

Teuvo Pohjolainen

29.4.2026

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (51/2026vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja rikoslakia. Muutoksilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, selkiyttämään ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaa sääntelyä ja takaamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävien maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Jatkossa muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei lykkäisi automaattisesti päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuin ratkaisee valituksen. Karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista eli valitusajan päättymisen jälkeen. Jos päätöksestä valitettaisiin, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Muutokset koskisivat sekä kolmannen maan kansalaisia että Euroopan unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään.

Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi täsmentämällä, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusproessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla vältettäisiin tarve tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä. Myös säilöönoton enimmäiskeston laskentaa tarkennettaisiin tilanteissa, joissa säilöönotto koostuu useista eri perustein tehdyistä säilöönottojaksoista.

Esityksessä ehdotetaan, että maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta selkiytettäisiin suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön. Euroopan unionin kansalaisia koskisi jatkossa yksi maastapoistamismenettely nykyisten kahden menettelyn sijaan. Turvapaikka-asioden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen mukaiset siirtopäätökset erotettaisiin käännyttämisestä.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös joitakin muutoksia, jotka perustuvat soveltamiskäytännössä esiin nousseisiin muutostarpeisiin. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös mahdollisuudesta määrätä ennakollinen maahantulokielto sellaiselle muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia.

Ulkomaalaislakiin liittyvien muutosten kokonaisuutta on jossain määrin vaikea arvioida, kun samanaikaisesti käsittelyssä on myös EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (ns. pakti) täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys, jossa ehdotetaan myös laajasti muutoksia ulkomaalaislakiin. Molemmissa esityksissä ehdotetaan muutoksia ainakin lain 131, 147 a, 193, 198 b ja 200 b §:iin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on katsottu, että säätämisyjärjestyksen kannalta olennaisia säännöksiä ovat perustuslain yhdenvertaista kohtelua (6 §), henkilökohtaista vapautta (7 §), liikkumisvapautta (9 §), yksityiselämän suojaa sekä siihen kuuluvia perhe-elämän suojaa ja henkilötietojen suojaa (10 §), oikeusturvaa (21 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset.

Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi on kuitenkin pidetty suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin ennakollista maahantulokieltoa ja säilöönoton enimmäiskeston laskentaa koskevien ehdotusten osalta.

2 Ennakollinen maahantulokielto

Lakiin on ehdotettu lisättäväksi uusi pykälä (150d), jossa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto ennakollisesti sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka läsnäolosta Suomessa tai Schengen-alueella aiheutuisi vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Ehdotettuun pykälään on koottu ennakollista maahantulokieltoa koskeva sääntely ja se olisi erityissääntelyä suhteessa 9 luvun muuhun maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn (150 a, 150 b ja 150 c § sekä toimivaltasäännökset). Lakiehdotuksen 145 §:n 3 momentin mukainen velvollisuus varata tilaisuus tulla kuulluksi ei koskisi tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 d §:n perusteella.

Sinänsä 150 d §:n käyttämisen perusteet ovat ymmärrettävät ja hyväksyttävät. Ongelmana voi olla oikeusturvan kannalta se, että ehdotetun 150 d §:n 4 momentin mukaan maahantulokielto tulee voimaan välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen. Samalla esitysluonnoksessa todetaan, että ”käytännössä on mahdollista, että henkilö saisi tiedon maahantulokiellosta vasta pyrkiessään myöhemmin Suomeen tai Schengen-alueelle hakemalla viisumia tai oleskelulupaa. Tällöin hänellä olisi yhteys viranomaisiin, jolloin maahantulokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa hänelle tiedoksi ja hänellä olisi mahdollisuus valittaa maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä normaalin muutoksenhakuajan puitteissa.

Esityksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan, että kuulutuksen kohteena olevaa henkilöä on tiedotettava siitä, että hänestä on laadittu maahantulokieltoa koskeva kuulutus ja tehty sitä koskeva päätös, jotta hän voi käyttää SIS rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 4 kohdan mukaista oikeuttaan hakea muutosta maahantulokieltoa koskevaan päätökseen.

Maahantulokieltoa koskeva päätös annettaisiin tiedoksi siten kuin ulkomaalaislain 206 §:ssä tiedoksiannosta ulkomaille säädetään. Kyseiseen pykälään lisättäisiin uusi momentti, jolla mahdollistettaisiin ennakollista maahantulokieltoa koskeva tiedoksianto myöhemmin, kun henkilö hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

Esityksen mukaisesti olisi mahdollista, että tiedoksianto annettaisiin vasta silloin, kun kyseinen henkilö pyrkisi Suomeen. Tätä voidaan pitää ongelmallisena. On huomattava, että maahantulokieltoa koskevan päätöksen (joka olisi voimassa heti ja joka näin ollen luo välittömiä oikeus vaikutuksia) ja mahdollisen maahantulon pyrkimisen välillä, jolloin päätös annettaisiin vasta tiedoksi, voisi olla pitkiäkin aikoja.

3 Säilöönottoaika

Perustuslakivaliokunnan tulkinnat säilöönotosta ja sen sallitusta enimmäisajasta ovat liittyneet PeL 7 §:n tulkintaan. Tämän pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain esitöiden mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa pidetään perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48; PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001, vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi säilöönoton enimmäiskeston laskentaa. Voimassa olevasta 127 §:stä ei käy ilmi, millä tavalla säilöönoton enimmäiskesto lasketaan, jos taustalla on eri perustein toteutettuja säilöönottojaksia. Nyt ehdotettu sääntely perustuu EUT:n ratkaisuun asiassa C-357/09 PPU Kadzoev (45 ja 48 kohdat), jonka mukaan säilöönotto maasta poistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Näin ollen eri EU-säädöksiin perustuvien säilöönottojen kestoja ei lähtökohtaisesti lasketa yhteen. Poikkeuksena on Kadzoev-

ratkaisun (53 ja 54 kohta) mukaan se, että säilöönotto sinä aikana, kun lainkäyttöelin harjoittaa maastapoistamispäätöksen laillisuuteen kohdistuvaa valvontaansa, on otettava huomioon laskettaessa paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua säilöönoton enimmäiskestoa.

Säilöönoton enimmäiskeston laskennan oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon voimassa olevan lain säilöönottoa ja säilöön otetun oikeusturvaa koskevat säännökset. Säilöönoton määräämisen tulee aina olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista, ja siihen turvaudutaan viimesijaisena keinona, jos muita vaihtoehtoisia turvaamistoimia ei voida soveltaa tehokkaasti. Käräjäoikeus käsittelee säilöönottoa pian säilöönottopäätöksen tekemisen jälkeen ja viran puolesta uudelleen kolmen kuukauden välein, jollei asia ole ollut esillä säilöön otetun pyynnöstä aiemmin. Säilöönottoa voidaan jatkaa vain niin pitkään kuin maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös voimassa olevaan 127 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään siitä, että asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. Alaikäisten säilöönnotolle on säädetty erikseen lyhyet määräajat, eivätkä ehdotetut säännökset näin ollen koskisi heitä.

Katson, että ehdotetut säännökset säilössä pitämisaajan laskennasta ovat ongelmattomia, vaikkakin säilössä pitämisen pituus jää epätasmalliseksi sen riippuessa siitä, milloin ”maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus”.