



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

7.5.2026

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Esityksessä ehdotetaan, että maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä tiukennettaisiin siten, että jatkossa karkottamispäätöstä koskevan valituksen automaattinen lykkäävä vaikutus poistetaan käytännössä kaikilta, myös kielteisen jatkolupapäätöksen saaneilta. Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi lisäämällä oleskeluluvan epäämisperusteeksi se, että uusi oleskelulupahakemus on tehty maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana, vaikka hakijalla olisi tuolloin oikeus oleskella. Lisäksi ehdotetaan tehokkaita oikeussuojakeinoja ja maastapoistamisen kokonaisharkintaa merkittävästi rajoittavaa sääntelyä, myös liittyen uuden maastapoistamispäätöksen tekemiseen. Esityksessä ehdotetaan myös muun muassa oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn laajentamista.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia ja katsoo, että tässä yhteydessä maastapoistamisen oikeusturvaa ei tule heikentää puutteellisen lainvalmistelun pohjalta entisestään eikä maastapoistamista koskevia säädöksiä tule muuttaa muilta osin kuin EU-oikeus ja esimerkiksi EU-paktin täytäntöönpano edellyttää. Ehdotetuille oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikennyksille ei ole esitetty perusteita. Esitys ei myöskään selkeytä ulkomaalaislain maastapoistamista koskevaa sääntelyä, vaan osittain päinvastoin. Esitykseen on lisätty täysin perusteettomasti oleskeluluvan epäämisperusteen merkittävä laajentaminen.

Pakolaisneuvonnan lausunnossa keskitytään esityksen kohtiin, jotka Pakolaisneuvonnan käytännön työn perusteella heikentävät tarpeettomasti ja merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, lisäävät ulkomaalaislainsäädännön vaikeaselkoisuutta ja joista tulee näin ollen tulee luopua.



1 Yleistä

Ehdotus sisältää merkittäviä heikennyksiä ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin, ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeiseen oikeusturvaperiaatteeseen ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Nyt ehdotetut tiukennukset kohdistuvat erityisesti oleskeluluvan Suomessa saaneisiin ja täällä oleskeluluvalla oleskelleisiin ihmisiin ja heidän perheisiinsä.

Myös esityksessä todetaan, että kuluvalle hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa ja muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa. Samaan aikaan Eduskunnassa äärimmäisen tiukalla aikataululla käsiteltävä ja 12.6.2026 sovellettavaksi tuleva EU-pakti ja sen kansallinen täytäntöönpano yhdessä maastapoistamista koskevien ehdotusten kanssa lisäävät entisestään säädösten vaikeaselkoisuutta sekä oikeusturvaheikennysten negatiivisia vaikutuksia.

Valiokuntakuulemisten aikataulu, samoin kuin luonnosvaiheessa lausuntomenettelyn ajankohta ja pituus sekä ajoitus samaan aikaan erittäin laajan EU-paktin täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen kanssa, ei mahdollista riittävää perehtymistä ehdotukseen eikä kattavan lausunnon tekemistä.

Esityksestä tulee selkeästi esiin, että siinä ehdotetut oikeusturvaa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia koskevat lisärajoitukset perustuvat käytännössä yksinomaan poliittiseen hallitusohjelmaan ja erityisesti pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan "kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti".

Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovat useaan otteeseen todenneet, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei riitä hallituksen esityksen pääasialliseksi perusteluksi (ks. esim. PeVL 16/2024 vp, kohta 9 ja OKV/2824/21/2024, s. 2–3, OKV/1772/10/2023 ym., s. 3, OKV/1486/21/2024, s. 8–9).

Perusteluna esitetyn maastapoistamisen tehostamisen osalta on lisäksi huomautettava, että perustuslakivaliokunta on mietinnöissään toistuvasti painottanut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tule olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. (PeVL 34/2016 vp, s. 3–4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18, PeVL 15/2021 vp).

Pakolaisneuvonta huomauttaa, että lukuisat jo vuonna 2015 ja tällä hallituskaudella toteutetut sekä vireillä olevat lakimuutokset, mukaan lukien Eduskunnassa käsiteltävänä oleva EU-paktin täytäntöönpanoa koskeva esitys sekä nyt käsiteltävänä oleva esitys lisäävät paperittomuutta ja vievät paperittomilta käytännössä kaikki mahdollisuudet oleskeluluvan saamiseen eli



oleskelunsa laillistamiseen. Myös useat selvitykset ja tutkimustieto osoittavat, että paperittomuuden lisääminen ja pitkittäminen lisää muun muassa hyväksikäytön riskiä eikä ole sen enempää yksilön kuin myöskään yhteiskunnan etu.

Tässä tilanteessa ehdotetut rajoitukset ja tiukennukset tulee vähintään palauttaa uudelleen valmisteltaviksi. Myös esitykseen viitaten Euroopan unionissa valmistellaan samaan aikaan suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Euroopan komissio antoi 11.3.2025 ehdotuksen paluusetukseksi (COM(2025) 101 final). Asetus aiheuttaa hyväksytyksi tultuaan merkittäviä muutoksia ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaan sääntelyyn.

Pakolaisneuvonta katsoo, että oikeusturvaa ja ulkomaalaisten oikeuksia perusteettomasti heikentävistä muutosehdotuksista tulee luopua. Tässä vaiheessa ei maastapoistamisen oikeusturvaa tule heikentää puutteellisen lainvalmistelun pohjalta entisestään eikä maastapoistamista koskevia säädöksiä tule muuttaa muilta osin kuin EU-paktin täytäntöönpano edellyttää.

Nyt ehdotetuille oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen heikennyksille ei ole esitetty perusoikeusrajoitusten edellyttämiä eikä käytännössä mitään perusteita.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslaissa turvattuja oikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön. Nyt ehdotettu sääntely ei täytä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä.

Karkotuspäätösten täytäntöönpantavuutta ei tule muuttaa esitetyllä tavoin. Esitykseen on myös lisätty täysin perusteettomasti oleskeluluvan epäämisperusteen merkittävä laajentaminen.

2 Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi. Ehdotettu ulkomaalaislain 36 b §:n muutos.

Esityksen mukaan maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi tiukentamalla ulkomaalaislain 36 b:ää niin, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti aina hakemuksen hylkäämiseen. Esityksen mukaan harkintaa olisi mahdollista käyttää, mutta kynnyks olisi korkea (36 e § ja perhesiteen osalta 36 c §).

Ulkomaalaislain 36 b §:ää koskeva muutosehdotus merkitsisi, että oleskeluluvan myöntämisen esteeksi muodostuisi myös tilanne, jossa hakija on käyttänyt hänelle lain mukaan kuuluvaa oikeutta valittaa päätöksestä ja hänellä on oikeus jäädä maahan odottamaan hallinto-oikeuden ratkaisua. Ehdotuksen mukaan hakijan katsottaisiin käyttäytyneen "moitittavasti", mikäli hän ei ole



poistunut maasta välittömästi Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen saatuaan, vaan on kielteisen päätöksen ja maastapoistamispäätöksen saatuaan hakenut oleskelulupaa, vaikka kaikki muut oleskeluluvan edellytykset täyttyisivät ja hakijalla on ulkomaalaislain nojalla oikeus oleskella Suomessa hallinto-oikeuden käsittelyn ajan.

Tiukennusta perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa hämmäntävästi lähinnä viittaamalla toukokuussa 2025 voimaan tulleeseen ulkomaalaislain 40 §:n muutokseen ja EUT:n ratkaisuun C-181/16 *Gnandi*. Säännöskohtaiset perustelut korostavat, että todellinen perustelu muutokselle on yksinomaan hallitusohjelman mukainen tavoite tiukentaa lakia ja tavoite entisestään vaikeuttaa ja käytännössä estää oleskelun laillistaminen Suomesta käsin tilanteissa, joissa oleskeluluvan kaikki muut edellytykset täyttyvät.

Ulkomaalaislain 40 § uudistettiin lakimuutoksella 147/2025 (HE 143/2024). Kyseisen ja myös nyt käsiteltävänä olevan esityksen mukaan muutoksen taustalla oli EUT:n paluudirektiivin tulkintaa koskeva ratkaisu C-181/16 *Gnandi*. Kyseisessä ratkaisussa EUT otti kantaa siihen voidaanko maastapoistamispäätös tehdä samaan aikaan, kun vastuuviranomaisen (Suomessa Maahanmuuttovirasto) tekee kielteisen päätöksen kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Suomessa tämä on ollut vakiintunut käytäntö toisin kuin monessa muussa EU:n jäsenvaltiossa.

Sekä nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä, että esityksessä HE 143/2024 viitataan kyseisen ratkaisuun kohtaan 59, jossa EUT toteaa, että kaikkien esitettyjen seikkojen perusteella on katsottava, että ellei kolmannen maan kansalaiselle ole myönnetty paluudirektiivin 6 artiklan 4 kohdassa tarkoitettua oleskeluoikeutta tai -lupaa, hän on maassa paluudirektiivissä tarkoitetulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä. EUT toteaa, että tällaisesta henkilöstä voidaan siten lähtökohtaisesti tehdä palauttamispäätös mainitusta hylkäämisestä lähtien. Paluudirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltio voi milloin tahansa päättää myöntää alueellaan laittomasti oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle erillisen oleskeluluvan tai muun luvan (other authorisation offering a right to stay), joka oikeuttaa oleskeluun, yksilöllisten inhimillisten syiden tai humanitaaristen tai muiden syiden perusteella. Tällöin palauttamispäätöstä ei tehdä. Jos palauttamispäätös on jo tehty, se perutaan tai sitä lykätään oleskeluluvan tai muun oleskeluun oikeuttavan luvan voimassaoloajaksi.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä tulee ottaa huomioon myös ulkomaalaislain 40 §:n muutoksen ongelmalliset vaikutukset (ks. lausunnon kohta 3) ja se tosiasia, että sen enempää EU:n lainsäädäntö kuin EUT:n ratkaisukäytäntökään (ml. *Gnandi* -tuomio) eivät edellyttäneet tehtyä ulkomaalaislain 40 §:n muutosta eivätkä edellytä myöskään nyt ehdotettua



muutosta. Pakolaisneuvonta katsoo, että kyseinen ratkaisu ei ole mitenkään peruste ehdotetulle 36 b §:n tiukennukselle.

Esityksessä sivuutetaan myös käytännön todellisuus eli esimerkiksi se, miten lukuisat tällä hallituskaudella toteutetut lakimuutokset ovat tiukentaneet ja monimutkaistaneet sääntelyä, mikä on omiaan lisäämään yhä useamman Suomessa oleskeluluvalla asuvan ihmisen ja hänen perheensä kohdalla riskiä siihen, että muuttuneessa elämäntilanteessa, ilman asiantuntevaa ja ajantasaista neuvontaa hakija voi saada kielteisen jatkolupapäätöksen tai peruuttamispäätöksen eikä osaa ajoissa eli ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä hakea oikealla perusteella jatkolupaa. Pakolaisneuvonnan käytännön työssä tulee jatkuvasti esiin tilanteita, joissa hakija ei ole saanut Maahanmuuttovirastolta, oikeusaputoimistosta tai mistään yksilöllisen tilanteensa huomioivaa ja oikeaa neuvontaa, mikä on johtanut siihen, että hän on vasta kielteisen päätöksen ja karkottamispäätöksen saatuaan osannut hakea oikealla perusteella jatkolupaa.

Esimerkiksi mikäli puoliso avioerotilanteessa ei ole ennen perhesideluvan peruuttamispäätöstä tai kielteistä jatkolupapäätöstä hakenut jatkolupaa jollain toisella, esimerkiksi työn, perusteella, hänelle tehtäisiin jatkossa kielteinen päätös, jos hän hakee valitusvaiheessa ja vaikka hänellä on ollut hakemusta jättäessään oikeus oleskella ja vaikka hän muuten täyttäisi kaikki luvan myöntämisen edellytykset. Tämä on erittäin ongelmallista, koska ihmisten ei voi edellyttää ymmärtävän asiantuntijoillekin erittäin vaikeasti avautuvan lainsäädännön määräyksiä ja saatavilla oleva neuvonta on täysin riittämätöntä.

Myös esimerkiksi tapauksessa, jossa henkilön jatko-oleskelulupa on evätty siitä syystä, että hänen palkkatulonsa ovat olleet jonkin aikaa liian matalalla tasolla tai oleskelulupa on peruutettu ns. 3 kuukauden työttömyyssäännön perusteella, esitys tarkoittaisi, että henkilö ei voisi valitusvaiheessa hakea ja saada uutta lupaa saadessaan uuden työn, joka täyttää lupaedellytykset. Tätä ei voi pitää sen enempää yksion kuin yhteiskunnankaan edun mukaisena, järkevänä eikä kohtuullisena.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu ulkomaalaislain 36 b §:n muutos tulee poistaa. On täysin perusteetonta katsoa oleskeluluvan myöntämisen epäämisen perusteeksi ja moitittavaksi käyttäytymiseksi se, että henkilö on käyttänyt oikeuttaan valittaa päätöksestä, varsinkaan kun hänellä on lain mukaan oikeus oleskella Suomessa.

Sen sijaan lakia tulisi selkeyttää korjaamalla vuosi sitten voimaan tulleella lakimuutoksella (147/2025) muutettu ulkomaalaislain 40 §, jolla luotiin järjetön tilanne, jossa monella ulkomaalaisella on valitusvaiheessa ulkomaalaislain mukaan oikeus oleskella, mutta samalla katsotaan, että hän oleskelee laittomasti (oikeus oleskella laittomasti?).



3 Ulkomaalaislain 40 §:n muutostarve

Toukokuussa 2025 voimaan tulleella lainmuutoksella muutettiin ulkomaalaislain 40 § eli eriteltiin laillinen oleskelu, laitton oleskelu ja oikeus oleskella sekä lisättiin lakiin laittoman oleskelun määritelmä (3 §). Nämä muutokset ovat johtaneet siihen, että Maahanmuuttovirasto on katsonut kielteisen jatkolupapäätöksen tai oleskeluluvan peruuttamispäätöksen ja maastapoistamispäätöksen saaneiden olevan laittomasti maassa, vaikka heillä on ulkomaalaislain mukaan oikeus oleskella odottaessaan tuomioistuimen päätöstä tekemäänsä valitukseen. Käytännössä lakimuutoksen seurauksena on ollut myös esimerkiksi se, että nämä ihmiset tippuvat jo valitusaikana, heti Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen jälkeen pois Kelan myöntämältä asumisperusteiselta sosiaaliturvalta (Kelan linjaus tullut voimaan 1.4.2026) eli siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle (esimerkiksi asumislisän osalta toimeentulotuen varaan) tai paperittomille myönnettävien palveluiden varaan tai kokonaan turvaverkkojen ulottumattomiin.

Pakolaisneuvonta katsoo, että johdonmukaisuuden ja sääntelyn selkeyden vuoksi ulkomaalaislain 36 b §:n sijaan olisi perusteltua muuttaa ulkomaalaislain 40 §:ää. Mikäli ulkomaalaisella on lain mukaan oikeus oleskella Suomessa eikä maastapoistamispäätös ole täytäntöönpantavissa, hänen on katsottava oleskelevan maassa laillisesti.

Valiokunnan tulisi vähintään edellyttää, että ulkomaalaislain 40 §:n ja lakimuutoksen 147/2025 vaikutusarviointi (laillinen oleskelu – laitton oleskelu ja/tai oikeus oleskella) toteutetaan viipymättä. Lisäksi tulee vihdoin toteuttaa jo tehtyjen ja vireillä olevien lainmuutosten yhteisvaikutuksen arviointi, myös sen osalta, miten muutoksilla on lisätty paperittomuutta.

3 Karkottamispäätöstä koskevan valituksen lykkäävä vaikutus, 200 §

Esityksen mukaan jatkossa karkottamispäätöstä koskevan valituksen lykkäävä vaikutus poistetaan kaikilta, myös kielteisen jatkolupapäätöksen saaneilta.

Karkottamisessa on kyse maassa oleskeluluvalla ja lähtökohtaisesti jo pidempään oleskelleen henkilön maastapoistamisesta, jolla on näin ollen usein useita kiinteitä siteitä Suomeen. Ero käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen on ollut myös perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 21 §:n valossa perusteltu, koska karkottaminen, toisin kuin käännyttäminen, tapahtuu yleensä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on voinut oleskella maassa pitkään ja hänelle on voinut muodostua läheisiä siteitä Suomeen (PeVL 47/2014 vp).



Maasta poistamisen arviointi ja siihen liittyvät velvoitteet edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista. Karkottamispäätöstä tehtäessä suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttoviraston tekemä karkottamispäätös voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista eli heti valitusajan päättymisen jälkeen. Jos päätöksestä valitettaisiin, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Muutokset koskisivat sekä kolmannen maan kansalaisia että Euroopan unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään.

Esitys tarkoittaisi merkittävää ja tarpeetonta kiireellistä lisätyötä sekä oikeuspuun että hallinto-oikeuksille. Myös esityksessä todetaan, että se johtaisi täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevien hakemusten määrän huomattavaan kasvuun, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia. Esityksen mukaan hallinto-oikeuksissa tehtävä täytäntöönpanoharkinta olisi ehdotetuissa tapauksissa huomattavasti työläämpää kuin tällä hetkellä käännyttämisen tai rikosperusteisten karkottamisten yhteydessä tehtävä täytäntöönpanoharkinta. Esityksessä ei huomioida samaan aikaan toteutetun EU-paktin täytäntöönpanon aiheuttamaa lisätyötä ja resurssointitarvetta valitusvaiheessa sekä oikeusavun että hallinto-oikeuksien osalta. Lisäksi on huomioitava, että kiireellisten tehtävien lisääminen oikeusavussa ja hallinto-oikeuksissa on omiaan johtamaan hakijoiden oikeusturvan heikentymiseen.

Yksilön kannalta esitys tarkoittaisi käytännössä, että ellei tuomioistuin myönnä välipäätöksellä täytäntöönpanokieltä eli "oikeutta oleskella" Suomessa valituksen käsittelyajan, on ihmisellä Maahanmuuttoviraston päätöksen jälkeen 30 päivää aikaa poistua maasta – täysin riippumatta siitä, kuinka monta vuotta elämästään hän on täällä siihen mennessä oleskeluluvalla Suomessa asunut ja mikä hänen elämäntilanteensa on.

Ehdotetulle jatkolupaa ja karkottamispäätöstä koskevan valituksen maastapoistamisen täytäntöönpanoa lykkäävän vaikutuksen poistamista koskevalle tiukennukselle ei ole esitetty mitään perusoikeusrajoitusten edellyttämää tarvetta eikä perustetta. Esitys tarkoittaa kiistatta merkittävää puuttumista yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin, oikeusturvaan ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.



Jos henkilö karkotetaan ilman mahdollisuutta tulla kuulluksi eli ilman mahdollisuutta suulliseen käsittelyyn, menettely ja päätös ei täytä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksiä. Tämä korostuu myös esimerkiksi tapauksissa, joissa karkottaminen perustuu suojelupoliisin lausuntoon. On huomattava, että suojelupoliisi tekee uhka-arvioita ja antaa lausuntoja myös henkilöistä ilman rikostaustaa ja ilman että heitä on kuultu asiasta eli henkilölle suojelupoliisin lausuntoon perustuva karkottaminen voi tulla täysin yllätyksenä. Näissä tilanteissa sekä viranomaisen että hakijan kuuleminen edellyttävät päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä valituksen ajaksi.

Esitystä perustellaan poliittisilla hallitusohjelmakirjauksilla sekä kansallisella turvallisuudella. Jälkimmäiselle argumentin osalta ei esitetä mitään perustetta, sillä ulkomaalaislaissa (149 §:n 2-4 momentti ja 200 §:n 2 momentti) on jo erikseen säädetty rikoksiin syyllistyneiden ja muiden turvallisuudelle vaaraksi osoittautuneiden henkilöiden karkottamisen täytäntöönpanosta (HE 24/2018 vp).

Esityksessä viitataan aiemmin toteutettuihin muutoksiin eli rikosperusteisen karkottamisen ja kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä tehdyn karkottamispäätöksen osalta tehtyihin muutoksiin. Kansainvälisen suojelun osalta muutos toteutettiin 1.6.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella (HE 10/2025). Esityksen mukaan sillä haluttiin puuttua väärinkäytöksiin, joissa hakijat estäisivät maastapoistaminen vireyttämällä "loputtomasti" uusintahakemuksia viime hetkellä ennen karkottamisen täytäntöönpanoa, vaikka väite ei perustunut faktoihin eivätkä myöskään tilastot tukeneet sitä, että kyseessä olisi ollut todellinen ongelma. Esitys toteutettiin kiireisesti ja puutteellisesti valmistellulla lakimuutoksella, irrallaan nyt käsiteltävänä olevasta lakihankkeesta, jonka yhteydessä se olisi tullut käsitellä. Menettelyn kyseenalaisuutta korostaa se, että nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä karkottamispäätöksen valituksen suspensiivisen vaikutuksen poistamista kaikista karkottamispäätöksistä perustellaan aiemmin tehdyillä tiukennuksilla eikä oikeusturvanäkökohtia, -riskejä ja vaikutuksia arvioida edelleenkään asianmukaisesti.

Esitystä perustellaan myös hallinto-oikeuksien pitkällä käsittelyajoilla. Pitkittyneet käsittelyajat eivät ole peruste heikentää tehokkaita oikeussuojakeinoja. Oikeusturvaa ei tule heikentää vedoten hallinto-oikeuksien pitkiin käsittelyaikoihin. Sen sijaan käsittelyaikoja on lyhennettävä lisäämällä resursseja valitusten käsittelyyn. Oikeusturvan turvaamiseksi resurssit tulee kohdentaa hakemusten ja valitusten laadukkaaseen käsittelyyn, Ehdotus sen sijaan tarkoittaisi, että hallinto-oikeudet joutuisivat käsittelemään esityksessä arvioitujen tapausmäärien perusteella noin 1 770 kiireellistä täytäntöönpanokieltihakemusta vuosittain. Todennäköisesti määrät olisivat vielä tätä suurempia. Lisäksi varsinaiset valitukset on ratkaistava entiseen tapaan.



Pakolaisneuvonta jakaa esityksessä esitetyn huolen, että maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntelykokonaisuus on vaikeasti hahmotettava. Tämä havainto tehtiin myös ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa, jossa todettiin täytäntöönpanoa koskevien säännösten olevan vaikeaselkoisia ja sen vuoksi sekä lainsoveltajan että asiakkaan näkökulmasta hankalia. Nyt käsiteltävänä oleva esitys ja tällä hallituskaudella toteutetut tiukennukset eivät ole selkeyttäneet sääntelyä, vaan päinvastoin.

3.1 EIS 13 artikla ja 7. lisäpöytäkirjan 1 artikla

Esityksessä viitataan Euroopan ihmisoikeusopimuksen (jatkossa EIS) 13 artiklaan ja 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ja todetaan, että ne tulee ottaa huomioon maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ja siihen liittyviä oikeusturvanäkökohtia arvioitessa. Esityksessä ei kuitenkaan arvioida nyt esitettyjen tiukennusten ja erityisesti ehdotettujen oikeusturvaheikennysten suhdetta näihin Suomea sitoviin sopimusvelvoitteisiin.

Esityksessä lähinnä todetaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt maasta karkottamiseen liittyvää oikeusturvaa useissa tapauksissaan ja tarkastellut 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklan tarkoittamia karkotuksen prosessuaalisia takeita yhdessä perhe-elämän suojaa koskevan 8 artiklan ja tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttävän 13 artiklan kannalta.

EIS 13 artikla sisältää oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa sieltä paitsi laillisen päätöksen nojalla. Ulkomaalaisella on oltava oikeus esittää karkotuksensa vastaisia syitä, saada asiansa tutkituksi uudelleen ja tulla näissä tarkoituksissa edustetuksi asianomaisen viranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan 13 artiklassa tarkoitetun tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla järjestetty siten, että sen käyttö on hakijalle tosiasiallisesti mahdollista ja että menettely tarjoaa riittävät takeet hänen esittämiensä väitteiden asianmukaiselle arvioinnille. 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.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua karkottamispäätöksen täytäntöönpantavuutta koskevaa muutosta. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se, milloin henkilö voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanossa on kyse merkittäviä perus- ja



ihmisoikeusvaikutuksia omaavasta sääntelystä, jonka tiukennukselle ei ole esityksessä esitetty mitään tarvetta tai perustetta.

Muutoksella heikennettäisiin oikeusturvaa puuttumalla kielteisten jatkolupapäätösten ja peruuttamispäätösten yhteydessä tehtävien karkottamispäätösten osalta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Esitys rajoittaa perusteettomasti ja tarpeettomasti Suomessa oleskeluluvalla oleskelevien ja oleskelleiden ihmisten ja heidän perheidensä oikeuksia.

Esitys ei täytä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Perusoikeuksia voi rajoittaa vain hyväksyttävästä syystä ja mikäli rajoitus on välttämätön (PeVM 25/1994 vp).

Esitys tulee tältä osin vähintään palauttaa asianmukaiseen lainvalmisteluun, lainsäädännön muutostarpeiden ja havaittujen oikeusturvaongelmien sekä jo toteutettujen lainmuutosten vaikutusten arvioimiseksi ja oikeusvaltioperiaatteen mukaisten ratkaisujen löytämiseksi. Tämä olisi mahdollista toteuttaa myös esityksessä mainitun EU:n paluusetuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

4 Ehdotettu kokonaisharkinnan heikentäminen ja ilman uutta maastapoistamispäätöstä (146 §:n sijasta 36 e §:n kokonaisharkinta)

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyä tiukennusta, jonka mukaan lupaharkinnassa sovellettaisiin tietyissä tilanteissa ulkomaalaislain 146 §:n mukaisen maastapoistamisen kokonaisharkinnan sijasta 36 e §:n mukaista kohtuullisuusharkintaa. Esityksen mukaan 36 e §:n mukaisessa kohtuullisuusharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen jälkeen mahdollisesti esiin nousseet uudet seikat, joilla voi olla vaikutusta oleskeluluvan myöntämiseen. Esityksessä kuitenkin sivuutetaan se olennainen seikka, että 36 e §:n säännös ei sisällöltään eikä laajuudeltaan vastaa maastapoistamista koskevaa kokonaisharkintaa.

Esityksen mukaan 36 e §:ään ehdotettavalla muutoksella pyritään välttämään uusien, mahdollisesti moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemistä. Tältä osin kyse olisi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle. Muutosehdotusten tavoitteena on tehostaa maasta poistamista. Toisin kuin esityksessä väitetään niin sillä on vaikutusta yksilön oikeusasemaan. Perustelut ilmentävät viime vuosina yleistynyttä ongelmallista toimintatapaa, jossa lakia muutetaan ilman asianmukaista lainvalmistelua Maahanmuuttoviraston lakiin perustumattoman käytännön legalisoimiseksi.

Jo tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston lisääntynyt käytäntö olla tekemättä uusia maastapoistamispäätöksiä on johtanut siihen, että kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneilla ei ole tehokkaita oikeussuojakeinoja. Korkein hallinto-oikeus on ennakkopäätöksellään KHO:2019:161



linjannut, että jos asiassa on kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista, niin hallinto-oikeudella on toimivalta arvioida ja välipäätöksellä kieltää täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Päätöksessä todettiin, että hakijan oikeusturvan takeet edellyttivät, että hän ei joutunut hakemaan samaa asiaa koskevaa täytäntöönpanokieltä aikaisemman päätöksen purkamista koskevalla hakemuksella korkeimmalta hallinto-oikeudelta, joka olisi joutunut tosiasiallisesti tutkimaan hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian palautuskiellon kannalta. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole tällä hetkellä esimerkiksi tilanteissa, joissa hakija hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella ja on kyse muista perustavanlaatuisesta perus- ja ihmisoikeudesta kuin ehdottomasta palautuskiellosta eli esimerkiksi oikeudesta perhe-elämään ja usein myös lapsen perustavanlaatuisista oikeuksista.

Erityisen ongelmallinen ehdotettu säännös on esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse lapsen ja vanhemman välisestä perhesiteestä ja tilanteissa, joissa aiempi maastapoistamispäätös on tehty useita vuosia aiemmin. Näin myös esimerkiksi tilanteissa, joissa alaikäisen Suomen kansalaisen huoltaja hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella tai on kyse pakolaisaseman saaneen lapsen oikeudesta perhe-elämään ja lapsen edusta.

Ehdotettu muutos ja Maahanmuuttoviraston nykyinen ongelmallinen käytäntö jättää tekemättä uusi maastapoistamispäätös tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeudella ei ole mahdollisuutta välipäätöksellä kieltää käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, vaikka Maahanmuuttoviraston päätös olisi selkeästi virheellinen ja lainvastainen.

Ehdotettu tiukennus on perusteeton oikeusturvaheikennys ja on lisäksi omiaan lisäämään ylimääräisen muutoksenhakukeinon käyttöä eli purkuhakemusten määrää korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua tiukennusta.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, johon liittyy ulkomaalaisen maastapoistaminen, tulee aina tehdä uusi maastapoistamispäätös. Tämä on välttämätöntä tehokkaiden oikeussuojakeinojen sekä ajantasaisen ja asianmukaisen kokonaisharkinnan turvaamiseksi.

5 Siirtopäätösten erottaminen käännyttämisestä

Esityksessä todetaan (s. 22), että EUT:n oikeuskäytäntö edellyttäisi, että siirtopäätös on tehtävä, jos valtio ei ole vastuussa hakemuksen tutkinnasta. Esityksen mukaan ainoa poikkeus tähän pääsääntöön on tilanne, jossa siirtopäätös rikkoisi EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklaa koskien kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltä. Esityksessä ei tuoda esiin mitään esimerkkiä oikeuskäytännöstä.



Esitys on tältä osin ristiriidassa nykyisin sovellettavan vastuunmäärittämisasetuksen 17 artiklan ja myös paktiin sisältyvän hallinta-asetuksen harkintavaltalausekkeen 35 artiklan kanssa, jotka tosiasiallisesti mahdollistavat hakemuksen ottamisen käsittelyyn kaikissa tilanteissa. Sekä vastuunmäärittämisasetuksen että hallinta-asetuksen mukaan kukin jäsenvaltio voi lisäksi halutessaan päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, vaikka kyseinen valtio ei olisikaan vastuunmäärittämisasetuksen perusteiden mukaan vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Myös tältä osin esitykseen kirjattu korostaa sitä, että ehdotetut rajoitukset ja tiukennukset tulee palauttaa uudelleen käsiteltäväksi EU:n paluuasetuksen täytäntöönpanon yhteydessä. Esityksessä todetaan nimenomaisesti esimerkiksi, että "(o)n kuitenkin mahdollista, että kaikkia muutostarpeita ei nyt havaita ja ehdotettavien muutosten jälkeenkin lakiin sisältyy säännöksiä, joissa käännätyksellä tai maasta poistamisella tarkoitetaan myös siirtopäätöstä. Käsitteiden yhdenmukaistamiseen on mahdollisuus myöhemmin, kun EU:n paluuasetus pannaan kansallisesti täytäntöön. Asetus tulee todennäköisesti myös muuttamaan maasta poistamisen yhteydessä käytettäviä käsitteitä."

6 Vaikutusarvioinnista

Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista vaikutusarviointia – ei perus- ja ihmisoikeusvaikutusten, yhdenvertaisuusvaikutusten, ei lapsivaikutusten eikä käytännön vaikutusten osalta. Esityksen vaikutusarvioinnin ja erityisesti yhteisvaikutusten arvioinnin haasteet nostetaan myös esityksessä esille useammassa kohtaa.

Esitykseen on nimenomaisesti kirjattu, että muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa ja on mahdollista, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei ole kyetty havaitsemaan. Kuluvalle hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa. Tämä on myös vaikeuttanut yhteisvaikutusten tunnistamista.

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).

Esimerkiksi nyt ehdotettu oikeusturvan merkittävä heikentäminen edellyttäisi myös aiempien karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevien muutosten



vaikutusten asianmukaista selvittämistä ja arviointia. Ehdotettua karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskevaa valituksen automaattisen lykkäävän vaikutuksen poistamista perustellaan toteamalla, että "valmistelun aikana saatujen tietojen mukaan mahdollisuus rikosperusteisen karkottamisen täytäntöönpanoon jo ennen valituksen ratkaisemista ei ole aiheuttanut merkittäviä oikeusturvaongelmia, mutta se on tehostanut palautusten täytäntöönpanoa". Pakolaisneuvonta painottaa, että asianmukainen lainvalmistelu edellyttää havaittujen oikeusturvaongelmien avaamista, vaikka lainvalmistelija ei pitäisi niitä merkittävinä. Näin erityisesti ottaen huomioon, että on kyse tehokkaihin oikeussuojakeinoihin liittyvistä oikeusturvaongelmista. Kansainvälistä suojelua saaneiden osalta karkottaminen rinnastettiin täytäntöönpanotavan osalta käännyttämiseen täysin puutteellisen lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin perusteella 1.6.2025 voimaan tulleella lainmuutoksella.

Esityksessä ei ole myöskään asianmukaisesti huomioitu sitä, että yhdessä jo toteutettujen lakimuutosten ja EU-paktin myötä nyt ehdotettu 36 b §:n oleskeluluvan epäämisperusteiden laajentaminen tarkoittaa paperittomuuden lisäämistä entisestään.

Esityksessä ehdotetut merkittävät perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset ja oikeusturvaheikennykset tulee palauttaa sisäministeriölle uudelleen valmisteltaviksi asianmukaisen vaikutusarvioinnin turvaamiseksi. Näin vähintään oikeusturvaheikennysten kuten karkottamisen maastapoistamisen täytäntöönpanon lykkäävän vaikutuksen ja ehdotetun 36 b §:n epäämisperusteen laajentamisen osalta.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry