

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

Perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi otsikon asiassa.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin useita muutoksia, joiden keskeisenä tavoitteena olisi tehostaa luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, selkiyttää ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaa sääntelyä ja taata kansallinen turvallisuus. Ulkomaalaislakia ehdotetaan muutettavan muun muassa siten, että muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävät maasta karkottamista koskevat päätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä aikaisemmin ja että maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen. Lakiin ehdotetaan myös sääntelyä, jolla vältettäisiin tarve tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä. Säilöönoton enimmäiskeston laskentaa tarkennettaisiin tilanteissa, joissa säilöönotto koostuu useista eri perustein tehdyistä säilöönottojaksista. Lakiin myös lisättäisiin säännökset ennakkolisesta maahantulokiellosta. Lisäksi ulkomaalaislakiin ja rikoslakiin ehdotetaan eräitä muita muutoksia.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden Suomen perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Keskeisiksi nousevat etenkin vaatimus säätää lailla ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa (PL 9.4 §) sekä oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin (EIOS 6 ja 13 art., perusoikeuskirjan 47 art. ja PL 21 §). Lisäksi sääntely on merkityksellistä palautuskiellon (EIOS:n 3 art., perusoikeuskirjan 19 art. ja PL 9.4 §), oikeuden vapauteen ja turvallisuuteen (EIOS 5 art., perusoikeuskirjan 6 art. ja PL 7.3 §) ja oikeuden yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (EIOS 8 art, perusoikeuskirjan 7 art. ja PL 10 §) sekä yhdenvertaisuusperusoikeuden (EIOS 14 art. ja 12. lisäpöytäkirja, perusoikeuskirjan 21 art. ja PL 6 §) ja lapsen oikeuksien ja edun (lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 art. ja perusoikeuskirjan 24.2 art.) kannalta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentissa mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämä säännös heijastaa kansainvälisen oikeuden voimassa olevaa pääsääntöä, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp s. 52). Perustuslain säännöksessä lainsäätäjälle varattua liikkumavaraa rajaavat samaan momenttiin sisältyvän palautuskiellon lisäksi muut perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet, kuten hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeet. Perusoikeusuudistuksen mukaan perustuslain 9 §:n 4 momentin lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja menettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan (HE 309/1993 vp s. 52). Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Pykälän 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 velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut hyvän hallinnon takeet tulee turvata lailla.

Nyt tarkasteltavat ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset merkitsevät monilta osin heikennyksiä ulkomaalaisten oikeudelliseen asemaan nykytilaan verrattuna. Ehdotetuissa muutoksissa on nähdäkseni pääosin kyse perustuslain 9 §:n 4 momentin lainsäätäjälle jättämän liikkumavaran käyttämisestä. Eräitä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa jännitteisessä suhteessa olevia muutosehdotuksia hallituksen esitykseen kuitenkin sisältyy. Kiinnitän tästä näkökulmasta huomiota karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta ja toisaalta maahantulokiellon määräämistä ulkomailla olevalle henkilölle koskevaan sääntelyyn.

Ulkomaalaislain 200 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehty päätös maasta karkottamisesta voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi eikä enää siis odotettaisi päätöksen lainvoimaiseksi tuloa. Jos asiassa on haettu täytäntöönpano keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Vastaavaa muutosta ehdotetaan myös unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä karkottamista koskien lain 201 a §:ään. Keskeisenä perusteluna muutokselle on täytäntöönpanon tehostaminen.

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 (mm. PeVL 2/2021 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, 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, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat (PeVL 24/2016 vp, s. 4).

Valiokunta on aiemmin pitänyt nyt ehdotetun kaltaista sääntelyratkaisua mahdollisena ja siis katsonut, että perustuslain 21 §:stä seuraavia vaatimuksia vastaa se, että karkotuspäätös voidaan panna täytäntöön, kun 30 päivää on kulunut päätöksen tiedoksi antamisesta tai jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, kun tähän hakemukseen on tehty päätös (PeVL 18/2018 vp). Tuolloin kyse oli kuitenkin vain tietyistä yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä karkottamispäätöksistä. Nyt vastaava sääntely ulotettaisiin kaikkiin karkotuspäätöksiin. Sääntely siis heikentäisi perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa kaikissa karkotustilanteissa. Kuten useat lausunnonantajat totesivat jo hallituksen esitysluonnosta arvioidessaan, sääntely lisäisi huomattavasti hallinto-oikeuksien työmäärää, sillä täytäntöönpanokieltoa koskevien hakemusten määrä todennäköisesti moninkertaistuisi nykyiseen verrattuna. Vaikka sääntelyratkaisua voitaisiin lähtökohtaisesti pitää mahdollisena perustuslain 21 §:n valossa, liittyy oikeusturvan tosiasialliseen toteutumiseen huomattavia riskejä hallinto-oikeuksien kuormittumisen johdosta.

Ulkomaalaislain 145 §:ssä säädetään kuulemisesta käännättämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Pykälän 1 momentin pääsäännön mukaan ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolle tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi mm. maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Pykälään ehdotetaan uutta 2 momenttia, jonka mukaan puolisolle tai tähän rinnastettavalle ei kuitenkaan varattaisi tilaisuutta tulla kuulluksi, jos maahantulokiellon määräämistä harkitaan muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle lakiin ehdotettavan 150 a §:n nojalla, jollei lain 62 §:stä muuta johdu. Kyseisen pykälän mukaan oleskeluluvan edellytysten selvittämiseksi hakijalle ja perheenkokoajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen asian ratkaisemista, jollei hakemusta hylätä heti perusteettomana. Oikeutta yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä lapsen oikeuksia ja etua toteuttaisi nähdäkseni paremmin se, että tällaisissakin tilanteissa kuuleminen toteutettaisiin pykälän 1 momentin pääsäännön mukaisesti. Nähdäkseni hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita pääsäännöstä poikkeamiselle.

Helsingissä 28.4.2026

Eeva Nykänen

Professori, Itä-Suomen yliopisto