

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

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

- 1) Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa ja selkeyttää maasta poistamista koskevaa sääntelyä, yhdenmukaistaa kansallinen lainsäädäntö Euroopan unionin (EU) oikeuden ja Schengen-sääntelyn kanssa sekä vahvistaa yleisen ja kansallisen turvallisuuden huomioon ottamista maahantulon estämisessä ja maastapoistamismenettelyissä.
- 2) Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävien maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, 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.
- 3) Tämän lisäksi lakiin lisättäisiin säännös mahdollisuudesta määrätä ennakkollinen maahantulokielto sellaiselle muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Keskityn aikataulusyistä ennakkolliseen maahantulokieltoon.
- 4) Totean aluksi, että hallituksen esitystä oli jossain määrin hankala hahmottaa. Tämä johtuu siitä, että ehdotus on kytköksissä paluusetusehdotukseen, jota ei ole vielä hyväksytty. Jos ja kun se hyväksytään, asetus aiheuttaa merkittäviä muutoksia ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaan sääntelyyn. Tällöin tarkasteltavaksi tulee yhtäältä päällekkäisen kansallisen sääntelyn kumoaminen ulkomaalaislaista ja toisaalta mahdollisen kansallisen liikkumavaran mahdollistama uusi sääntely. Hallituksen esityksessä todetaan, että "EU-asetuksen valmistelun osuessa ajallisesti päällekkäin tämän esityksen valmistelun kanssa, on tässä esityksessä pyritty keskittymään pääasiassa muihin kuin asetusehdotuksen alaan kuuluviin kysymyksiin." (HE 51/2026 vp, s. 6) Ehdotuksesta ei kuitenkaan aina selviä, mikä ratkaisu perustuu jo voimassa olevaan EU-sääntelyyn ja mikä puolestaan perustuu puhtaasti kansallisiin tarpeisiin.
- 5) Esityksessä todetaan ennakkollisen maahantukiellon suhteesta EU-oikeuteen kuitenkin 'käänteisesti' seuraavasti:

Paluukäsikirjan mukaan paluudirektiivin mukaiset palauttamiseen liittyvistä maahantulokielloista annetut säännöt eivät vaikuta maahantulokieltoihin, jotka on määrätty muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä. Näitä ovat sellaisille kolmansien maiden kansalaisille määrätty maahantulokiellot, jotka ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin tai joiden tapauksessa on selvästi käynyt ilmi, että he aikovat tehdä tällaisen rikoksen [...] Edellä todetun perusteella paluudirektiivin soveltamisala ei aseta estettä säätää kansallisesti ennakkollisesta maahantulokiellosta Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle. Nämä tilanteet jäävät kansallisen lainsäädännön varaan (HE 51/2026 vp, s. 17).

6) Lähden näin ollen arviossani siitä, että kyseessä on kansallisista tarpeista syntynyt ehdotus eikä asiassa tarvitse arvioida EU-säätelyyn liittyvää mahdollista kansallista liikkumavaraa.

7) Ehdotuksen taustalla on Euroopassa ilmennyt tarve puuttua ennakkollisesti eräiden ulkomailla oleskelevien henkilöiden pääsyyn Eurooppaan. Erityisesti pyrkimyksenä on eurooppalaisten suojeleminen terrorismilta ja erilaisilta väkivaltaisilta ääriliikkeiltä.

8) Ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) 150 a §:n nojalla voidaan jo nykyiselläänkin määrätä maahantulokielto muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Tällöin edellytyksenä on, että ulkomaalaisella on jonkinlainen oleskelulupahistoria Suomessa. Maahantulokielto määrätään UlkL 150 b §:n nojalla enintään viiden vuoden määräajaksi. Jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta, voidaan hänelle määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto toistaiseksi, jos hän muodostaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle, maahantulokielto voidaan samoin määrätä toistaiseksi. Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle määrätty maahantulokielto tulee voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen.

9) Esityksen tarkoituksena olisi, että kansallista lainsäädäntöä muutetaan siten, että se mahdollistaisi maahantulokiellon määräämisen myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole lainkaan lupahistoriaa Suomessa tai Schengen-alueella.

10) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa tulee säätää lailla. Lainsäädäntö ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita, eikä se saa olla syrjivä tai mielivaltaisen. Samoin lainsäädännöltä edellytetään, että maahan pääsyä ja maassa oleskelun perusteita sekä päätöksentekomenettelyjä koskevat säännökset ovat sellaisia, että hakijoiden

oikeusturva voidaan taata. Lain on oltava myös täsmällinen ja tarkkarajainen (HE 309/1993 vp, s. 52; ks. myös PeVL 64/2024 vp, kappale 6).

11) Hallituksen esityksessä todetaan myös kansainväliseen oikeuteen tukeutuen, että ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 51/2026 vp, s. 111). Tähän on lisättävä, että poikkeuksen tästä lähtökohdasta muodostavat tilanteet, joihin soveltuu palautuskielto. Perustuslain 9 § 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskiellosta määrätään myös mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 63/1999) soveltamiskäytännössä palautuskielto liittyy sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

12) Palautuskielto, kidutuksen kielto ja oikeus elämään ovat perustavaa laatua olevia perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä ilmenee muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta, jossa on määräykset sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Huomionarvoista on, että 15 artiklan mukaan 2 artiklasta (oikeus elämään) ja 3 artiklasta (kidutuksen kielto) ei voi poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää.

13) Ennakollinen maahantulokielto voitaisiin ehdotuksen mukaan määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on *painavia syitä katsoa*, että hänen läsnäolostaan Suomessa tai Schengen-alueella aiheutuisi *vakava uhka* yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kiellon määräisi poliisi. Poliisi määräisi ennakollisen maahantulokiellon omasta aloitteestaan tai suojelupoliisin, Puolustusvoimien taikka Rajavartiolaitoksen esityksestä. Aloite perustuisi tiedustelutietoon. Edellytyksenä olisi, että turvallisuusviranomaisella olisi *”riittävän raskauttavaa ja yksilöityä tietoa* Schengen-alueen ulkopuolella olevasta kolmannen maan kansalaisesta, jolla on mahdollisesti aikomus matkustaa Schengen-alueelle.” (kursivointi EP, HE 51/2026 vp, s. 90). Keskeistä on, että hallituksen esityksessä todetaan nimenomaisesti, että maahantulokielto ei estäisi sitä, että henkilö hakee kansainvälistä suojelua (HE 51/2026 vp, s. 90). Maahantulokielto määrättäisiin enintään 15 vuoden määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevana. Kielto tulisi voimaan välittömästi sitä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen.

14) Asian luonteesta johtuen ulkomaalaista ei kuultaisi, mikä muodostaa haasteen PL 21 §:n näkökulmasta. Kuuleminen ei kuitenkaan ole ehdoton päätöksenteon edellytys ja tilanteisiin soveltuisi näin hallintolain (434/2003) 34 §:n 2 momentin 4 kohta, jonka mukaan asia saadaan ratkaista asianosaista kuulematta mm. silloin, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksenmukaisen toteutumisen. EU:n

perusoikeuskirjan 41 turvaa myös oikeuden kuulemiseen, mutta rajoitus olisi perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan valossa välttämätön muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiselle. Esityksessä esitetään vakuuttavat perustelut kuulemisvelvollisuudesta poikkeamiselle.

15) Keskeistä PL 21 §:n näkökulmasta on, miten tiedoksianto tapahtuu. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeusturva toteutuu (PeVL 9/2010 vp, s. 2) Maahantulokieltoa koskeva päätös annettaisiin ehdotuksen mukaan tiedoksi siten kuin UlkL 206 §:ssä tiedoksiannosta ulkomaille säädetään.

16) UlkL 206 §:ään lisättäisiin kuitenkin uusi momentti, jolla mahdollistettaisiin ennakkollista maahantulokieltoa koskeva tiedoksianto myöhemmin, kun henkilö hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Tämä poikkeuksellinen tiedoksianto olisi mahdollinen, jos ennakkollisen 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. Kun otetaan huomioon sääntelyn tavoite – erittäin vakavien rikosten ennaltaehkäisy – poikkeuksellinen tiedonanto on perusteltu.

17) Ennakollisen maahantulokiellon yhteydessä sovellettaisiin myös UlkL 146 §:ää, jonka nojalla tehdään yksilöllinen arviointi maahantulokieltoon määräämisen vaikutuksista. Päätöksestä voi myös valittaa.

18) Ennakollinen maahantulokielto on poikkeuksellinen toimenpide, mutta mielestäni hallituksen esityksessä on esitetty vakuuttavat perustelut sääntelyn hyväksyttävyydelle. Tarkoituksena on estää sellaisen kolmannen maan kansalaisten maahantulo, joka aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Kuten yllä on esitetty, valtiot päättävät itse, ketä ne alueelleen päästävät, kunhan samalla varmistetaan se, että oikeutta hakea turvapaikkaa ei estetä eikä palautuskieltoa rikota. Esityksessä todetaan nimenomaisesti, että kansainvälistä suojelua voi hakea maahantulokiellosta huolimatta ja palautuskielto on voimassa joka tapauksessa.

19) Lähinnä kyse on siis siitä onko sääntely tarpeeksi täsmällinen ja tarkkarajainen, oikeasuhtainen sekä onko maahantulokiellon kohteella käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot. Nähdäkseni esityksessä ei ole ongelmia tarkkarajaisuuden suhteen. Oikeasuhtaisuuden osalta voidaan todeta, että vastaavankaltainen maahantulokielto on jo mahdollinen sellaisten henkilöiden osalta, joilla on Suomessa oleskelulupahistoria. Tämä uudistus on viety läpi hiljattain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL

64/2024 vp). Ennakollinen maahantulokielto sisältää oikeusturvan toteutumisen kannalta joitakin jännitteisiä piirteitä. Näitä ovat kuulemiseen ja tiedoksiantoon liittyvät ratkaisut, mutta tavanomaisesta menettelystä poikkeamiselle on esitetty vahvat perustelut. En siten näe valtiosääntöistä estettä ennakollisesta maahantulosta säätämiseksi.

Helsinki, 28.4.2026



Elina Pirjatanniemi