Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Lausuttu lausuntopalvelussa 16.10.2026

Johdanto ja lausuntomenettely

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee säilöönoton edellytyksiä, pakenemisen vaaran arviointia ja pääsyn epäämistä koskevaa muutoksenhakua. Muutokset kohdistuvat henkilökohtaiseen vapauteen ja tehokkaaseen oikeussuojaan.

Lausuntoaikaa on lyhennetty sillä perusteella, että muutosten vaikutukset rajoittuisivat suppealle alueelle ja olisivat merkitykseltään pieniä. Suomen Punainen Risti ei pidä arviota perusteltuna. Kyse on keskeisistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, joiden valmistelu edellyttää huolellista vaikutusten arviointia ja riittävää lausuntomenettelyä.

Paluuasetuksen muu kansallinen täytäntöönpano on tarkoitus valmistella erillisessä hankkeessa, ja komission kontaktikomiteassa on tarkoitus käsitellä uuden sääntelyn tulkintoja. Esitysluonnoksessa ei esitetä, miksi säilöönottoa ja pakenemisen vaaraa koskevat muutokset on tarpeen irrottaa tästä kokonaisuudesta. Suomen Punainen Risti katsoo, että valmistelu tulee lähtökohtaisesti yhdistää paluuasetuksen muuhun kansalliseen toimeenpanoon, jotta sääntelyn vaikutuksia ja kansallisia valintoja voidaan arvioida perusteellisesti yhtenä kokonaisuutena.

Suomen Punaisen Ristin keskeiset näkemykset

- Esitysluonnoksen perusteluja, vaikutusarviointeja ja vaihtoehtojen tarkastelua on täydennettävä olennaisesti.
- Kansainvälistä suojelua hakeviin sovellettavia säilöönoton edellytyksiä on selkeytettävä ja niiden on kaikilta osin vastattava vastaanottodirektiiviä.
- On varmistettava, että kansainvälistä suojelua koskevan ensimmäisen hakemuksen tekeminen palauttamismenettelyn aikana ei itsessään muodostu säilöönoton perusteeksi.
- Paluuasetuksen palautustilanteita koskevia pakenemisen vaaran kriteerejä ei tule siirtää sellaisinaan turvapaikanhakijoihin sovellettavaan sääntelyyn.
- Hallintotuomioistuimen mahdollisuutta antaa pääsyn epäämistä koskevassa asiassa väliaikainen määräys ei tule poistaa.

1. Perustelut, vaikutusarvioinnit ja vaihtoehdot

Esitysluonnoksen perustelut, vaikutusarvioinnit ja vaihtoehtojen tarkastelu ovat huomattavan suppeita. Muutoksia tarkastellaan pitkälti teknisluonteisina, vaikka ne vaikuttavat merkittävästi henkilökohtaiseen vapauteen ja sisältävät periaatteellisesti merkittäviä oikeussuojan rajoituksia. Muutosten tarvetta ei perustella tiedolla soveltamistilanteiden määrästä eikä selvitetä millä tavoin ehdotetut rajoitukset ovat välttämättömiä tai mitä niillä tarkasti ottaen tavoitellaan. Sääntelyn perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia sekä lapsi- ja sukupuolivaikutuksia käsitellään hyvin niukasti.

Säilöönotto merkitsee vapaudenmenetystä ja puuttuu siten syvällisesti perus- ja ihmisoikeuksiin. Sitä koskevan sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista, ja säilöönoton tulee olla yksittäistapauksessa viimesijainen, välttämätön ja oikeasuhtainen toimi. Säilöönoton lapsille erityisen vahingollisten vaikutusten vuoksi lasten säilöönotosta tulee pidättäytyä.

Perusoikeuksien rajoittamista ohjaa tarkoitussidonnaisuus: rajoitukselle on osoitettava hyväksyttävä ja konkreettinen tavoite, johon sillä pyritään vastaamaan. Lisäksi on arvioitava, onko rajoitus tämän tavoitteen saavuttamiseksi välttämätön ja oikeasuhtainen sekä olisiko tavoite saavutettavissa vähemmän rajoittavin keinoin. Hallitusohjelmaan viittaaminen ei voi korvata tätä arviointia eikä rajata tarkastelua.

Paluuasetus itsessään laajentaa useilta osin perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden käyttömahdollisuuksia ja mahdollistaa muun muassa erittäin pitkät säilöönottoajat. Tämä korostaa velvollisuutta arvioida kansallisen toimeenpanon kokonaisvaikutukset. Kansallista liikkumavaraa ei tulisi käyttää lisäämään perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia ilman osoitettua tarvetta, vaan kansallisilla ratkaisuilla tulisi mahdollisuuksien mukaan edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

2. Säilöönoton edellytykset

Esitysluonnoksen perusteluissa tuodaan esiin tarve erottaa paluuseen ja kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvät säilöönottoperusteet EU-oikeutta vastaavasti. Suomen Punainen Risti on jo aiemmin esittänyt perusteiden erottamista sääntelyn selkeyttämiseksi. Palauttamiseen liittyvästä säilöönotosta säädetään jatkossa pääosin suoraan paluuasetuksessa. Ulkomaalaislakiin jäävässä sääntelyssä turvapaikanhakijoihin sovellettavat perusteet jäävät kuitenkin edelleen epäselviksi. Turvapaikanhakijoihin sovellettavat säilöönoton edellytykset tulee erottaa nykyistä selkeämmin maasta poistamiseen liittyvistä perusteista.

Esitysluonnoksessa tulee selvittää, missä tilanteissa ja mihin henkilöryhmiin ulkomaalaislakiin jääviä maasta poistamiseen liittyviä säilöönottoperusteita on tarkoitus soveltaa. Erityisesti tulee arvioida perusteiden soveltamista unionin kansalaisiin ja muihin paluuasetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jääviin henkilöryhmiin sekä sitä, onko sääntelyn sisältö näiden ryhmien osalta asianmukainen.

Esitysluonnoksessa korostetaan ehdotetun 121 §:n 2 momentin 4 kohdan yhdenmukaisuutta vastaanottodirektiivin kanssa. Sama vaatimus koskee myös muita direktiivissä säädettyjä säilöönottoperusteita. Kaikkien turvapaikanhakijoihin sovellettavien perusteiden vastaavuus vastaanottodirektiivin sanamuotoon ja vaatimuksiin on siksi tarkistettava.

Myös esitetty otsikko ”Säilöönoton perusteet” kuvaa asian oikeudellista luonnetta huonommin kuin nykyinen ”Säilöön ottamisen edellytykset”. Kyse ei ole automaattisesti sovellettavista perusteista vaan laillisista edellytyksistä, joiden ohella säilöönoton on aina oltava yksittäistapauksessa välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Termiä "edellytykset" käytetään laajasti myös muussa hallinnollista vapaudenmenetystä ja pakkokeinoja koskevassa sääntelyssä. Se kuvaa paremmin sääntelyn oikeudellista luonnetta ja on johdonmukainen suomalaisen oikeusjärjestyksen terminologian kanssa.

3. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus säilöönoton aikana

Ehdotettu 121 §:n 2 momentin 4 kohta laajentaisi säilöönoton jatkamisen mahdollisuutta tilanteisiin, joissa palauttamismenettelyn yhteydessä säilöön otettu henkilö tekee ensimmäisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Vastaanottodirektiivi mahdollistaa myös nykyisen sääntelyn eikä edellytä muutosta.

Perusteluissa viitataan viranomaisten havaintoihin, mutta ei esitetä tietoa siitä, kuinka usein tarkoitettuja tilanteita esiintyy, kuinka usein hakemusten arvioidaan olevan tehty vain palauttamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, kuinka usein hakemukset käsitellään ilmeisen perusteettomina ja kuinka usein säilöönoton jatkaminen olisi mahdollista muiden perusteiden nojalla ottaen huomioon, että esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteet ovat käytettävissä jo nykyisin silloin, kun niiden edellytykset täyttyvät.

Esitysluonnoksessa on myös huomioitava, että Suomessa muulla perusteella oleskelleen henkilön tarve hakea kansainvälistä suojelua voi konkretisoitua vasta maasta poistamisen tullessa tosiasialliseksi. Hakemuksen tarkoitusta arvioitaessa on selvitettävä, onko henkilöllä ollut aiemmin syytä hakea suojelua ja onko hänellä suojelunhakemisen tarpeen konkretisoiduttua ollut riittävät tiedot, tosiasiallinen mahdollisuus ja tarvittaessa oikeudellista neuvontaa hakemuksen tekemiseksi. Arvio viivyttämistarkoituksesta ei voi perustua yksin hakemuksen ajankohtaan. Nykyinen säännös on tältä osin tarkkarajaisempi, koska se liittyy tilanteeseen, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jo ollut viranomaisen arvioitavana.

Turvapaikkahakemuksen tekeminen ei saa itsessään johtaa säilöönottoon. Ehdotettu sääntely voi kuitenkin johtaa siihen, että henkilö joutuu kansainvälistä suojelua hakiessaan ottamaan huomioon,

että hakemuksen tekeminen saattaa merkitä säilöönoton mahdollisesti pitkääkin jatkumista, vaikka säilöönotolle ei muutoin olisi perustetta. Esitysluonnoksessa tulee arvioida hakemuksen käsittelyaikaa ja siitä seuraavaa säilöönoton mahdollista kestoa. Muutos ei saa johtaa siihen, että henkilö on pitkään säilössä sen vuoksi, että hän on käyttänyt oikeuttaan hakea kansainvälistä suojelua.

4. Pakenemisen vaaran arviointi

Esitysluonnoksessa todetaan, että paluuasetuksen vuoksi eräistä kansallisista lisäperusteista olisi tarpeen säätää. Asetus sallii kansallisten lisäkriteerien säätämisen, mutta ei edellytä tätä, joten tarve täydentää asetusta on perusteltava jokaisen kriteerin osalta. Tässä arvioinnissa on huomioitava myös paluuasetuksen muut säilöönottoperusteet, erityisesti artikla 29(3)(e).

Ehdotettu 121 a §:n 3 momentti sisältäisi hallinta-asetuksen ja vastaanottolain tilanteisiin pitkän luettelon osin paluuasetusta vastaavia perusteita. Perusteluissa ei riittävästi osoiteta, miksi nämä perusteet kuvaisivat myös turvapaikanhakijan pakenemisen vaaraa. Esimerkiksi ilman lupaa saapuminen tai asuinpaikan, toimeentulon ja sosiaalisten ja perhesuhteiden puuttuminen on monelle turvapaikanhakijalle tavanomainen olosuhde eikä sellaisenaan osoita aikomusta vältellä viranomaisia. Laista on poistettava perusteet, jotka eivät sovellu turvapaikkamenettelyyn. Muutoin tavanomaiset olosuhteet voivat muuttua pakenemisen vaaraa koskevaksi oletukseksi ja alentaa sekä liikkumisrajoitusten että säilöönoton kynnystä.

Esitysluonnoksessa pakenemisen vaaran tunnusmerkkejä halutaan määritellä niin, että niitä voidaan käyttää myös tämän asumisvelvollisuuden määräämiseen. Asumisvelvollisuus on säilöönottoa lievempi turvaamistoimi, mutta sen käytön mahdollistaminen ei oikeuta määrittelemään pakenemisen vaaraa väljästi tai alentamaan vaaran toteamisen kynnystä. Samoja pakenemisen vaaraa osoittavia tunnusmerkkejä voidaan käyttää myös säilöönoton perusteena, jolloin arvioinnin seurauksena voi olla henkilön vapauden menettäminen. Tämän vuoksi arviointiperusteiden on oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia, ja niiden tulee perustua henkilön yksilölliseen tilanteeseen sekä konkreettisiin seikkoihin. Sääntelyä on siten arvioitava kokonaisuutena vapaudenmenetyksen tiukkojen edellytysten kannalta, vaikka sitä sovellettaisiin myös säilöönottoa lievempään asumisvelvollisuuteen.

On myös arvioitava kokonaisuutena, millä edellytyksillä ulkomaalaislain nykyisiä turvaamistoimia voidaan soveltaa kansainvälistä suojelua hakeviin vastaanottodirektiivin mukaisesti. Vastaanottodirektiivissä liikkumisrajoitusten käyttö kytketään yleiseen järjestykseen liittyviin syihin tai pakenemisen vaaran ehkäisemiseen. Tältä osin vastaanottolain ja ulkomaalaislain päällekkäinen asumis- ja ilmoittautumisvelvollisuutta koskeva sääntely tulee yhdenmukaistaa ja päällekkäisyydet poistaa.

5. Pääsyn epääminen ja tehokas oikeussuoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, ettei pääsyn epäämistä koskevassa muutoksenhaussa sovellettaisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 14 lukua. Hallintotuomioistuin ei siten voisi yksittäistapauksessakaan antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa väliaikaista määräystä. Luonnoksessa viitataan EU-oikeuden etusijaan, mutta ei kuitenkaan perustella, että Schengenin rajasäännöstö, EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti tulkittuna, varsinaisesti edellyttäisi toimivallan rajoitusta.

Jälkikäteinen tuomioistuinkontrolli säilyisi, mutta ehdotus merkitsisi poikkeuksellista ja periaatteellisesti merkittävää tuomioistuimen toimivallan rajoitusta. Se rajoittaisi hallintotuomioistuimen mahdollisuuksia turvata oikeussuoja väliaikaisin määräyksin ja vaikuttaisi siten viranomaisen ja tuomioistuimen toimivaltasuhteeseen. Tällaiseen ratkaisuun on perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi suhtauduttava pidättyvästi.

Rajalla odottamiseen liittyvät olosuhdeongelmat on ratkaistava ihmisarvoa kunnioittavilla järjestelyillä, ei poistamalla tehokkaan oikeussuojan mahdollisuus. Esitysluonnoksessa tulee arvioida vaihtoehtoisia järjestelyjä, joilla henkilön tavoitettavuus ja rajasäännöstön noudattaminen voidaan tarvittaessa varmistaa.