrattavissa maahantulokiellon määräämisen yhteydessä tehtävään kokonaisharkintaan. Virasto arvioi harkinnanvaraisuuden poistamisen olevan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa.

**Helsingin hallinto-oikeus** kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 150 §:n 2 momentin perusteluissa on todettu, että momentissa viitattaisiin jatkossa nykyisen 147 a §:n 2 momentin sijaan koko 147 a §:ään, koska myös pykälän 1 momentissa säädetään tilanteista, joissa ei myönnetä vapaaehtoisen paluun aikaa. Lakiehdotuksessa 150 §:n 2 momentissa viitataan kuitenkin edellä mainittuun nähden ristiriitaisesti vain 147 a §:n 2 momenttiin.

**Lapsiasiavaltuutettu** näkee muutosehdotuksessa merkittävän riskin erityisesti lapsen perhe-elämän suojan heikentymiselle, eikä näin ollen pidä kokonaisharkinnasta luopumista maahantulokiellon määräämisen yhteydessä perusteltuna.

**Suomen asianajajaliitto** katsoo, että maahantulokiellon määräämisen nostaminen esitysluonnoksessa pääsäännöksi on ongelmallinen. Vaikka kokonaisharkintaa sovellettaisiin, madaltaa esitys kynnystä määrätä maahantulokielto. Tällä on väistämättä negatiivisia vaikutuksia esimerkiksi perhe-elämän suojaan. Liitto toteaaakin, että nykyinen sääntely on toiminut hyvin, eikä esityksestä ilmene mitään riittäviä ongelmakohtia, jotta muutosesitys olisi perusteltu.

**Turvapaikanhakijoiden tuki ry** ei kannata kokonaisharkinnan poistamista maahantulokiellon määräämisen yhteydessä. Yhdistys korostaa, että kokonaisharkinnan mahdollisuus on tärkeää yksilöllisten tilanteiden ja yksilöiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Kokonaisharkinta mahdollistaa myös sen, että ulkomaalaisasioissa huomioidaan ja pystytään noudattamaan Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita esimerkiksi perhe-elämän suojan ja lasten oikeuksien osalta.

**Amnesty** pitää periaatetta maahantulokiellosta pääsääntönä hyvin ongelmallisena. Maahantulokieltojen määrääminen vaikeuttaa perhe-elämän viettämistä ja voi loukata lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suojaa. Myös vapaaehtoiseen paluuseen voimakkaasti ohjaaminen on ongelmallista erityisesti kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden kohdalla, joilla voi olla perusteltuja syitä, miksi osa heistä ei halua palata kotimaahansa. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että maastapoistamispäätöksen ja maahantulokiellon yhteydessä tehtävät kokonaisharkinnat ovat eri asioita, eikä maahantulokiellon arvioinnissa tehtävää kokonaisharkintaa voi korvata maastapoistamispäätöksen yhteydessä tehtävällä harkinnalla.

**Pakolaisneuvonnan** mukaan lakiin tulee sisältyä mahdollisuus tehdä kokonaisharkinta maahantulokiellon määräämisen osalta myös tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta. Kokonaisharkinnan poistamiselle ei esitetä perusteltua tarvetta ja ehdotus on omiaan johtamaan täysin kohtuuttomiin tilanteisiin.

**Kirkkohallituksen** mukaan kokonaisharkintaa ei tule poistaa minkäänlaisissa tapauksissa, sillä ihmisten tilanteissa voi tulla prosessin aikana sellaisia muutoksia, jotka voivat vaikuttaa maasta poistamiseen.

### 3.6.3. Maahantulokiellon kesto (150 b §)

**Maahanmuuttovirasto** katsoo esityksen jättävän epäselväksi sen, missä tilanteissa jatkossa maahantulokielto tulisi määrättäväksi toistaiseksi ja missä 15 vuoden määräajaksi, koska perustelut ovat samoja molempien maahantulokieltojen kohdalla. Lisäksi Maahanmuuttovirasto katsoo, että kynnys määrätä kolmannen maan kansalaiselle 15 vuoden määräaikainen maahantulokielto on korkeampi kuin unionin kansalaisen kohdalla, sillä unionin kansalaisen kohdalla ei vaadita sitä, että



henkilö on saanut rikoksesta tuomion toisin kuin kolmannen maan kansalaisen kohdalla. Maahantulokiellon voimassaoloajan alkamishetken lisääminen lakiin on kannatettava ehdotus.

**Turun hallinto-oikeus** katsoo, että maahantulokiellon alkamisajankohtaa olisi perusteltua täsmentää siten, että lainkohdassa otettaisiin huomioon myös ne tilanteet, joissa maahantulokielto on määrätty kansallisena.

**Helsingin hallinto-oikeus** ehdottaa, että esityksen selkeyttämiseksi 150 a §:n 4 momenttiin ehdotettu sääntely koskien ulkomailla oleskelevälle määrättävän maahantulokiellon alkamisajankohtaa siirrettäisiin 150 b §:n 4 momenttiin, jossa ehdotetaan säädettävän Suomessa oleskelevälle määrätyn maahantulokiellon alkamisajankohdasta. Maahantulokiellon alkamisajankohtaa koskevan sääntelyn yhdistäminen samaan pykälään torjuu mahdollisia tulkintaongelmia. Lisäksi hallinto-oikeus pitää periaatteellisesti kannatettavana, että kolmansien maiden kansalaisten ja unionin kansalaisten kohtelua maahantulokiellon kestoista määrättäessä yhdenmukaistetaan.

**Amnesty** huomauttaa, että uusi 15 vuoden määräaikainen maahantulokielto koskee samoja tapauksia kuin nyt lain mahdollistama toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Näin ollen tulisi harkita toistaiseksi voimassa olevasta maahantulokiellosta luopumista.

### 3.7. Velvoite tehdä yhteistyötä maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa (145 a §)

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin** mukaan yhteistyövelvoitetta koskevaa pykälää tulisi täsmentää. Tulisi esimerkiksi avata sitä, mitä tarkoittaa se, että ulkomaalaisen on oltava tavoitettavissa koko menettelyn ajan. Lisäksi tulisi avata sitä, kuka toteaa yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisen ja minkälaisessa menettelyssä tämä todetaan.

**Keskusrikospoliisi** pitää ehdotusta yhteistyövelvoitteen lisäämisestä lakiin hyvänä, sillä muutosesityksellä voi olla positiivisia vaikutuksia maasta poistamisen toimeenpanoon. On myös hyvä, että yhteistyövelvoite ehdotetaan lisättäväksi osaksi pakenemisen vaaran arviointikriteerejä.

**Siirtolaisuusinstituutti** pitää ongelmallisena lakimuutosehdotuksen ”yhteistyövelvoitetta”, joka velvoittaa ulkomaalaisen pyytämään matkustusasiakirjaa kotimaansa viranomaisilta maastapoistamismenettelyn aikana. Tämä voi vaarantaa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön turvallisuuden ja turvapaikkahakemuksen käsittelyn, jos yhteydenpito kotimaan viranomaisiin johtaa kielteiseen päätökseen. Lisäksi on epäselvää, milloin maastapoistamismenettely tarkalleen ottaen alkaa.

**Amnesty** toteaa, että täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen jälkeen tulee turvapaikanhakijan kohdalla olla erityisen varovainen yhteydenotoissa henkilön kotimaan viranomaisiin. Vaikka olisi katsottu, ettei henkilö ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, henkilöllä voi silti olla turvallisuuteensa liittyviä perusteltuja huolia, mistä syystä yhteydenpito kotimaan viranomaisiin ei ole suositeltavaa.

### 3.8. Viranomaisten toimivalta (151, 152 ja 171 §)

**Maahanmuuttovirasto** kannattaa poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallan laajentamista maahantulokieltojen määräämisen osalta, mutta esittää samalla huolensa soveltamiskäytännön yhtenäisyydestä.

**Poliisihallitus** katsoo poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallan lisäämisen suoraviivaistavan maastapoistamista ja lyhentävän säilöönoton kestoja, kun Maahanmuuttoviraston käännättämispäätöksen käsittelyaika poliisin tekemään käännättämisesitykseen jää pois. Tämän voidaan katsoa olevan ulkomaalaisen etu. Toiminnan tehostamisen ja prosessin sujuvuuden kannalta



kannatettavana ja hyvänä lisänä voidaan pitää myös poliisin ja rajatarkastusviranomaisen määräämän maahantulokiellon keston pidentämistä kahdesta vuodesta viiteen vuoteen.

**Rajavartiolaitoksen esikunta** toteaa, että maahantulokielloihin liittyvän toimivallan lisäämisen voidaan katsoa sujuvoittavan maastapoistamisprosesseja sekä vähentävän joissain tapauksissa tarvetta turvaamistoimien käyttämiselle silloin, kun kaikki maastapoistamiseen liittyvät päätökset voidaan tehdä saman viranomaisen toimesta. Rajavartiolaitos pitää tätä muutosta kannatettavana.

**Kirkkohallitus** toteaa, että tilanteissa, joissa tarvitaan erityistä maatietoutta tai kysymyksessä on haavoittuvaan ryhmään kuuluva henkilö, toimivalta tulisi keskittää Maahanmuuttovirastolle

**Suomen Venäjänkielisten Keskusjärjestö ry** korostaa, että lain 151 §:n poliisin ja rajatarkastusviranomaisen lopullisessa kirjaamisessa ja sen käytännön soveltamisessa noudatetaan huolellista ja tiukkaa harkintaa sekä selkeää ohjeistusta ja tarjotaan riittävää koulutusta lain soveltamiseen. Järjestö painottaa, että tapaukset, jotka vaativat maatietoa tai erityistä osaamista, on ohjattava edelleen Maahanmuuttovirastoon.