



Sisäministeriö  
AI FI 58/2026  
9.10.2026

Amnesty International Suomen osasto  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 09 8562 0600  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)  
W: amnesty.fi

# **Lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (paluuasetus: säilöönotto, pakenemisen vaara, muutoksenhaku)**

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

## **Esitysluonnoksen ehdotukset**

Sisäministeriö ehdottaa muutettavaksi säilöönottoa koskevaa ulkomaalaislain pykälää paluuasetuksen huomioimiseksi. Lisäksi pakenemisen vaaran arviointia muutettaisiin huomioimaan paluuasetus, vastaanottodirektiivi sekä hallinta-asetus ja säilytettäisiin kansallisen liikkumavaran puitteissa kansalliset pakenemisen vaaran tunnusmerkistöt. Pääsyn epäämistä koskevaa muutoksenhakua muutettaisiin rajaamalla pois tuomioistuimen mahdollisuus täytäntöönpanon kieltämiseen tai väliaikaismääräyksen antamiseen. Tämä ei kuitenkaan koskisi esimerkiksi turvapaikanhakijoita.

Muutosehdotukset perustuvat EU:n paluuasetukseen ja sen kansalliseen liikkumavaraan sekä vastaanottodirektiiviin ja Schengenin rajasäännöstöön.

Esitysluonnoksessa ei ole nimetty muutosehdotusten tavoitetta muuten kuin viittaamalla Petteri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin, jonka mukaan kielteisen päätöksen saaneet

palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti, että hallitus ottaa käyttöön paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikka ja että hallitus takaa kansallisen turvallisuuden kaikissa tilanteissa.

## Säilöönotto

Sisäministeriö ehdottaa ulkomaalaislain 121 §:n säilöönoton perusteita muutettavaksi siten, että ulkomaalaisen säilöönoton jatkaminen olisi mahdollista, jos hän hakee kansainvälistä suojelua palautusvaiheessa viivyttyäkseen palautuksen täytäntöönpanoa, ja hänellä on aiemmin ollut mahdollisuus hakeutua kansainvälisen suojelun prosessiin. Jatkossa ei olisi merkitystä sillä, onko kyse ensimmäisestä vai myöhemmästä hakemuksesta. Kyse on uuden vastaanottodirektiivin mahdollistamasta muutoksesta. Lisäksi pykälän alussa huomioitaisiin paluuasetuksen voimaantulo.

Aiemmin säilöönotetun tekemä uusi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus maastapoistamisen viivyttämiseksi antoi perusteen säilöönoton jatkamiselle. Tällöin kyse oli niin sanotusta myöhemmästä hakemuksesta (uusintahakemus) eikä ensimmäisestä turvapaikkahakemuksesta.

Amnesty toteaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa oletetaan, turvapaikkahakemuksen tekeminen maastapoistamisvaiheessa ei välttämättä tarkoita hakemuksen tekemistä vain maastapoistamisen viivästyttämiseksi tai haittaamiseksi. Esitysluonnoksen mukaan muulla kuin suojeluperusteella oleskelleet henkilöt käyttävät turvapaikanhakua keinona vapautua säilöstä maastapoistamisprosessin aikana.

Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu tilanteita, joissa hakemuksen tekemiselle on aitoja perusteita. Vaikka henkilöllä on kotimaassaan ihmisoikeusloukkausten riski, hän saattaa olla hakenut oleskelulupaa muulla, esimerkiksi opiskelun tai työnteon, perusteella, koska hänellä ei ehkä ole ollut riittävästi tietoa mahdollisuudesta hakea turvapaikkaa tai hän on saattanut saada muun oleskeluluvan yksinkertaisemmalla ja nopeammalla prosessilla.

Maastapoistamisen aikaan tehty turvapaikkahakemus saattaa siten olla täysin oikeutettu ja aidolla perusteilla tehty. Tällaisessa tilanteessa henkilön säilössä pitäminen ja oletus vain viivästyttämistarkoituksessa tehdystä hakemuksesta on kohtuutonta ja myös liiaksi päätöksentekoa ohjaavaa. Onkin suuri riski, että näissä tilanteissa tehdyt turvapaikkahakemukset tutkitaan liian hätäisesti. Lain esitöissä tulisiikin tuoda esille myös kyseiset tilanteet ja ohjata lain soveltajaa luopumaan säilöönotosta näissä tilanteissa.

Amnesty toteaa vielä, että hakijaa ei ole välttämätöntä pitää kyseisellä perusteella säilöön otettuna, vaan säilöönoton perusteet tulee näissä tilanteissa arvioida yksilöllisesti, mihin viittaa jo direktiivin 10 artiklan 4 kohdan sanamuoto ”voidaan ottaa säilöön”. Siitäkin syystä esitöissä olisi tärkeää tuoda esille yksilöllisen arvioinnin tärkeys.

Säilöönotto rajoittaa aina ihmisen oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä hänen liikkumisen vapauttaan. Näistä säädetään perustuslain 7 ja 9 §:ssä sekä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 ja 12 artikloissa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja sen 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Perus- ja ihmisoikeuden rajoittamisen näkökulmaa ei ole kuitenkaan arvioitu esitysluonnoksessa ja vaikutusarviointia koskevassa luvussa vain väitetään perustelematta vaikutuksen perus- ja ihmisoikeuksiin olevan vähäinen. Lisäksi esitysluonnoksessa väitetään, että muutos voisi edistää oikeusturvan toteutumista vahvistamalla viranomaiskäytännön yhdenmukaisuutta.

Amnesty toteaa, että säilössä olon jatkamisen vaikutus perus- ja ihmisoikeuksiin ei ole vain vähäinen, vaan sillä voi olla vakavia vaikutuksia liikkumisvapauden rajoittamisen lisäksi myös esimerkiksi oikeuden perhe-elämään ja lapsen edun toteutumiseen. Jää myös täysin epäselväksi, miten oikeusturvan toteutumista edistettäisiin perus- ja ihmisoikeuksia voimakkaasti rajoittamalla.

Esitysluonnoksessa väitetään myös muutoksen lisäävän kansalaisten turvallisuutta ja tehostavan rikostorjuntaa. Tällekin väitteelle ei ole esitetty muita perusteluja, kuin että kyse on henkilöistä, joilla ei ole aiempaa kansainvälisen suojelun hakemisen taustaa. Amnesty toteaa, että mikäli henkilö on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen tai mikäli on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, hänet on jo mahdollista ottaa säilöön ulkomaalaislain 121 §:n perusteella. Näin ollen nyt ehdotettu muutos ei millään tavalla lisää turvallisuutta tai tehosta rikostorjuntaa entisestään. Lisäksi on kyseenalaista leimata maastapoistamisvaiheessa turvapaikkahakemuksen tekevät ihmiset turvallisuusuhaksi. Mikäli lain esitöissä käytetään kyseisistä hakijoista leimaavaa kieltä, vaikeuttanee se entisestään heidän turvapaikkaperusteidensa aidosti yksilöllistä ja riittävän perusteellista tutkintaa.

## Pakenemisen vaara

Ministeriö ehdottaa myös, että pakenemisen vaaran arviointia koskevassa ulkomaalaislain 121 a §:ssä huomioitaisiin EU:n paluuasetuksen voimaantulo ja muut EU-säädökset, joissa pakenemisen vaarasta säädetään. Paluuasetuksen kanssa päällekkäinen kansallinen lainsäädäntö kumottaisiin ja kansallista liikkumavaraa hyödynnettäisiin säilyttämällä ulkomaalaislaissa ne pakenemisen vaaran arvioimisessa sovellettavat kriteerit, jotka eivät sisälly paluuasetukseen.

Paluuasetuksessa säädettyjen pakenemisen vaaran arviointiperusteiden lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallista liikkumavaraa hyödyntäen säilytettäväksi kieltäytyminen sormenjälkien ottamisesta, nimenomainen ilmaisu aikeesta olla noudattamatta maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä, henkilöllisyyden todistavien asiakirjojen puuttuminen ja ulkomaalaislain 149 b §:n mukaisen vaatimuksen siirtyä toiseen jäsenvaltioon noudattamatta jättäminen.

Amnesty on jo ulkomaalaislain 121 a §:ää säädettäessä lausunut, etteivät silloin lakiin lisätyt uudet pakenemisen vaaran määrittelyt monilta osin todellisuudessa merkitse pakenemisen vaaraa, joten niiden käyttö säilöönoton harkinnassa johtaisi tosiasiallisesti ihmisten ottamiseen säilöön väärin perustein. ([Lausuntopohja joka sisältää saavutettavuusohjeita](#)) Esimerkiksi henkilöllisyyttä todistavien asiakirjojen puuttuminen on turvapaikanhakijoiden kohdalla suhteellisen tavanomaista, koska näitä asiakirjoja ei ole välttämättä pystytty kotimaassa hankkimaan. Perusteen käyttäminen pakenemisen vaaraa kuvaavana seikkana ei siten anna todellista kuvaa kyseisestä vaarasta, vaan perusteettomasti alentaa kynnystä ottaa henkilö säilöön.

Lisäksi ehdotetaan, että pakenemisen vaaraa arvioidaan kaikissa tilanteissa, myös hallinta-asetuksen ja vastaanottodirektiivin alaan kuuluvissa tilanteissa samoilla kriteereillä, eli pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin arviointiperusteista toteutuu. Todistustaakka jätetään siten yksilölle, mikä saattaa asettaa kohtuuttoman esteen sen osoittamiselle, ettei hänellä ole aikomusta paeta. Tämä johtaa lähes automaattiseen säilöönottoon tiettyjen seikkojen vallitessa.

## Muutoksenhaku pääsyn epäämisessä

Ministeriö ehdottaa, että pääsyn epäämistä koskevaan muutoksenhakuun ei sovellettaisi päätöksen täytäntöönpanosta ja hallintotuomioistuimen väliaikaisista määräyksistä koskevaa sääntelyä.

Muutos esitetään tehtäväksi, koska kansallinen laki on ristiriidassa Schengenin rajasäännösten kanssa. Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukaan pääsy on evättävä henkilöiltä, jotka eivät täytä säännösten maahantuloedellytyksiä, mikä ei koske kuitenkaan esimerkiksi turvapaikanhakijoita. Henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen, mutta rajasäännösten 14 artiklan mukaan muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Kyseisen muutoksen olisi tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian, kun taas muut ehdotetut muutokset tulisivat voimaan syksyllä 2027, kun paluuasetuksen täysimääräinen soveltaminen alkaa.

Amnesty toteaa, että perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa säädetään oikeusturvasta ja tehokkaista oikeussuojakeinoista. Oikeusturvaan kuuluu olennaisena oikeussuojakeinona mahdollisuus varmistaa, ettei valituksenalaista päätöstä panna täytäntöön ennen kuin valitukseen on vastattu. Muussa tapauksessa valitus saattaisi muuttua hyödyttömäksi. Esitysluonnoksessa lausutaan, ettei muutos vaikuta henkilön oikeuteen valittaa pääsyn epäämispäätöksestä eikä sillä olisi merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Amnesty toteaa, että ehdotettu muutos heikentää oikeusturvaa, kun valittaja ei saa hakea pääsyn epäämispäätökseen täytäntöönpanon kieltä, vaikka valittaminen onkin sallittua.



Lisäksi muutoksella voi olla vaikutusta oikeuden perhe-elämään tai lapsen edun toteutumiseen, mikäli henkilön perhe on Suomessa. Muutos voi vaikuttaa myös henkilön työ- ja opiskelumahdollisuuksiin, mikäli hän joutuu valituksen ajaksi poistumaan maasta.

## Lopuksi

Amnesty ei kannata ehdotettuja muutoksia. Muutoksilla on edellä mainitusti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista heikentäviä vaikutuksia, minkä lisäksi ne tekevät ulkomaalaisia koskevasta lainsäädäntökokonaisuudesta entistä vaikeaselkoisemman lisäämällä säännösten sijoittumista eri asiakirjoihin. Jo esitysluonnos on vaikeasti hahmotettava ja paluusäännösten pistemäinen muuttaminen usealla eri kerralla vaikeuttaa sääntelykokonaisuuden ymmärrettävyyttä tarpeettomasti.

Lisäksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että muutoksia, etenkin kansallisen liikkumavaran käyttöä, perustellaan esitysluonnoksessa lähinnä hallitusohjelmakirjausten toteuttamisella eikä tuoda esille, mikä hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve esitetyille perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksille on ja ovatko rajoitukset välttämättömiä ja suhteellisia päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota viittauksiin hallitusohjelmaan lakiesityksen perusteluissa, kun tällaisia viittauksia käytetään esityksessä argumentaation tukena. Valiokunta on huomauttanut, että "[e]sityksessä on perusteltava, että ehdotettava laki on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on tarkoituksenmukainen keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa esityksen perustelemisen ja perusteluiden avoimuuden merkitystä erityisesti yksilön oikeudelliseen asemaan kohdistuvien muutosten osalta. Valiokunta muistuttaa säännösten perustelujen merkityksestä myös säännösten asianmukaisen soveltamisen kannalta." (PeVL 16/2024 vp)

### Kunnioittavasti

Niina Laajapuro  
ihmisoikeustyön johtaja  
[niina.laajapuro@amnesty.fi](mailto:niina.laajapuro@amnesty.fi)

Lisätietoja antaa Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, [kaisa.korhonen@amnesty.fi](mailto:kaisa.korhonen@amnesty.fi)