



19.6.2024

YVV/977/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto, SM043:00/2023)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoitajana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitajana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä.

Valtuutettu keskittyy lausunnossaan esittämään huomionsa ehdotettujen lainsäädäntömuutosten taustan, tavoitteiden ja keinojen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhteisuudesta.

Yleisiä huomioita esitysluonnoksen taustasta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan sisältyvistä, ulkomaalaisten asemaan vaikuttavista lainsäädäntöhankkeista. Hankkeet on vaiheistettu useampaan suppeampaan kokonaisuuteen, mikä tekee muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin vaikeaksi. Eri hankkeiden yhteisvaikutuksia ei ole pyritty arvioimaan perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Kyseessä olevassa esitysluonnoksessa ehdotetun sääntelyn kuvataan olevan osa hallitusohjelmassa *tavoiteltua maahanmuuttopolitiikan yleisempää linjanmuutosta*. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan valmistelussa on toteutettu hallitusohjelman kirjausta ottaa käyttöön Euroopan unionin paluudirektiivin mahdollistamat

tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka *tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa*. Paluudirektiivi todetaan käydyn läpi *tiukennusten näkökulmasta*.

Valtuutettu pitää avoimen hallinnon ja läpinäkyvyyden kannalta hyvänä, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin, mihin hallitusohjelman kirjauksiin se perustuu. On kuitenkin selvää, että oikeusvaltiossa perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia ei voida perustaa esitysluonnoksessa mainittujen kaltaisiin kirjauksiin maahanmuuttopolitiikan linjanmuutoksesta ja tiukentamisesta. Ehdotettuja lainmuutoksia onkin arvioitava suhteessa muuhun taustaan ja tavoitteisiin, joita esitysluonnokseen on kirjattu.

Esityksen tavoitteista, keinoista ja suhteesta perustuslakiin

Esityksen säilöönottoa koskevilla ehdotuksilla pyritään esitysluonnoksen mukaan säilöönoton tehokkaampaan käyttöön *palautusten tehostamiseksi* sekä edistämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa.

Ehdotetut muutokset tulisivat tarkoittamaan säilöön ottamisen kynnyksen laskeamista. Voimaantullessaan laki lisäisi kaksi uutta perustetta säilöönnotolle sekä mataltaisi yhden jo laissa olevan perusteen soveltamiskynnystä. Esitysluonnoksen mukaan ”säilöönottoa koskevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammassa laissa tarkoin säännellyissä tilanteissa ja aiempaa pitemmäksi ajaksi”.

Säilöönottoa koskevien ehdotusten vaikutuksia esitysluonnoksessa arvioidaan niin, että ”säilöönnotolla voi olla olennainen merkitys palauttamisten tuloksellisuuden parantamisessa. Säilöönnotolla voidaan estää laittomasti oleskelevien henkilöiden pakeneminen ja antaa siten paremmat valmiudet valmistella ja järjestää palauttamiset onnistuneesti.” Esitysluonnoksessa ei juurikaan tämän tarkemmin tai konkreettisemmin avata sitä, miten ehdotetut muutokset suhteessa nykytilaan tehostaisivat palautuksia tai edistäisivät yleistä järjestystä ja turvallisuutta yhteiskunnassa.

Säilöönotto on toimenpide, joka tarkoittaa vakavaa puuttumista yksilön keskeisimpiin oikeuksiin. Kun henkilö otetaan säilöön, hän menettää vapautensa ja hänet suljetaan tiettyyn paikkaan, joko säilöönottoyksikköön tai poliisin pidätystiloihin. Ehdotettu sääntely lisäisi esitysluonnoksenkin mukaan mahdollisuuksia joutua säilöönoton kohteeksi ja aiempaa pidemmäksi ajaksi. Tämä rajoittaisi keskeisimpien vapausoikeuksien lisäksi merkittävästi muun muassa yhdenvertaisuutta ja yksityiselämänsuojaa. Sääntelyn kohteena voivat olla vain Suomessa oleskelevat

ulkomaalaiset. Suomen perustuslain lähtökohtana on, että perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Näitä oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Lisäksi perustuslain 6 § 1 momentin mukaan kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä. Suomessa asuvien henkilöiden erottelua pitää joka tilanteessa pystyä perustelevaan perusoikeusjärjestelmän kautta.

Lainsäädäntömuutoksia arvioitaessa on niiden hyväksyttävyyden ulottuvuuksia perusoikeuksien näkökulmasta toisaalta tavoitteiden hyväksyttävyys ja toisaalta toteutustapojen vaikuttavuus ja tehokkuus. Valittavana olevista toteuttamisvaihtoehdoista on aina valittava se vaihtoehto, joka rajoittaa keskeisiä perusoikeuksia vähiten. Ulkomaalaisten oikeuksia koskevaa lainsäädäntöä valmisteltaessa on tehtävä punnintaa mahdollisten yksilöihin kohdistuvien rajoitusten ja rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden välillä.

Ehdotetusta sääntelystä seuraavien perusoikeuksien rajoitusten tulee lisäksi olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ottaen huomioon edellä esitetty ja säilöönoton vaikutukset yksilön oikeusasemaan sekä huomioiden esitysluonnoksessa kuvattu esityksen tausta, tavoitteet ja vaikutusten arvioinnit, ehdotettu sääntely ei täytä edellä mainittuja perustuslaista johdettuja kriteerejä.

Säilöönottoon liittyvästä laillisuusvalvonnasta ja valtuutetun roolista

Esitysluonnoksen uusien säilöönottoperusteiden hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioivassa kappaleessa todetaan säilöön ottamisen olevan tarkan laillisuusvalvonnan alaista toimintaa. Tältä osin viitataan muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeuteen säilöönottopäätöksistä ja eduskunnan oikeusasiamiehen säilöönottokeskuksiin suorittamiin tarkastuksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kyseenalaisena, että säilöön ottamisen kynnyksen madaltamisen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta edes osin perustellaan sillä tosiasialla, että valtuutettu saa tiedon säilöönottopäätöksistä.

Valtuutettu saa säilöönottopäätösten lisäksi tiedoksi muun muassa kaikki ulkomalaislain nojalla tehdyt päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen kääntämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. On selvää, ettei

valtuutetulla ole resurssiensaakaan puitteissa mahdollisuuksia valvoa näiden päätösten lainmukaisuutta. Sitä vastoin tiedonsaantioikeus mahdollistaa yleisen kuvan luomisen esimerkiksi siitä, minkälaisissa tapauksissa säilöönottoa käytetään turvaamistoimenpiteenä ja miten säilöön ottamiselle asetettuja edellytyksiä käytännössä sovelletaan ja arvioidaan käräjäoikeuksissa. Valtuutetun yleisenä havaintona todettakoon, ettei säilöön ottamisen kynnyks todellisuudessa vaikuta olevan korkea, vaan jo nykyinen laki vaikuttaa mahdollistavan säilöön ottamisen tapauksissa, joissa valtuutetun arvion mukaan voitaisiin käyttää myös lievempiä ja yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavia keinoja.

Toiseksi valtuutettu on kiinnittänyt säilöönottopäätöksissä huomiota siihen, että kynnyks sille, että käräjäoikeus päätyisi arvioimaan asiaa lopputuloksen kannalta toisin kuin säilöön ottamisesta päättänyt ja sen jatkamista esittävä viranomainen, vaikuttaa hyvin korkealta.

Oleskeluoikeuden määrittelyä koskeva muutos

Valtuutettu kiinnittää erityistä huomiota ehdotettuun oleskeluoikeutta koskevaan lain 40 §:n muutokseen. Ehdotetun muutoksen tarve, vaikutukset ja tavoitteet on esitysluonnoksessa arvioitu hyvin suppeasti. Laillisen oleskelun määrittelemisellä voi olla hyvin olennaisia vaikutuksia ulkomaalaisen oikeuksien toteutumiseen ja ehdotettu säännösmuutos on suhteessa nykytilaan merkittävä. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ei kuitenkaan juuri avata muutoksen mahdollisia vaikutuksia eri oleskelulupia hakevien oikeuksiin.

Esitysluonnokseen kirjatun perusteella vaikuttaa esimerkiksi siltä, että kansainvälistä suojelua hakeva voisi olla laittomasti maassa, vaikka hänelle ei olisi tehty täytäntöönpanokelpoista kielteistä päätöstä ja hänen asiansa olisi hallinto-oikeuden käsittelyssä. Muutosta, jossa laillisen oleskelun ajallinen kesto ylipäättään sidottaisiin maahanmuuttoviraston päätökseen ei ole riittävästi perusteltu eikä sen vaikutuksia ole arvioitu.

Ehdotetun lainkohdan osalta ei esitysluonnoksessa oteta huomioon perhesiteen tai yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella oleskelulupaa hakevan henkilön oikeutta odottaa päätöstä asiaansa. Esitysluonnoksessa ei myöskään huomioida ihmiskauppan uhreja sikäli kuin he hakisivat oleskelulupaa 52 a §:n nojalla. Oheiset oleskeluluvat ovat esimerkkejä prosesseista, joissa arvioidaan muun muassa hakijan siteitä Suomeen ja oleskeluluvan myöntämisen jättämisen ja maasta poistamisen kohtuuttomuutta.

Muutosesitys, jossa yhtäältä laillisen oleskelun määritelmä rajataan lain kirjaimen tasolla minimiin, ja toisaalta laajennetaan poliisin ja rajavartiolaitoksen toimivaltaa päättää muun muassa käännättämisestä, voi vaikuttaa merkittävästi ulkomaalaisten oikeuksien toteutumiseen. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole tältä osin arvioitu muutoksien mahdollisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on ylipäättään arvioitava esitettyjen muutosten vaikutukset ihmiskaupan uhrin asemaan sekä ihmiskaupan uhreihin liittyvät kansainväliset velvoitteet, kuten ihmiskaupan uhrin rankaisemattomuusperiaate. Näin on tehtävä erityisesti 40 §:ää koskevan muutosehdotuksen osalta.

Lopuksi

Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä. Näitä oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön.

Huomioiden esitysluonnoksessakin esiin tuodut asian taustat ja motiivit sekä tässä lausunnossa esitetty, valtuutettu katsoo, ettei ulkomaalaisten oikeuksien heikentäminen, joka muutosehdotuksista aiheutuisi, ole perustuslain tarkoittamalla tavalla hyväksyttävää ja välttämätöntä. Valtuutettu ehdottaa siten, ettei muutosehdotuksia viedä eteenpäin siltä osin kuin ne eivät paranna niiden kohteena olevien ulkomaalaisten oikeusturvaa.

Valtuutettu katsoo lisäksi, että erityisesti ehdotettua 40 §:n muutoksen taustaa, tarvetta ja vaikutuksia ei ole arvioitu tarpeellisella tavalla. Laillisen oleskelun määrittelyyn liittyvää muutosta ei siten tule viedä eteenpäin.