



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Perustuslakivaliokunnalle

HE 51/2026 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

1. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa maasta karkottamisten täytäntöönpanoa. Tämä on muutto- liikkeen hallinnan näkökulmasta keskeistä. Tällä hetkellä osa sellaisista henkilöistä, joille on tehty karkottamispäätös, jää muutoksenhakumenettelyn ajaksi eräänlaiseen välitilaan, joka voimassa olevien säännösten ja pitkien muutoksenhakuprosessien johdosta voi kestää hyvinkin pitkään. Tämä voi horjuttaa uskoa koko järjestelmän toimivuuteen.

Esityksellä pyritään vahvistamaan turvallisuutta ottamalla käyttöön ennakollinen maahantulo- kielto. Näin pyritään varautumaan uudenslaisiin yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin.

Esityksen tarkoituksena on yhtenäistää ja selkeyttää maasta poistamista koskevaa sääntelyä suhteessa EU:n lainsäädäntöön. Ehdotus liittyy Euroopan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) kansalliseen täytäntöönpanoon erityisesti hallinta-asetuksen siirtopäätöksen toimivaltasääntelyn osalta. Lisäksi esityksessä esitetään lain soveltajien näkökulmasta tärkeitä, prosesseja tehostavia yksittäisiä lakimuutoksia ja nostetaan soveltamiskäytäntöä lain tasolle.

2. Ehdotusten suhde perustuslakiin

2.1. Yleistä

Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä käsillä olevan esityksen näkökulmasta 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 nousee esiin perustuslakivaliokunnan näkemys siitä, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

(PeVL 34/2016 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 4). Esityksessä on pyritty löytämään tasapaino edellä mainittujen näkökulmien, nopeuttamisen ja tehostamisen sekä oikeusturvan ja käsittelyn asianmukaisuuden, välillä.

2.2. Ennakollinen maahantulokielto

Esityksessä ehdotetaan, että Suomessa otettaisiin uutena käyttöön yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella määrättävä ennakollinen maahantulokielto (150 d §). Maahantulokiellon määrääminen edellyttäisi painavia syitä katsoa, että kolmannen maan kansalainen aiheuttaisi vakavan turvallisuusuhan. Maahantulokiellon määräisi poliisi (käytännössä KRP) suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Maahantulokielto määrättäisiin enintään 15 vuodeksi tai toistaiseksi. Maahantulokielto määrättäisiin lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta koskevana ja siitä tehtäisiin SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu kuulutus SIS-tietojärjestelmään. Näin estettäisiin tehokkaasti henkilön saapuminen Schengen-alueelle.

Ehdotetun sääntelyn kannalta olennaista on se, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa tulee perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla säätää lailla. Säännöksen lähtökohtana on ”kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan”. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa ”paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan” (HE 309/1993 vp, s. 52/I).

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, turvaan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Asian asianmukaiseen käsittelyyn liittyen ehdotuksessa nousevat erityisesti esiin asian yksilöllinen käsittely, asianomaisen henkilön kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto.

Ehdotettua ennakollista maahantulokieltoa koskeva päätös tehtäisiin aina yksilöllisen arvioinnin perusteella, jossa punnittaisiin kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja maahanpääsyn estämisen seurauksia suhteessa hänen läsnäolostaan jäsenvaltion alueella tai Schengen-alueella aiheutuvaan vakavaan uhkaan. Ehdotuksen perustelujen mukaan esityksen tekeminen maahantulokiellon määräämiseksi edellyttäisi riittävän raskauttavaa ja yksilöityä tietoa kolmannen maan kansalaisesta. Myös SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohta edellyttää yksilöllistä arviointia kuulutuksen tekemiseksi SIS-tietojärjestelmään.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Ennakollisen maahantulokiellon määrittämiseen sovellettaisiin ulkomaalaislain 146 §:ssä tarkoitettua kokonaisharkintaa. Tässä kokonaisharkinnassa otettaisiin huomioon erityisesti lapsen etu ja perhe-elämän suoja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on korostanut ratkaisukäytännössään oikeudenmukaista tasapainoa, joka yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien etujen välillä tulee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa löytää. Huomioon on otettava yhtäältä yhteiskunnallinen tarve estää esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen ja toisaalta kolmannen maan kansalaisen oikeus nauttia perhe-elämän suojaa, ja näitä etuja on punnittava keskenään.

Esityksen 145 §:n 3 momentissa ehdotetaan, että kuulemista ei tarvitsisi ennakollista maahantulokieltoa määrittäessä suorittaa. Tämän säännösehdotuksen arvioinnissa merkityksellistä on se, että kuuleminen voisi johtaa siihen, että maahantulokieltoon määrittävä henkilö tiedon kuulemispyrkimyksistä saatuaan pyrkisi Schengen-alueelle jonkin toisen jäsenvaltion kautta. Tällöin Suomen määrittämisen maahantulokiellon vaikutukset menettäisivät merkityksensä. Kyse olisi hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua tilanteesta, jossa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, sillä kuuleminen vaarantaisi päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle tai yleiselle turvallisuudelle.

Perustuslakivaliokunta on todennut tiedoksiannolla olevan olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa. Perustuslakivaliokunta on korostanut myös sitä, että tiedoksianto edellyttää vastaanottajan myötävaikutusta ja valmiutta tiedon vastaanottamiseen (PeVL 9/2010 vp, s. 2).

Ennakollista maahantulokieltoa koskeva päätös pyrittäisiin antamaan tiedoksi maahantulokieltoon määrätylle henkilölle siten kuin ulkomaalaislain 206 §:ssä tiedoksiantosta ulkomailla säädetään. Esityksessä ehdotetaan, että pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa mahdollistettaisiin tiedoksianto vasta kun maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen tai toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Perusteet antaa ennakollista maahantulokieltoa koskeva päätös tiedoksi myöhemmin perustuisivat SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artiklaan, jonka 2 kohdassa säädetään siitä, missä tilanteissa tieto SIS-järjestelmään tehdystä kuulutuksesta voidaan jättää kuulutuksen kohteena olevalle kolmannen maan kansalaiselle antamatta. Sen mukaan tietoja ei anneta, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti valtion turvallisuuden, puolustuksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi tai jos on kyse rikosten ehkäisemisestä, paljastamisesta, tutkintaa ja rikoksiin liittyvistä syytetoimista. Tiedoksiannon lykkääminen arvioitaisiin yksilöllisesti ottaen huomioon ulkomaalaislain 5 §:ään sisältyvä oikeussuhtaisuusperiaate.

Ehdotettavalla menettelyllä turvattaisiin päätöksen tiedoksisaannin tosiasiallinen tehokkuus ja sitä kautta valitusmahdollisuus. Merkitystä on myös SIS-rajatarkastusasetuksen 39 artiklan säännöksellä, joka edellyttää, että kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

kolmen vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistaa, onko sitä tarpeen säilyttää. Jos kansallisessa päätöksessä määrätään pitempi voimassaoloaika kuin kolme vuotta, kuulutusta on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluessa. Lisäksi maahantulokieltoon määrätyn henkilön asemaa vahvistaa se, että hänellä on mahdollisuus hakea maahantulokiellon peruuttamista ja saattaa tarvittaessa peruuttamista koskeva asia tuomioistuimen ratkaistavaksi.

2.3. Säilöönoton enimmäiskeston laskenta

Säilöönoton enimmäiskeston laskentaa tarkennettaisiin tilanteissa, joissa säilöönotto koostuu useista eri perustein tehdyistä säilöönottojaksoista (117 a ja 127 §). Voimassa olevasta laista ei käy selkeästi ilmi, millä tavalla säilöönoton enimmäiskesto lasketaan, jos taustalla on säilöönottojaksoja, jotka perustuvat toisaalta maahantulo-/turvapaikanhakuvaiheeseen ja toisaalta maasta poistamista koskevaan vaiheeseen.

Ehdotus tarkoittaisi sitä, että edellytysten täytyessä ulkomaalainen voisi olla maahantulo-/turvapaikanhakuvaiheessa säilössä enintään 6 + 6 kk. Tämän jälkeen hän voisi olla maastapoistamisvaiheessa säilössä enintään 6 + 12 kk. Kuitenkin EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö edellyttää tähän pääsääntöön tiettyä poikkeusta koskien maastapoistamispäätöksen muutoksenhakuvaihetta. Säilöön otetun oikeusturvaa vahvistaisi se, että säilöönottooperusteen vaihtuessa viranomaisen tulisi tehdä uusi säilöön otamista koskeva päätös. Tämä helpottaisi jatkossa myös säilöönottojaksojen keston laskentaa.

Ehdotettu sääntely perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-357/09 PPU Kadzoev (45 ja 48 kohdat), jonka mukaan säilöönotto maasta poistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Tämä tarkoittaa sitä, että 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.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut säilöönottoa koskevaa sääntelyä erityisesti perustuslain 7 §:n kannalta. 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).



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Säilöönottoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavien muutosten arvioinnissa on tärkeä ottaa huomioon voimassa oleva turvaamistoimien määräämistä ja säilöön ottamista koskeva ulkomaalaislain sääntely. Ulkomaalaislaissa taataan kattavasti säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet:

- Säilöönoton määräämisen tulee aina olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista (117 a § 1 mom.).
- Säilöönottoon voidaan turvautua viimesijaisena keinona, jos muita vaihtoehtoisia turvaamistoimia ei voida soveltaa tehokkaasti (121 § 1 mom.).
- Säilöönotto edellyttää aina yksilöllistä arviointia (121 § 1 mom.).
- Käräjäoikeus käsittelee säilöönottoa koskevan asian viipymättä säilöönottopäätöksen tekemisen jälkeen (124 § 2 mom.).
- Käräjäoikeus tarkastelee säilöönottoa viran puolesta uudelleen kolmen kuukauden välein, jollei asia ole ollut esillä säilöön otetun pyynnöstä aiemmin (128 § 2 mom.). Säilöön otettu voi pyytää säilöönoton käsittelyä kahden viikon välein (128 § 1 mom.).
- Säilöönottoa voidaan jatkaa vain niin pitkään kuin maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus (127 § 3 mom.).
- Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole (117 § 3 mom.; 127 § 1 mom.).
- Alaikäisten säilöönnotolle on säädetty erikseen lyhyet määräajat, eivätkä ehdotetut säännökset koskisi heitä (122 § 2 ja 4 mom.).

2.4. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Esityksellä mahdollistettaisiin karkottamispäätösten nopeampi täytäntöönpano (200 § ja 201 a §) sekä kolmannen maan kansalaisten että EU-kansalaisten osalta tilanteessa, jossa päätöksestä valitetaan. Ehdotuksen mukaan karkottamispäätös olisi pantavissa täytäntöön 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu ulkomaalaiselle tiedoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että muutoksenhaun automaattisesta lykkäävästä vaikutuksesta luovutaisiin, sillä voimassa olevan lain mukaan päätös, josta valitetaan, voidaan panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on hylännyt valituksen.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Nämä näkökohdat turvataan ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetyllä kokonaisharkinnalla. Tämä harkinta tehdään päätettäessä karkottamisesta. Käsillä olevalla ehdotuksella ei kuitenkaan olisi vaikutusta karkottamisen perusteisiin, eikä muutoinkaan karkottamista koskevaan päätöksentekoon, vaan kyse on jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 4, PeVL 34/2016 vp, s. 4). Esityksessä ei ehdoteta muutoksia muutoksenhakuoikeuteen eikä muutoksenhaun määräaikaan. Ehdotus turvaisi ulkomaalaisen oikeusturvan, sillä hän saisi oleskella maassa 30 päivän ajan eli valituksen tekemiselle varatun ajan. Tänä aikana hänellä on mahdollisuus järjestää itselleen mahdollinen avustaja, sopia tapaaminen tämän kanssa ja valmistella valitus, kuten perustuslakivaliokunta on muutoksenhaun mitoituksen osalta edellyttänyt (PeVL 15/2021 vp, kappale 10, PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsitellyt ulkomaalaislain 201 §:ssä säädettyä käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 10–12). Valiokunta ei pitänyt käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Se totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin (PeVL 47/2014 vp, s. 3) viitannut ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteamaansa ja katsonut, että viranomaisen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta on tällaisessa tilanteessa henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Se katsoi, että sääntelyä tuli selventää siten, että karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Ehdotettu sääntely vastaisi voimassa olevan lain sääntelyä koskien rikosperusteista karkottamista. Se turvaisi edellä kerrotulla perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla karkotettavan oikeusturvan. Huomionarvoista on myös se, että kyseessä oleva ehdotus karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei koskisi turvapaikanhakijoita. Heitä koskevien maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään ulkomaalaislaissa erikseen.

2.5. Tilapäistä suojelua saavia koskeva siirtymäsäännös

Esityksessä ehdotetaan, että jos henkilölle myönnetään uusi oleskelulupa oleskelun tarkoituksen muututtua, hänelle aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaisi (59 §:n 1 mom. 3 kohta). Ehdotus koskisi myös tilapäistä suojelua saavia henkilöitä. Tähän liittyen ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaan sellaisten tilapäistä suojelua saavien, joille on myönnetty oleskelulupa ennen lain voimaantuloa jollakin muulla perusteella, tilapäisen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa raukeaisi suoraan lain nojalla 12.8.2026. He eivät enää olisi tilapäisen suojelun saajia, vaan heidän oleskeluoikeutensa perustuisi maassaolon todelliseen tarkoitukseen eli esimerkiksi työhön, opiskeluun tai perhesiteeseen. Ehdotettava oleskelulupien raukeamista koskeva menettely koskisi kertaluonteisesti rajattua, arviolta noin 6 500–7 000 henkilön ryhmää.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Ehdotus asettaisi kaikki tilapäistä suojelua Suomessa saavat mutta muulla perusteella myönnetylle oleskeluluvalle siirtyneet henkilöt yhdenvertaiseen asemaan. Muutos varmistaisi, että kaikkia tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita mutta muulle oleskeluluvalle siirtyneitä henkilöitä kohdeltaisiin keskenään yhdenvertaisesti muulle oleskeluluvalle siirtymisen ajankohdasta riippumatta. Heillä kaikilla olisi jatkossa voimassa vain yksi oleskelulupa kerrallaan.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten toimien "on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia". Sääntely on merkityksellistä esityksen ehdotuksen kanssa, jonka mukaan tilapäistä suojelua ja tämän jälkeen muun oleskeluluvan saaneiden tilapäisen suojelun oleskeluluvat raukeaisivat 12.8.2026, vaikka oleskelulupien voimassaoloa on tätä aiemmin jatkettu 4.3.2027 asti. Laissa säädettäisiin nimenomaisesti velvoitteesta tiedottaa oleskeluluvan haltijaa tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan raukeamisesta hyvissä ajoin. Tämän varmistamiseksi oleskelulupien voimassaolon päättymisajankohta olisi kaksi kuukautta lain voimaantulon jälkeen eli 12.8.2026.

Ulkomaalaislainsäädäntöön ei sisälly yleistä oikeutettua oletusta saada oleskella Suomessa kahdella rinnakkaisella oleskeluluvalle samaan aikaan, vaikka tilapäistä suojelua saavien ja niiltä muille oleskeluluville siirtyneiden osalta näin on tähän asti käytännössä tapahtunut. Muulle oleskeluluvalle siirtyneen henkilön osalta voidaan arvioida, että hänellä ei enää ole tarvetta tilapäiseen suojeluun, koska hänellä on oikeus oleskella Suomessa muulla perusteella.

Ehdotusta arvioitaessa huomionarvoista on myös se, että sillä ei olisi vaikutusta henkilön oikeuteen jatkaa oleskeluaan Suomessa. Lainsäädäntö mahdollistaa sen, että henkilöt voisivat halutessaan jatkaa oleskelua Suomessa muun oleskeluluvan sijaan tilapäisen suojelun nojalla peruuttamalla muun oleskeluluvan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Maahanmuuttovirasto olisi tähänkin asti voinut peruuttaa määräaikaisen oleskeluluvan.

2.6. Muista muutosehdotuksista

Maahantulokieltoa koskeva sääntely, ml. rikoslain muutos



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan maahantulokieltosäätelyn täsmentämistä ja laajentamista. Kuten voimassa olevan säätelyn osalta, ulkomaalaislain 146 §:ssä tarkoitettu kokonaisharkinta koskisi myös näitä maahantulokiellon määräämistilanteita. Kyseisessä harkinnassa arvioidaan erityisesti perhe-elämän suojaan ja lapsen etuun liittyvät näkökohdat.

Esityksessä ehdotetaan myös, että rikoslain 17 luvun 7 b §:ää koskien maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuutta muutettaisiin siinä olevien ulkomaalaislain pykäläviitauksen osalta. Muutos on tarpeen ulkomaalaislain maahantulokieltosäätelyn uudistamisen vuoksi, jotta rikoslain säännös koskisi kaikkia maahantulokiellon määräämistilanteita.

Maahantulokiellon rikkominen on jo nykyisellään rangaistavaa, eikä tähän säätelyyn esitetä sisällöllisiä muutoksia. Rangaistusseuraamuksen suhdetta teon moitittavuuteen ja rikoksen tunnusmerkistön riittävää täsmällisyyttä on tarkasteltu hallituksen esityksessä HE 146/2018 vp ja sitä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 6/2018 vp, kun säännös maahantulokiellon rikkomisesta lisättiin rikoslakiin.

Pääsyn epääminen

Esityksessä ehdotetaan, että 201 b § koskien pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta kumottaisiin. Säännös perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Rajasäännösten 14 artiklan 4 kohdan mukaan rajavartijoiden on huolehdittava siitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, ei mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle. Asetus on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, minkä vuoksi täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole tarve säätää kansallisesti.

Rajasäännöstyössä turvataan kolmannen maan kansalaisen oikeusturva. Rajasäännösten 14 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Rajasäännösten 4 artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden noudattavan unionin asiaa koskevaa oikeutta, erit. EU:n perusoikeuskirjaa, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, ml. Geneven pakolaissopimusta, sekä kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia.

Oleskelun laillisuus ja oleskeluluvan epääminen

Esityksessä ehdotetaan, että maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen (36 b §). Tavoitteena on vahvistaa ulkomaalaislain periaatetta, että oleskelulupaa



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

hakevan ulkomaalaisen on oleskeltava maassa laillisesti, kun hän hakee oleskelulupaa. Valitusaikana sallittua oleskelua ei ole tarkoitettu uuden oleskelulupahakemuksen tekemiseen.

Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla pyritäisiin ehkäisemään tarvetta tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä (36 e §). Kyse olisi tilanteesta, jossa henkilölle olisi jo aiemmin tehty maastapoistamispäätös. Tästä syystä uuden oleskelulupahakemuksen yhteydessä ei enää tarvitsisi arvioida uudestaan maasta poistamista koskevaa asiaa, vaan oleskelulupahakemuksen yhteydessä tehtäisiin 36 e §:n mukainen kohtuullisuusharkinta. Tässä harkinnassa arvioitaisiin mahdolliset uudet esiin nousseet seikat sekä otettaisiin huomioon lapsen etu ja perhe-elämän suoja.

Oleskelulupahakemus käsitellään aina yksilöllisesti. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetty kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuva palautuskielto sitoo viranomaisia kaikissa maastapoistamistilanteissa. Ulkomaalaislain 202 §:n 1 momentin mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saat-
taa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 131 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit voitaisiin tallentaa myös henkilöiltä, joiden pääsy evätään, jotka on määrätty maahantulokieltoon, ja joiden kohdalla yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle 117 a §:n 1 momentin perusteella täyttyy.

Muutosehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut lain-sääntäjän liikkumavaraa rajoittavan edellä mainitun säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin (PeVL 13/2016 vp).

Ehdotetuissa lisäyksissä on kyse yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometristen tietojen käsittelystä. Biometriset tiedot ovat perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta erityisen arkaluonteisia henkilötietoja. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn tulee olla välttämätöntä ja niiden käsittelyssä on huomioitava käyttötarkoitussidonnaisuus. Biometrisiä tunnisteita sisältävät laajat tietokannat sisältävät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat muodostaa



Sisäministeriö

Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

uhan henkilön identiteetin suojalle. (PeVL 40/2021 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Esityksellä ei olla luomassa uutta tietokantaa, vaan uusilla perusteilla otettavat henkilötuntomerkit talletettaisiin olemassa olevaan tietokantaan. Ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitetut henkilötuntomerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin ja niiden käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa. Voimassa olevassa 131 §:n 2 momentissa säädetään tietojen tallentamisesta, säilyttämisestä ja poistamisesta sekä 4 ja 5 momentissa tietojen luovuttamisesta. Näihin säännöksiin ei ehdoteta muutoksia.

Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja että sääntely on välttämätöntä ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Biometrisiä tietoja, kuten sormenjälkiä ja valokuvaa tai kasvokuvaa, käytetään henkilöllisyyden todentamiseen ja henkilöiden tunnistamiseen, koska ne ovat ainutlaatuisia ja siksi paljon luotettavampia henkilön henkilöllisyyden todentamisessa ja tunnistamisessa kuin aakkosnuumeriset tiedot. Henkilöllisyyden todentaminen tai henkilöiden luotettava tunnistaminen on tarpeen, jotta voidaan tukea palauttamis päätösten käsittelyä, päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa. Tilanteessa, jossa henkilö määrätään maahantulokieltoon, voidaan biometrinen tunnistaminen avulla estää esimerkiksi turvallisuutta vaarantavan henkilön tulo Schengen-alueelle.

Ehdotettavat uudet tilanteet ovat pääsyn epäämisen ja maahantulokiellon määräämisen osalta samankaltaisia kuin jo 131 §:ssä säädetty maasta poistamista koskevat tilanteet. Ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetään poliisin ja rajatarkastusviranomaisen oikeudesta kerätä henkilötuntomerkit, kuten sormenjäljet ja valokuva ulkomaalaisesta, joka on päätetty käännyttää tai maasta karkottaa. Poliisin rekisteriin kerätään ja tallennetaan siten jo nykyisellään biometriset tiedot ulkomaalaisista, joille on tehty palauttamis päätös ja joille on mahdollisesti määrätty tässä yhteydessä maahantulokieltokielto. Maahantulokieltokielto määrätään erillään maastapoistamis päätöksestä huomattavasti harvemmin. Ehdotetut kynnykset henkilötuntomerkkien ottamiseen liittyvät kiinteästi, aiempien samankaltaisten tilanteiden tavoin, vireillä oleviin prosesseihin, ja niiden voidaan arvioida olevan oikeasuhtaisia laissa asetettuihin tavoitteisiin nähden.

Ehdotetussa 131 §:n 1 momentin 7 kohdan tilanteessa, jossa yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle 117 a §:n 1 momentin perusteella täyttyy, tulee toimen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys turvaamistoimesta päättävän viranomaisen toimesta arvioiduksi 117 a §:n 1 momentissa edellytetyin tavoin turvaamistoimen määräämisen yhteydessä. Samalla arvioidaan myös biometrinen tietojen ottamisen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus.

Esityksen 150 d §:ssä ehdotetaan säädettävän ennakkollisen maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella olevalle kolmannen maan kansalaiselle yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella. Ennakollinen



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

maahantulokielto talletettaisiin Schengenin tietojärjestelmään ja se perustuisi SIS-raja-tarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Koska ennakkollinen maahantulokielto määrittäisiin Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle, eikä henkilöllä pääsääntöisesti olisi oleskelulupahistoriaa Suomessa, ei kuulutuksen tallentavalla poliisilla olisi todennäköisesti käytössä henkilön biometrisiä tunnisteita, jotka voitaisiin tallentaa SIS-järjestelmään. Jos viranomaisella kuitenkin olisi biometriset tunnisteet ennakkolliseen maahantulokieltoon määrittävästä henkilöstä, tulisi niiden käsittelyyn sovellettavaksi edellä maahantulokiellon osalta kerrotut biometrinen tietojen käsittelyn edellytykset. Henkilötuntemerkit edesauttaisivat ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätyn, turvallisuutta vaarantavan henkilön tunnistamista, jos hän kiellosta huolimatta pyrkisi Suomeen tai Schengen-alueelle.