

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI ULKOMAALAILAIN JA RIKOSLAIN 17 LUVUN 7 B §:N MUUTTAMISESTA (HE 51/2026 VP)

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

Yleistä

Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja rikoslakia. Muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävien maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi täsmentämällä, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin 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. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös mahdollisuudesta määrätä ennakkollinen maahantulokielto. Esityksessä ehdotetaan myös, että maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta selkiytettäisiin suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, selkiyttämään ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaa sääntelyä ja takaamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.6.2026.

Tavoite

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa siihen, että karkottamispäätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Ehdotettavilla muutoksilla pyritään välttämään tarvetta tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä, jotka kuormittavat viranomaisia ja hidastavat maasta poistamista. Tavoitteena on tehostaa ja joustavoittaa viranomaisprosesseja, jotta paluut ja palautukset tehostuisivat. Lisäksi esityksellä pyritään puuttumaan väärinkäytöksiin. Lisäksi ehdotettavilla muutoksilla pyritään selkiyttämään ulkomaalaislain sääntelyä ja yhtenäistämään sitä suhteessa EU-lainsäädäntöön. Esityksellä pyritään kohti yhdenmukaisempaa eurooppalaista soveltamiskäytäntöä. Esityksen tavoitteena on myös varautua uudenlaisiin yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin.

Esityksen vaikutusarviointien osana todetaan (s. 47), että lakimuutosten taustalla on yleisenä tavoitteena maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttaminen aiempaa tiukemmaksi. Lakimuutoksilla todetaan pyrittävän siihen, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut Pohjoismaat tai EU:n jäsenvaltiot. Tämän esityksen ja muiden ulkomaalaislain muutosten yhtenä tavoitteena on tehostaa paluita ja palautuksia sekä siten torjua ja vähentää laitonta maassa oleskelua. Muutoksilla halutaan viestiä, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yhteiskunnan eikä yksilön kannalta tavoiteltava vaihtoehto.

Esityksen perustuslakijakson (s. 107) mukaan esityksessä on pyritty löytämään tasapaino käsittelyn nopeuttamista ja tehostamista koskevien tavoitteiden sekä oikeusturvaan ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden välillä. Tämä koskee erityisesti maasta karkottamista koskevia ehdotuksia, joissa karkottamispäätöksen nopeutettu täytäntöönpanokelpoisuus ehdotetaan jäävän riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaisemiselle ei olisi määräaikaa. Ehdotukset turvaavat karkotettavan oikeusturvan. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen ei koskisi kansainvälisen suojelun hakijoita.

Vaikutusarvioinnit

Esitykseen sisältyy vaikutusarviointeja koskeva jakso (6.2). Jaksossa on tuotu esille (s. 47), että samanaikaisesti esityksen kanssa valmistellaan EU:n maahanmuuttosäntelyn kansallisen täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset eivät pääsääntöisesti kohdistu kansainvälistä suojelua hakeviin. Tähän esitykseen sisällytetyt muutokset ovat myös pääosin sellaisia, jotka eivät sisälly komission paluusetusehdotukseen.

Lisäksi on viitattu muutokseen (147/2025), jolla ulkomaalaislakiin lisättiin muun muassa yhteistyövelvoite palauttamismenettelyssä, uudistettiin pakenemisen vaaran arvioimista sekä lisättiin säilöönottoperusteita ja pidennettiin säilöönoton enimmäiskesto. Lisäksi ulkomaalaislain muutoksella (247/2025) mahdollistettiin karkottamispäätöksen nopeampi täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Muutosten yhteisvaikutusten johdosta kielteisen päätöksen saaneet henkilöt kyettäisiin poistamaan maasta aiempaa nopeammin ja sääntely olisi eri henkilöryhmien kohdalla yhdenmukaisempaa. Lakimuutosten taustalla on todettu olevan yleisenä tavoitteena maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttaminen aiempaa tiukemmaksi. Lisäksi esityksen mukaan voidaan arvioida, että kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnallinen turvallisuuden tunne parantuvat ehdotusten myötä.

Esityksen (s. 47) mukaan muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa. On mahdollista, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei ole kyetty havaitsemaan. Kuluvalla hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa. Tämä hankaloittaa esityksen mukaan yhteisvaikutusten tunnistamista.

Perustuslakijakso

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso (13). Siinä on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 7 §:ään (henkilökohtainen vapaus ja turvallisuus), 9 §:ään (liikkumisvapaus), 10 §:ään (yksityiselämän suoja, perhe-elämän suoja ja henkilötietojen suoja), 21 §:ään (oikeusturva) ja 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen). Perustuslakijaksossa on käyty läpi myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Lisäksi on käsitelty ihmisoikeusvelvoitteita, muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimusta, EU:n perusoikeuskirjaa ja lapsen oikeuksia koskevaa YK:n yleissopimusta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Perustuslakijaksossa on tarkasteltu asiakysymyksinä lapsen edun toteutumista sekä yksityis- ja perhe-elämän suoja, karkottamispäätösten ja pääsyn epäämistä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta, maahantulokieltoa koskevaa sääntelyä (ennakollinen maahantulokielto, maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset ja maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus), oleskelun laillisuutta ja oleskeluluvan epäämistä, säilöönoton enimmäiskeston laskentaa, henkilötietojen suoja sekä tilapäistä suojelua saavia koskevaa siirtymäsäännöstä.

Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin ennakkollista maahantulokieltoa ja säilöönoton enimmäiskeston laskentaa koskevien ehdotusten osalta.

Arviointi

Yleisarvio

Esityksessä ehdotettavat ulkomaalaislain muutokset laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamisen tehostamiseksi ovat merkityksellisiä perustuslain usean säännöksen kannalta. Asia on merkityksellinen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan lakiperustaisuuden, 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden, 7 §:n mukaisen henkilökohtaisen vapauden ja turvallisuuden, 9 §:n mukaisen liikkumisvapauden, 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän, perhe-elämän ja henkilötietojen suojan sekä 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta. Rikoslain muutoksen kannalta merkitystä on myös perustuslain 8 §:llä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta. Lisäksi esitys on merkityksellinen EU-oikeuden ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esityksen perustuslainmukaisuutta ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on esitetty valtiosääntöoikeudellisilta perusteiltaan ja arviointitavaltaan varsin asianmukaista ja kattavaa arviointia. Huomioon on otettu laajasti myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. En siksi katso tarpeelliseksi toistaa tässä lausunnossa kaikkia asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteita. Esityksessä on käsitelty esimerkiksi kysymystä säilöönoton enimmäiskeston laskennasta riittävässä laajuudessa. Esityksessä ei ole tehty kriminalisointisäännöksen arviointia perustuslain 8 §:ään nähden, mutta arvioni mukaan lailla säätämisen ja sääntelyn täsmällisyyden vaatimukset

täyttyvät tältä osin. Ihmisoikeuksien mukaisuuden osalta huomio kiinnittyy paitsi puutteisiin perustuslain 22 §:n toteuttamisessa myös esimerkiksi siihen, ettei esityksessä ole nähdäkseni arvioitu esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen merkitystä.

Esityksen keskeinen ongelma on arvioni mukaan se, että esityksessä ei ole kaikilta osin kiinnitetty riittävästi huomiota perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumiseen. Kyse on perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntely-yhteydestä, jossa lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen vaan jossa tulisi korostua oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat (PeVL 34/2016 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 4). Ehdotetuissa lainmuutoksissa painottuu tätä vastoin maasta poistamisen tehostaminen ja muu maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan tiukentaminen. Huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla siihen, että esityksen mukaan siinä on pyritty löytämään tasapaino käsittelyn nopeuttamista ja tehostamista koskevien tavoitteiden sekä oikeusturvaan ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden välillä. On syytä painottaa, että käsittelyn nopeuttamisen ja tehostamisen ei tule tapahtua oikeusturvan kustannuksella, vaan että käsillä olevassa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä oikeusturvatarpeet ovat korostuneita.

Esityksen tavoitteiden osalta on syytä lisäksi kiinnittää huomiota esityksen mainintaan siitä, että ehdotusten taustalla on se, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut Pohjoismaat tai EU:n jäsenvaltiot. Perustuslakivaliokunta on pitänyt Suomen houkuttelevuuden vähentämistä turvapaikanhakumaana perustuslain 22 § huomioiden perusoikeuksien rajoittamisperusteiden hyväksyttävyyksivaatimuksen kannalta varsin ongelmallisena perusteena lainsäädäntöhankkeelle (ks. PeVL 27/2016 vp, s. 2, ks. myös PeVL 55/2016 vp, s. 4–5).

Esitykseen sisältyy myös EU-lainsäädäntöön liittyviä muutosehdotuksia pääsyn epäämisen, unionin kansalaisen karkottamisen, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen käännättämisen ja hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen taustalla. Tähän liittyvää sääntelyn selkeyttämistavoitetta on pidettävä hyväksyttävänä. Merkille pantavaa on, että ehdotuksissa on käytetty EU-oikeuden mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ensisijaisesti prosessien nopeuttamiseen. Esitys ei nähdäkseni ilmennä kansallisen liikkumavaran käytönkään osalta perustuslain 22 §:n vaatimusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Ylipäätään merkille pantavaa on, että ehdotukset eivät perustu EU:n maahanmuuttosääntelyn mukanaan tuomiin pakollisiin muutoksiin, vaan ovat etenkin ongelmallisimmilta osiltaan taustaltaan kansallisia ehdotuksia.

Huomio kiinnittyy myös siihen, että laajoista perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä ja -herkkyydestä huolimatta esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskeva jakso (6.2.4.4) on hyvin suppea eikä siinä ole juurikaan tunnistettu kielteisiä vaikutuksia yksilön asemaan. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä on erityisen tärkeää varmistua, että ehdotettujen muutosten vaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin arvioidaan kattavasti ja otetaan riittävästi huomioon lainmuutoksissa.

Esityksessä on nostettu esille lasten asemaa, mutta tältäkin osin ehdotusten lapsiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu varsin puutteellisesti ja osin epäselvästi. Epäselväksi esimerkiksi jää, mitä tarkoitetaan huomiolla (s. 54) siitä, että lapsen etu ja perhe-elämän suoja turvataan kaikessa päätöksenteossa, eikä täytäntöönpanon nopeuttamisella olisi siihen juurikaan vaikutusta, lukuun ottamatta lapsen edun huomioon ottamista käytännön arjen tilanteissa kuten koulunkäynnin näkökulmasta. Käsitykseni mukaan yksittäisen lapsen kannalta esityksen vaikutukset voivat

merkittäviä. On syytä korostaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen edun ensisijaisuutta kaikissa lasta koskevissa toimissa. Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lasten tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Lasta tulee kuulla hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 34/2016 vp, s. 4). Arvioni mukaan esityksestä jää epäselvyyttä lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutumisesta.

Ulkomaalaislakia on uudistettu kuluvalle hallituskaudella useissa lakihankkeissa pitkälti samanlaisten tavoitteiden saavuttamiseksi ulkomaalaisten oikeuksia merkittävästi heikentäen. Nyt arvioitavana oleva esitys ja laajoja muutoksia ulkomaalaislakiin sisältävä EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (ns. pakti) täytäntöönpanemista koskeva esitys (HE 52/2026 vp) muodostavat yhdessä erittäin laajan kokonaisuuden, jolla muutettaisiin merkittävästi koko turvapaikkaprosessia. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat myös ainakin kansalaisuuslain ja kotoutumislain muutokset. Esitetyt muutokset muodostavat muiden muutosten kanssa merkittävän ja laaja-alaisen kokonaisuuden. Niiden voi arvioida, myös esityksessä todetusti, tekevän ulkomaalaislain sääntelystä aiempaa yksityiskohtaisempaa ja hajanaisempaa sekä sellaisena epäselvempää. Merkille pantavaa on, että esityksessä on todettu (s. 107), että tämän esityksen ja paktia koskevan esitysten laajuuden vuoksi on vielä eduskuntakäsittelyvaiheessa tarve varmistua niiden yhteensopivuudesta. Mielestäni ulkomaalaislakiin liittyvien muutosten kokonaisuutta on pidettävä vaikeasti hahmottavana, mikä myös osaltaan vaikeuttaa asian valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 16/2023 vp, s. 6, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 3). Laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien pilkkominen pienempiin osauudistuksiin on omiaan heikentämään eduskunnan edellytyksiä saada tarpeellisia tietoja ja kasvattaa riskiä uudistusten kokonaiskuvan hahmottamisesta (PeVL 20/2024 vp, kappale 12, ks. myös PeVL 30/2020 vp, s. 10).

Mainittuun nähden pidän hyvin ongelmallisena, että esityksessä on tehty vain yleisluontoisia viittauksia esitysten ja lainmuutosten yhteisvaikutuksiin. Lisäksi pidän huolestuttavana, että esityksessä on nimenomaisesti mainittu, ettei yhteisvaikutuksia pystytä tunnistamaan tai arvioimaan. Vaikka sinänsä on myönteistä, että esitystä käsitellään eduskunnassa samaan aikaan kuin laajoja muutoksia ulkomaalaislakiin sisältävää paktin täytäntöönpanemista koskevaa esitystä, ei tällä käsittelytavalla voida korvata esitysten yhteisvaikutusten arvioinnin puuttumista. Asiassa on kiinnitettävä vakavaa huomiota siihen, ettei valtioneuvosto ole käsittäkseni laatinut asiasta yhteisvaikutusten arviointia. Jo tehtyjen ja valmisteilla olevien muutosten yhteisvaikutukset, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksien kumulatiiviset vaikutukset, tulisi arvioida, jotta myös niiden perustuslainmukaisuutta voitaisiin arvioida asianmukaisesti. Lisäksi on tärkeää joka tapauksessa,

että lainmuutosten vaikutuksia, myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, seurataan ja tehdään tällä perusteella tarvittavat lainmuutokset.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuuden nopeuttaminen

Ulkomaalaislain 200 §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että kaikissa muissa kuin kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa tehty karkottamispäätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisempaa nopeammin. Esityksessä ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen sekä tämän perheenjäsenen karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta nopeutetaan. Jatkossa muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei automaattisesti lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuimien ratkaisu on tullut valituksen voimaan. 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. Ehdotetut muutokset vastaisivat voimassa olevaan lakiin sisältyviä rikosperusteisten karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä.

Esityksen (s. 54) mukaan ehdotusten lähtökohtana on se, että karkotettavien oikeusturva ei vaarannu. Tämä turvattaisiin esityksessä sillä, että karkotettava saisi oleskella maassa 30 päivän ajan, minä aikana hän voisi valittaa saamastaan päätöksestä ja hakea päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä hallinto-oikeudelta. Päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus olisi ratkaissut täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevan hakemuksen. Lapsen etu ja perhe-elämän suoja turvataan kaikessa päätöksenteossa, eikä täytäntöönpanon nopeuttamisella olisi siihen juurikaan vaikutusta, lukuun ottamatta lapsen edun huomioon ottamista käytännön arjen tilanteissa kuten esimerkiksi koulunkäynnin näkökulmasta. Esityksellä ei ole vaikutusta oikeuteen hakea Suomesta kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon arvioimiseen tai noudattamiseen. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia käännätyksiin tai karkottamisen edellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

Esityksen vaikutusarvioinneissa (s. 51) on todettu ehdotuksen vaikutukset yksilön asemaan voivat olla merkittäviä, ja ne voivat vaikuttaa myös laajemmin perheisiin. Käytännössä maasta karkotettava henkilö joutuisi huolehtimaan yksityis- ja perhe-elämäänsä liittyvistä kysymyksistä aiempaa lyhyemmässä ajassa. Nämä arkielämän kysymykset voivat liittyä asumiseen, työssäkäyntiin tai lasten koulunkäyntiin. Erityisen kuormittavaa nopea täytäntöönpano olisi haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, jotka joutuisivat lyhyessä ajassa järjestämään elämäntilanteensa uudelleen.

Lisäksi vaikutusarvioinneissa (s. 53) on nostettu esille, että välillisesti muutoksilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia lapseen, koska lapsen vanhemmille tehtävät karkottamispäätökset ja erityisesti niiden täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely vaikuttaa myös lapseen. Jos karkottamispäätösten täytäntöönpanoajat ehdotetulla tavalla lyhentyvät, voi muutoksilla olla huomattavaa äkillistä vaikutusta lapsen elämään ja arkeen kuten lapsen koulunkäyntiin, harrastuksiin ja ystävyyssuhteisiin. Myös mahdolliset terveyteen liittyvät hoitosuhteet saattavat katketa. Äkilliset muutokset voivat lisätä lapsen turvattomuuden tunnetta ja vaikuttaa kielteisesti lapsen hyvinvointiin.

Ehdotettu sääntely karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuuden nopeuttamisesta on merkityksellistä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteutumisen kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta 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.)

Ehdotetut karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskevat säännökset heikentävät niiden kohteeksi joutuvien henkilöiden perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa. Oikeusturvan toteutumisen kannalta on pidettävä välttämättömänä, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon ei ehdotetun mukaisesti voida ryhtyä ennen kuin 30 päivää on kulunut päätöksen tiedoksi antamisesta, eikä päätöstä saa panna täytäntöön, jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tähän hakemukseen on tehty päätös. Arvioni mukaan tämä vastaa perustuslakivaliokunnan vuonna 2019 ulkomaalaislain muutoksen yhteydessä antamaa lausuntoa (PeVL 18/2018 vp).

Mikäli henkilö ei hae täytäntöönpanokieltoa tai jos hallinto-oikeus ei sitä määrää, on henkilö jo karkotettu siinä vaiheessa, kun karkotuspäätöksestä tehty valitus ratkaistaan. Tällainen sääntely voisi joissakin palauttamista koskevissa tilanteissa muodostua ongelmalliseksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaisen tehokkaan oikeussuojakeinon toteutumisen näkökulmasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla järjestetty siten, että sen käyttö on hakijalle tosiasiallisesti mahdollista ja että menettely tarjoaa riittävät takeet hänen esittämiensä väitteiden asianmukaiselle arvioinnille. Tuomioistuin on korostanut, että oikeussuojakeino ei täytä sopimuksen 13 artiklan vaatimuksia, mikäli menettely on niin nopeaa, monimutkaista tai muutoin rajoittavaa, ettei hakija voi käytännössä käyttää sitä (Gebremedhin v. Ranska, no. 25389/05, §§ 66–69; I.M. v. Ranska, no. 9152/09, §§ 130–146). Erityisesti palauttamista tai muuta peruuttamatonta toimenpidettä koskevissa asioissa tehokkaan oikeussuojakeinon edellytyksenä on, että valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus ja että hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeudellista apua ja riittävästi aikaa valituksensa valmisteluun. Ilman täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta oikeussuojakeino voi menettää merkityksensä, koska palautus voidaan panna täytäntöön ennen kuin valitus on käsitelty (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, no. 30696/09, §§ 286–321; De Souza Ribeiro v. Ranska, no. 22689/07, §§ 79–83; Čonka v. Belgia, no. 51564/99, §§ 79–83). Kun ehdotuksen mukaan valituksella ei ole automaattista täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, täytäntöönpanon keskeytyminen jää hakijan aktiivisten ja nopeiden toimenpiteiden varaan, mikä lisää riskiä peruuttamattomien toimenpiteiden toteuttamisesta ennen kuin tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut valituksen aineelliset perusteet.

Esityksen perustuslakijaksossa sääntelyn suhdetta perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaiseen palautuskieltoon on käsitelty erityisesti suhteessa karkottamiseen liittyvään päätöksentekoon. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palautuskielto velvoittaa ehdottomana myös maasta poistamista täytäntöönpanossa. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta ja unionin tuomioistuimen

oikeuskäytäntö (ks. mm. tuomio 4.9.2025, PPU (Adrar), asia C-313/25, kohta 62 ja 64) edellyttää, että palauttamiskieltoa noudatetaan palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa.

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on todennut vuonna 2024 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissään (CAT/C/FIN/CO/8), että Suomen tulee varmistaa, että ketään ei voida karkottaa, käännättää tai luovuttaa rikoksen johdosta toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi (19 b-kohta). Komitea on todennut myös, että Suomen tulee varmistaa, että valitukset päätöksistä, jotka koskevat maasta karkottamista, käännättämistä tai luovuttamista rikoksen johdosta tai muuta luovuttamista, keskeyttävät kyseisten päätösten täytäntöönpanon (19 f-kohta).

Kidutuksen vastaisen komitean yleiskommentti nro 4 (2017) tulkitsee kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaa eli palautuskieltoa. Sen mukaan palautuskielto on ehdoton eli valtio ei saa missään olosuhteissa karkottaa tai palauttaa henkilöä maahan, jossa häntä uhkaa kidutus. Valtion on arvioitava sekä kohdemaan yleinen ihmisoikeustilanne että henkilökohtaiset riskitekijät. Valtion on lisäksi taattava tehokas ja riippumaton valitusmenettely, oikeus avustajaan ja tulkkaukseen, perusteltu päätös, karkotuksen täytäntöönpanon keskeytys, kun valitus on vireillä. Erityistä suojaa vaativat lapset, kidutuksen uhrit, vammaiset, sukupuolivähemmistöt ja ihmiskaupan uhrit.

Täytäntöönpanon nopeuttamiseen liittyy riski siitä, että maasta poistaminen pannaan täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut päätöksen lainmukaisuuden sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Tältä osin on syytä ottaa huomioon, kuten esityksessäkin todetaan (s. 51), että hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet verrattain pitkiä. On syytä korostaa, että oikeusturvan tulee toteutua riittävällä tavalla myös tilanteissa, joissa täytäntöönpano tapahtuu nopeasti.

Esityksessä (s. 55–56) todetaan, että valmistelussa pohdittiin mahdollisuutta säätää poikkeuksia 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuuteen lupatyypeittäin tai olosuhteiden perusteella, mutta tällaisia poikkeuksia ei esityksessä ehdoteta. Tilanteissa, joissa yksityis- ja perhe-elämään puuttuminen on merkittävää, kuten pitkään Suomessa oleskelleiden henkilöiden kohdalla, oikeusturvan tarve voi kuitenkin olla korostunut ja poikkeussäännöksillä voitaisiin turvata oikeusturvan toteutumista.

Valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus ja harkinta oleskeluluvan epäämisen yhteydessä

Esityksen mukaan maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus hylättäisiin lähtökohtaisesti ilman sisällöllistä arviointia. Lisäksi ehdotetaan maasta poistamisen tehostamiseksi ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan muuttamista siten, että jatkossa oleskelulupaa ei lähtökohtaisesti myönnettäisi Suomesta haettuna, jos ulkomaalainen ei ennen hakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti laillisesti. Käytännössä muutos vähentäisi ulkomaalaisten mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomesta käsin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu tehokkaan ja tosiasiallisen oikeussuojakeinon merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa esitetään palauttamiseen liittyviä riskejä.

Oikeussuojakeinon tehokkuutta koskevassa arvioinnissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, mahdollistetaanko menettelyssä palautusriskin todellinen ja yksilöllinen arviointi (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, no. 30696/09, §§ 288–321; Gebremedhin v. Ranska, no. 25389/05, §§ 66–67). Tuomioistuin on katsonut, että automaattinen hylkääminen ilman yksilöllistä harkintaa voi heikentää oikeussuojakeinon tehokkuutta ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan kannalta (Jabari v. Turkki, no. 40035/98, § 40; I.M. v. Ranska, no. 9152/09, §§ 145–146).

Palautuskiellon ehdoton luonne Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan nojalla edellyttää, että viranomaiset arvioivat palauttamiseen liittyvät riskit huolellisesti ennen täytäntöönpanoa (Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 14038/88, §§ 90–91; Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, no. 22414/93, §§ 79–80). Lisäksi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisesti maasta poistamisen vaikutukset yksityis- ja perhe-elämään on arvioitava tapauskohtaisesti (Boultif v. Sveitsi, no. 54273/00, §§ 46–48; Üner v. Alankomaat, no. 46410/99, suuri jaosto, §§ 57–60), ja lapsen edun ensisijaisuus korostuu erityisesti tapauksessa Jeunesse v. Alankomaat (no. 12738/10, suuri jaosto, §§ 106–109). Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta EIT on edellyttänyt korostettua huolellisuutta viranomaisten arvioinnissa (Rahimi v. Kreikka, no. 8687/08, §§ 86–94; Paposhvili v. Belgia, no. 41738/10, suuri jaosto, §§ 183–191).

Esitys on myös näiltä osin merkityksellinen perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta. Maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehdyn uuden oleskelulupahakemuksen sekä maassa laittomasti oleskelevan oleskelulupahakemuksen hylkäämistä lähtökohtaisesti ilman sisällöllistä arviointia on pidettävä ongelmallisena oikeusturvaperusoikeuteen kuuluvan asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kannalta. Lainsäädännössä on mahdollista asettaa menettelyllisiä rajoituksia peräkkäisten hakemusten käsittelylle. Kuitenkaan tällaiset rajoitukset eivät voi estää palautuskiellon ja muiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tosiasiallista ja yksilöllistä arviointia silloin, kun hakemuksessa esitetään uusia tai olennaisia seikkoja. Ehdotettu sääntely vaikuttaa ylipäätään hyvin kategoriselta niihin tilanteisiin, joissa yksilöllinen arviointi olisi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta tarpeellista.

Ennakollinen maahantulokielto

Ulkomaalaislain 150 d §:ään ehdotetaan säännöksiä uudesta ennakollisesta maahantulokiellosta. Ennakollinen maahantulokielto voitaisiin määrätä Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella. Kyse olisi pääsääntöisesti tilanteista, joissa henkilöllä ei ole lupahistoriaa Suomessa, eikä hänestä ole muuta tietoa kuin turvallisuusviranomaisten tiedustelutieto. Ennakollisen maahantulokiellon määräisi poliisi muiden turvallisuusviranomaisten esityksestä tai omasta aloitteestaan. Ennakollista maahantulokieltoa koskevan ehdotuksen tarkoituksena on estää ennalta sellaisten kolmannen maan kansalaisten pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle, jotka voivat aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi tunnetut tai ulkomailla tuomitut terroristit taikka väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan muodostavat henkilöt.

Esityksen mukaan (s. 112) kynnys ennakollisen maahantulokiellon määräämiselle 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.

Esityksen vaikutusarviointien (s. 54) mukaan ennakkollisella maahantulokiellolla ei olisi vaikutusta esimerkiksi yksilön oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta. Sen sijaan ennakkollisella maahantulokiellolla vaikutettaisiin sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, joiden läsnäolon voidaan arvioida vaarantavan Suomen tai Schengen-alueen turvallisuutta ja jotka pyrkivät matkustamaan jäsenvaltioiden alueelle joko viisumin tai oleskeluluvan nojalla. Käytännössä heidän tulonsa Suomeen ja Schengen-alueelle voitaisiin estää pitkäksi ajaksi. Jos henkilöllä olisi perheenjäseniä Suomessa tai muualla Schengen-alueella, arvioitaisiin yksilöllisesti ennakkolliseen maahantulokieltoon määräämisen vaikutus henkilön oikeuteen nauttia perustuslain 10 §:ssä turvattua perhe-elämänsä suojaa. Jos yksilöllisessä harkinnassa päädyttäisiin siihen, että perhe-elämän suoja väistyisi ja maahantulokielto määrättäisiin, päätös vaikuttaisi henkilön arkeen ja yhteydenpitomahdollisuuksiin perheenjäseniinsä. Perheenjäsenet voisivat pitää yhteyttä toisiinsa tapaamalla toisiaan Schengen-alueen ulkopuolella tai muilla tavoin. Ennakollinen maahantulokielto annettaisiin kolmannen maan kansalaiselle tiedoksi siten kuin ulkomaalaislain 206 §:ssä ehdotetaan säädettävän. Näin toimimalla turvattaisiin henkilön oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

Lisäksi on arvioitu (s. 53), että maahantulokieltoesitykseen ehdotettavat muutokset ja uusi ennakkollinen maahantulokielto voivat vaikuttaa kielteisesti lapsen mahdollisuuteen viettää perhe-elämää. Maahantulokielto rajoittaa kiellon keston ajan Schengen-alueelle jäävän lapsen ja hänen maahantulokieltoon määrätyn huoltajansa tapaamisia Suomessa ja muissa EU-valtioissa. Pääsääntöisesti maahantulokielto tehdään maastapoistamispäätöksen yhteydessä tai joka tapauksessa tämän päätöksen tekemisen jälkeen. Tällöin päätöksenteossa on suoritettu 146 §:ssä tarkoitettu kokonaisharkinta, jossa lapsen etu ja perhe-elämän suoja on huomioitu. Myös ennakkollista maahantulokieltoa harkittaessa suoritetaan kokonaisharkinta.

Ennakollista maahantulokieltoa koskevan 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 (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lisäksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaisesta lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan 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, ks. PeVL 20/2024 vp, kappale 3). Ehdotetussa sääntelyssä on kyse julkisen vallan käytöstä suhteessa kolmannen maan kansalaiseen, minkä vuoksi on olennaista, että hallintoasian osapuolen oikeudet sekä perustuslain 21 §:n edellyttämä oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen turvataan myös tältä osin.

Ehdotetussa säännöksessä on sinänsä asetettu korkeita kynnyksiä ennakkollisen maahantulokiellon määräämiselle. Kuitenkin sääntely jättää avoimeksi, mitä tarkoitettaisiin vakavan uhan muodostamista yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Nähdäkseni sääntelyä on tältä osin ongelmallista perustuslain 9 §:n 4 momentin rajoittamisen näkökulmasta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Huomio kiinnittyy lisäksi siihen, että ehdotetun 150 d §:n 2 momentin mukaan poliisi voisi määrätä maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Esityksen perusteluiden (s. 89) mukaan mainitut turvallisuusviranomaiset

voisivat toimittaa päätöksentekoa varten poliisille tiedustelutietoa, jonka perusteella poliisi pystyisi tekemään kyseisen päätöksen. Tähän nähden huomio kiinnittyy myös siihen, että myös Maahanmuuttovirasto voisi peruuttaa poliisin määräämän maahantulokiellon. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi myös muiden viranomaisten kuin suojelupoliisin tulisi voida esittää turvallisuusviranomaisten tietoihin perustuvan ennakkolaisen maahantulokiellon määräämistä tai sen peruuttamista. Lisäksi ehdotuksen sisältämään tiedustelutiedon välittämiseen liittyy näkökohtia, joita olisi tullut tarkastella myös perustuslain 10 §:n mukaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta.

Säännösehdotus lähtee siitä, että maahantulokielto määrättäisiin enintään 15 vuoden määräajaksi. Jos kolmannen maan kansalaisen katsotaan muodostavan ilmeisen vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle, hänelle voidaan kuitenkin määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Maahantulokielto tulee voimaan välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen. Maahantulokiellossa olisi siten kyse mahdollisesti hyvinkin pitkistä ajoista. Esityksen valossa jää epäselvyyttä siitä, mihin mainitut määräajat ja voimassaoloajat perustuvat ja miten maahantulokiellon edellytyksiä arvioidaan kiellon voimassaolon aikana.

Lisäksi esityksen perusteella jää epäselvyyttä siitä, miten oikeusturvaedellytykset maahantulokiellon osalta toteutettaisiin. Ongelmat kytkeytyvät erityisesti maahantulokiellon tiedoksiantoa koskevaan menettelyyn. Arvioni mukaan päätöksen tiedoksiantoon liittyy esityksessä epäselvyyttä ja mahdollisuus myös tiedoksiantoon vasta mahdollisesti huomattavan pitkän ajan kuluttua Suomeen pyrkimisen yhteydessä. Päätöksen tiedoksianto on olennainen osa hallintoasian käsittelyä ja siihen kuuluvaa muutoksenhakuoikeuden toteuttamista. Tiedoksiannolla on olennainen vaikutus muun ohella siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu (ks. esim. PeVL 9/2010 vp). Tältäkin osin on siten syytä varmistua oikeusturvan riittävästä toteutumisesta.

Huomiota on syytä kiinnittää vielä siihenkin, että ennakoiva maahantulokielto vaikuttanee tosiasiallisesti yksilön oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta, sillä maahantulokielto käytännössä estäisi yksilön saapumisen Suomeen esimerkiksi viisumilla hakemaan turvapaikkaa. Pidän ehdotusta ennakoivasta maahantulokiellosta valtiosääntöoikeudellisesti siten kaikkiaan varsin ongelmallisena.

Helsingissä 28.4.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori