



28.4.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunnan kokous 29.4.2026 klo 11.30

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

Hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa hallituksen esitykseen lähinnä siltä osin kuin se vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota hallituksen esityksessä (s. 47) mainituin tavoin siihen, että samanaikaisesti vireillä olevien muutosesityksen yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on etukäteen vaikea tunnistaa. Myös useat muutaman viime vuoden aikana tehdyt ulkomaalaislain muutokset vaikeuttavat yhteisvaikutusten tunnistamista.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Karkottamista koskevat päätökset (pois lukien kansainvälistä suojelua koskevat asiat) olisivat jatkossa ehdotetun 200 §:n nojalla täytäntöön pantavissa jo valitusajan päättymisen jälkeen. Kuten hallituksen esityksen sivulla 48 on todettu, tämä johtaisi täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevien hakemusten määrän huomattavaan kasvuun, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia. Esityksessä on arvioitu, että laskennallisesti työmäärän lisäys on noin 1 770 täytäntöönpanon kieltotoimuksesta, joiden käsittelyyn tarvittaisiin hallinto-oikeuksissa arviolta yhteensä yhden tuomarin ja yhden esittelijän henkilötyövuosi. Hallinto-oikeus huomauttaa, että tuomarin lisäksi mainittu muutos lisäisi myös kansliahenkilökunnan työmäärää.

Kuten esityksessä on samassa yhteydessä todettu, maasta poistamista koskevat päätökset liittyvät usein Maahanmuuttovirastossa käsiteltyyn lupa-asiaan, jonka mukaisesti valitus kirjataan hallinto-oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään tehdyn haun perusteella vuonna 2025 hallinto-oikeudessa tuli vireille lähes 1 000 oleskelulupa-asiaa, joiden yhteydessä on käytetty myös karkottaminen-asiasanaa. Mainittu määrä on vain

suuntaa antava, mutta on selvää, että esitetty muutos lisää jatkossa huomattavasti työmäärää Helsingin hallinto-oikeudessa ja tulee näin ollen ottaa resursseja kohdennettaessa huomioon.

Tämän osalta on lisäksi otettava huomioon EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-sopimuksen (pakti) mukanaan tuomat uudistukset kesäkuussa 2026 sekä viime aikoina ulkomaalaislainsäädäntöön tehdyt useat kiristykset, jotka todennäköisesti johtavat entistä useammin kielteisiin jatkolupapäätöksiin ja niihin liittyviin karkottamispäätöksiin. Näiden kaikkien seurauksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevien täytäntöönpanon keskeyttämistä, kieltämistä tai lykkäämistä koskevien hakemusten ja valitusten määrä nousee aikaisemmasta. Lisäksi täytäntöönpanon kieltämistä koskevan arvioinnin voidaan ennakoida olevan sen piiriin tulevissa uusissa asioissa työläämpää nykyisiin täytäntöönpanokieltoasioihin verrattuna.

Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella

Hallinto-oikeus toteaa, että esitetyn uuden 150 d §:n eli ennakollisen maahantulokiellon osalta kyseessä olisi täysin uusi sääntely, johon liittyy merkittäviä ennakollisen maahantulokiellon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Hallituksen esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on päädytty laajentamaan koskemaan kansallisen turvallisuuden lisäksi yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamista. Hallituksen esityksen mukaan kynnys ennakollisen maahantulokiellon määrittämiselle on ehdotetussa 150 d §:ssä asetettu korkealle, sillä siinä edellytettäisiin painavia syitä katsoa, että kolmannen maan kansalainen muodostaisi vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Hallinto-oikeus huomauttaa, että hallituksen esityksessä ei tarkemmin määritellä, milloin 'painavat syyt' voisivat olla käsillä. Lisäksi haasteita tulkinnaalle tulee asettamaan se, että toimivaltainen viranomainen ennakollisen maahantulokiellon määrittämisessä tulisi olemaan poliisiviranomainen (Keskusrikospoliisi), jolla ei ole aiempaa kokemusta maahantulokieltojen määrittämisestä.

Hallituksen esityksen mukaan ennakollista maahantulokieltoa harkittaessa ulkomaalaiselle ei olisi tarpeen varata tilaisuutta tulla kuulluksi (145 § 3 momentti). Lisäksi hallituksen esityksellä ulkomaalaislakiin on esitetty lisättäväksi 206 §:ään (Tiedoksianto ulkomailla) uusi 5 momentti, jonka mukaan *”jos 150 d §:ssä tarkoitetun ennakollisen maahantulokiellon määräävä poliisi arvioi, että tiedoksianto viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamisen, rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen taikka rikoksiin liittyvät syytetoimet, päätös voidaan antaa tiedoksi vasta kun*

maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.”

Esityksessä on 206 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 104) todettu seuraavasti: *”Ulkomailla olevalla henkilöllä, joka on määrätty maahantulokieltoon, olisi ulkomaalaislain 190 §:n mukainen oikeus hakea samaansa päätökseen muutosta valittamalla. Hallintoprosessi toteutettaisiin samalla tavalla kuin tälläkin hetkellä sellaisissa valitusasioissa, joissa suojelupoliisi on antanut lausunnon. Suojelupoliisille järjestetään näissä tapauksissa suljettu suullinen käsittely lausunnon perusteluiden esittämiseksi hallinto-oikeudelle ja tämän jälkeen hallinto-oikeus arvioi, tuleeko valittajalle järjestää suullinen käsittely. Tämä voidaan toteuttaa etäyhteyksin. Hallinto-oikeus arvioi tällöin suojelupoliisin tietojen asianosaisjulkisuuden. Edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että ehdotus turvaisi ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätyn henkilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”*

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota edellisessä kappaleessa mainitulta osin siihen, ettei esityksessä ole tältä osin eritelty sitä, onko merkitystä tältä osin annettava sille, onko ennakkollinen maahantulokielto määrätty yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden vai kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi. Hallinto-oikeus toteaa, että edellisessä kappaleessa mainittu tähän mennessä käytössä ollut menettely on koskenut tilanteita, joissa suojelupoliisi on antanut lausunnon, jossa se on katsonut valittajan maassa oleskelun vaarantavan valtion turvallisuuden ja jonka perusteiden suojelupoliisi on katsonut olevan asianosaiselta salassa pidettäviä.

Esitetyn ulkomaalaislain 206 §:n 5 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa mainittu merkitsisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksissa järjestettävien suullisten käsittelyjen määrän lisääntymistä. Ulkomaalaislain säännökset toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta huomioon ottaen mainitut asiat ohjautuisivat todennäköisesti lähinnä Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Kun otetaan huomioon, että ehdotetun 150 d §:n 3 momentin mukaan ennakkollinen maahantulokielto voitaisiin määrätä enintään 15 vuodeksi tai jopa toistaiseksi, suullisia käsittelyjä järjestettäisiin ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen uhkaa arvioitaisiin mahdollisesti useita vuosiakin ennakkollista maahantulokieltoa koskevan päätöksen tekemisen jälkeen.

Hallituksen esityksessä ei myöskään ole otettu huomioon ulkomailla olevien henkilöiden kuulemisessa suullisten käsittelyjen järjestämiseen ja etäyhteyksien käyttämiseen liittyviä käytännön ongelmia. Niitä on käsitelty Tuomioistuinviraston selvitysryhmän raportissa TIV/163/2021, 24.9.2021. Raportista ilmenee Suomen ulkoministeriön kanta, jonka mukaan tuomioistuimen toimivalta suorittaa prosessitoimia rajoittuu alueellisesti siihen valtioon, jossa

tuomioistuimien sijaitsee. Ulkoministeriön mukaan valtioiden suvereniteettiperiaate estää tuomioistuinta suorittamasta prosessitoimia, kuten todistelun vastaanottamista, toisen valtion alueella ilman sanotun valtion suostumusta tai myötävaikutusta. Jos suomalainen hallintotuomioistuin kuulee suullisesti etäyhteyden avulla toisen valtion alueella oleskelevaa henkilöä, voi kyseessä olla valtion suvereniteetin loukkaus. Hallinto-oikeus toteaa, että raportin laatunut selvitysryhmä perustettiin sen jälkeen, kun ulkoministeriö oli ilmoittanut hallinto-oikeuksille, etteivät Suomen edustustot tule enää tarjoamaan virka-apua suullisissa käsittelyissä toteutettavissa etäkuulemisissa suvereniteettiongelman takia.

Edellä mainitun raportin mukaan kun kansainväliset sopimukset eivät suoraan koske hallintotuomioistuinten suorittamia etäkuulemisia, ainoaksi virallisiksi vaihtoehtoksi jää ns. diplomaattitie. Diplomaattinen tie kulkee Suomen ulkoministeriölle, joka välittää pyynnön edustustoon. Sieltä pyyntö välitetään kyseisen valtion ulkoministeriöön. Diplomaattisen tien kesto ja epävarma lopputulos vähentää sen käyttömahdollisuuksia oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluvan kohtuullisen käsittelyajan vaatimuksen vuoksi. Lisäksi oikeusapupyyntöön itsessään voidaan hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan arvioida liittyvän riskiä, kun otetaan huomioon seikat, joista kyseistä henkilöä olisi etäyhteyksin tarkoitus kuulla.

Tuomioistuimen toteuttamaa toisessa valtiossa oleskelevan henkilön suoran puhelinkuulemisen laillisuutta on arvioitu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1941/2020. Mikäli tuomioistuin päätyy harkinnassaan siihen, että henkilöä voidaan kuulla suoraan ilman hänen oleskeluvaltionsa lupaa, hallinto-oikeus toteaa, että tähänkin voidaan arvioida liittyvän merkittäviä riskejä. Edellä mainitun raportin mukaan tällöin on syytä olla tietoinen ainakin kuultavan turvallisuuteen, tietoturvaan, tietosuojaj- ja julkisuuskysemyksiin, ulkopuolisten henkilöiden vaikutusmahdollisuuksiin, henkilöllisyyden varmistamiseen sekä mahdollisiin teknisiin ongelmiin liittyvistä näkökohdista.

Muita huomioita

Hallituksen esityksen sivulla 107 on todettu, että nyt kyseessä oleva hallituksen esitys HE 51/2026 vp ja niin kutsutun paktin kansallista täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys HE 52/2026 vp ovat riippuvaisia toisistaan ja että molemmissa esityksissä ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain 131, 147 a, 193, 198 b ja 200 b §:iin, mikä tulisi ottaa eduskuntakäsittelyssä huomioon. Hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että:

- Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 147 a §:ää on esitetty muutettavan sekä otsikoltaan (nykyään vapaaehtoinen paluu,

jatkossa vapaaehtoisen paluun aika) että sisällöltään kaikkien pykälän tällä hetkellä voimassa olevien kolmen momentin osalta. Sen sijaan paktia koskevassa hallituksen esityksessä pykälän otsikkoon ei ole esitetty muutoksia, mutta pykälän 2 momenttia on esitetty muutettavaksi, pykälään on esitetty uuden momentin lisäämistä ja nykyinen 3 momentti on esitetty siirrettäväksi uudeksi 4 momentiksi. Hallituksen esitykset ovat mainitun pykälän osalta siten siinä määrin keskenään ristiriitaisia, että asiassa on tarvetta arvioida, onko mainitut ristiriidat mahdollista ratkaista esitysten valiokuntakäsittelyssä.

- Molemmissa hallituksen esityksissä on esitetty säädettäväksi uusi ulkomaalaislain 200 b §. Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä esityksessä 200 b §:ssä säädettäisiin unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämistä koskevan käännättämissä päätöksen täytäntöönpanosta, kun taas paktia koskevassa hallituksen esityksessä sama pykälä koskisi hallinto-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen täytäntöönpanoa.
- Paktia koskevassa hallituksen esityksessä on esitetty ulkomaalaislain 193 §:ää muutettavaksi niin, että jatkossa pykälässä olisi kolme momenttia. Nyt kyseessä olevassa hallituksen esityksessä on esitetty kuitenkin säädettäväksi pykälään uusi 5 momentti.

Muilta osin hallinto-oikeudella ei ole lausuttavaa.

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Mira Kallatsa.



Ylituomari

Ann-Mari Pitkäranta

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
Helsinki 00520
Puh.: 029 56 42000
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi
www.hehao.fi

