



VN/30556/2024
VN/30556/2024-UM-21

9.2.2026

Ulkoministeriön lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt 19.12.2025 päivätyllä lausuntopyynnöllä ulkoministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (lausuntopyynnön diaarinumero VN/30556/2024-SAAP-5).

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 sekä takaamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteis-sa.

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa hallitusohjelman edellyttämin tavoin siihen, että maastapoistamispäätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Tavoite toteutettaisiin mahdollistamalla karkottamispäätösten nykyistä nopeampi täytäntöönpano.

Ehdotettavilla muutoksilla pyritään selkiyttämään ulkomaalaislain sääntelyä ja yhtenäistämään sitä suhteessa EU-lainsäädäntöön. Esitykseen sisältyvien yksittäisten, soveltamiskäytännöstä esiin nousseiden muutosehdotusten tavoitteena on tehostaa ja joustavoittaa viranomaisprosesseja, jotta kansallinen lainsäädäntö tukisi tehokasta maasta poistamista.

Esityksen tavoitteena on myös varautua uudenvuoden kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Lakiin lisättäväksi ehdotettavan ennakkolaisen maahantulo-kiellon tarkoituksena on estää ennalta sellaisten kolmannen maan kansalaisten pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle, jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi tunnetut tai ulkomailla tuomitut terroristit taikka väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan muodostavat henkilöt.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kansainväliset velvoitteet ja oikeusturva

Postiosoite
Postadress
Postal Address

Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

Ulkoministeriö tukee esityksessä esitettyä arviota siitä, ettei muutoksella ole vaikutusta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon noudattamiseen (6.2.4.4, Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin, s. 48). Ministeriö kuitenkin toteaa, että vaikutusten toteutuminen käytännössä riippuu soveltamiskäytännöstä ja viranomaisten toiminnasta.

Hallituksen esitysluonnoksen kansainvälisiä velvoitteita koskevassa jaksossa (4.1) selotetaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005, SopS 50 ja 51/2010, SopS 52 ja 53/2018 sekä SopS 45 ja 46/2021) 8 artiklaa (yksityis- ja perhe-elämän suoja), 13 artiklaa (tehokas oikeussuojakeino) ja EIS:n 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa (karkottamismenettely ja oikeus tulla kuulluksi), Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 13 artiklaa (karkottaminen ja oikeus esittää vastaväitteitä), Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklaa (yksityis- ja perhe-elämän suoja), 47 artiklaa (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklaa (lapsen edun ensisijaisuus).

Ulkoministeriö ehdottaa, että esitystä tulisi täydentää ehdottoman palautuskieltoon (*non-refoulement*) liittyen niiden kansainvälisten sopimusten osalta, joista velvoite suoraan seuraa, kuten EIS 2 artikla (oikeus elämään) ja EIS 3 artikla (kidutuksen kieltäminen), YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artikla (oikeus elämään), 7 artikla (kidutuksen kieltäminen) sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) 3 artikla (palautuskieltäminen).

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

Hallituksen esityksessä todetaan, että jatkossa muutoksenhaku muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävissä maasta karkottamista koskevissa ratkaisuisissa ei lykkäisi automaattisesti päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuin ratkaisee valituksen. 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.

Ulkoministeriö toteaa, että EIS 13 artiklassa säädetään tehokkaan oikeussuojakeinon edellytyksistä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla järjestetty siten, että sen käyttö on hakijalle tosiasiallisesti mahdollista ja että menettely tarjoaa riittävät takeet hänen esittamiensä väitteiden asianmukaiselle arvioinnille. EIT on korostanut, että oikeussuojakeino ei täytä EIS 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. EIT on katsonut, että 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).

Ulkoministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely voisi joissakin palauttamista koskevissa tilanteissa muodostaa haasteita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä edellytetyn tehokkaan oikeussuojakeinon toteutumiselle. Kun 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.

Ulkoministeriö toteaa, että 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).

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että ihmisoikeuskomitea on antanut yleiskommentteja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen tulkinnasta. Karkottamista käsitellään erityisesti seuraavissa: *yleiskommentti nro 15* (ulkomaalaisten asema), joka käsittelee ulkomaalaisten oikeuksia ja valtion velvollisuuksia karkotustilanteissa, *yleiskommentti nro 31* (valtioiden velvollisuudet), joka vahvistaa, että karkotukset eivät saa johtaa sopimusloukkauksiin, kuten palauttamiseen kidutuksen vaaraan, *yleiskommentti nro 20* (kidutuksen kieltö), joka sisältää palautuskiellon (*non-refoulement*).

Kidutuksen vastaisen komitean *yleiskommentti nro 4 (2017)* tulkitsee kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaa eli palautuskieltoa. Se määrittelee, milloin valtio ei saa karkottaa, palauttaa tai siirtää henkilöä maahan, jossa häntä uhkaa kidutus. Sen mukaan palautuskieltö on ehdoton eli valtio ei saa missään olosuhteissa karkottaa tai palauttaa henkilöä maahan, jossa häntä uhkaa kidutus. Se käsittää kaikki palauttamisen muodot (karkotus, maastapoistaminen, luovuttaminen, rajalta käännättäminen, *pushback*-toimet ja siirrot toiseen valtioon). Valtion on arvioitava sekä kohdemaan yleinen ihmisoikeustilanne, että henkilökohtaiset riskitekijät, kuten poliittinen toiminta, etninen tausta, aiempi kidutus, seksuaalinen suuntautuminen, uskonto tai kuuluminen vainottuun ryhmään. 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 uhrin, vammaiset, sukupuolivähemmistöt ja ihmiskaupan uhrin.

Ulkoministeriö toteaa, että on huomioitava, kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet verrattain pitkiä (6.2.4.1, Vaikutukset yksilön asemaan, s. 46). Tällöin sääntely, jossa täytäntöönpano on mahdollista jo valitusajan päätyttyä ilman automaattista täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, voi lisätä riskiä tilanteista, joissa maasta poistaminen pannaan täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut päätöksen lainmukaisuuden sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Esityksessä todetaan (Vaikutukset viranomaisten toimintaan, 6.2.3), että karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen lisäisi täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltoa koskevia hakemuksia, mikä kasvattaisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Ulkoministeriö toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä voisi tältä osin olla vaikutusta myös täytäntöönpanokieltojen pyytämiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä. Valitusmäärien mahdollisella lisääntymisellä ihmisoikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä on vaikutusta erityisesti myös ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärän lisääntymiseen.

Poikkeukset 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuuteen

Hallituksen esityksessä todetaan, että valmistelussa on pohdittu mahdollisuutta säätää poikkeuksia 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuuteen lupatyypeittäin tai olosuhteiden

perusteella, mutta tällaisia poikkeuksia ei esityksessä ehdoteta (Kolmansien maiden kansa-laisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus, 7.1.2).

Ulkoministeriö toteaa, että joissakin tilanteissa – esimerkiksi pitkään Suomessa oleskelneiden henkilöiden kohdalla, joissa yksityis- ja perhe-elämään puuttuminen on merkittävää – oikeusturvan tarve voi korostua.

Ulkoministeriö katsoo, että sääntelyn soveltamisessa voi olla tarpeen varmistaa, että oikeusturva toteutuu riittävällä tavalla myös tilanteissa, joissa täytäntöönpano tapahtuu nopeasti. Täytäntöönpanon nopeuttamiseen liittyy riski siitä, että maasta poistaminen pannaan täytäntöön ennen kuin tuomioistuimien on tosiasiallisesti arvioinut päätöksen lainmukaisuuden sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Tämän vuoksi ulkoministeriö esittää harkittavaksi, olisiko sääntelyä tarpeen täydentää rajatulla tapauskohtaisella joustolla erityistilanteiden varalta.

Valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus

Hallituksen esityksen mukaan maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus hylättäisiin lähtökohtaisesti ilman sisällöllistä arviointia.

Ulkoministeriö toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu tehokkaan ja tosiasiallisen oikeussuojakeinon merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa esitetään palauttamiseen liittyviä riskejä. Oikeussuojakeinon tehokkuutta koskevassa arvioinnissa EIT 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). EIT on katsonut, että automaattinen hylkääminen ilman yksilöllistä harkintaa voi heikentää oikeussuojakeinon tehokkuutta EIS 13 artiklan kannalta (*Jabari v. Turkki*, no. 40035/98, § 40; *I.M. v. Ranska*, no. 9152/09, §§ 145–146).

Ulkoministeriö katsoo, että vaikka lainsäädännössä voidaan asettaa menettelyllisiä rajoituksia peräkkäisten hakemusten käsittelylle, sääntelyn soveltamisessa on tärkeää varmistaa, etteivät tällaiset rajoitukset estä palautuskiellon ja muiden perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tosiasiallista ja yksilöllistä arviointia silloin, kun hakemuksessa esitetään uusia tai olennaisia seikkoja.

Palautuskiellon ehdoton luonne EIS 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 EIS 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; *Pa-poshveli v. Belgia*, no. 41738/10, suuri jaosto, §§ 183–191).

Näiden oikeusperiaatteiden ja oikeuskäytännön valossa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, ettei sääntelyn soveltaminen johda kategorisiin ratkaisuihin tilanteissa, joissa yksilöllinen arviointi olisi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta tarpeen.

Ennakollinen maahantulokielto

Ulkoministeriö kiinnittää ennakollista maahantulokieltoa koskien huomiota siihen, että maahantulokieltopäätöksen tiedoksi antamiseen liittyvät lukuisat avoimet kysymykset erityisesti tiedoksiannon toteuttamiseen ja menettelyyn liittyen on tärkeä ratkaista ulkoministeriön kanssa hyvissä ajoin ennen ehdotusten esitettyä voimaantuloa. Sama koskee oleskelulupakorttien palauttamista koskevaa ehdotusta ja edustustojen roolia siinä.

Lisäksi on huomioitava edustustoille maahantulokieltopäätösten tiedoksiannosta ja oleskelu-lupakorttien palauttamisesta mahdollisesti aiheutuvat lisätehtävät. Näiden lisätehtävien hoitaminen edellyttäisi riittävien resurssien turvaamista edustustoille huomioiden niiden jo ennestään laajat lakisääteisten tehtävien hoitamista koskevat velvoitteet.

Ottaen huomioon hallituksen esityksessä tarkasteltujen valtioiden tiedoksiantoa koskevat menettelyt sekä maahantulokieltopäätösten merkityksen yksilön kannalta, voidaan pitää verraten harvinaislaatuksena, mikäli päätöstä ei pyritäisi antamaan tiedoksi viranomaislähtöisesti, vaan päätöksen tiedoksi saaminen jäisi riippumaan henkilön mahdollisesta myöhemmästä erillisen viisumi- tai oleskelulupa-asian vireillepanosta.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan muutoksenhakumenettelyiden maahantulokieltoasioissa tulee olla erillisiä viisumi- tai oleskelulupa-asioita koskevista muutoksenhakumenettelyistä.

Haavoittuvassa asemassa olevien huomioiminen

Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä ei ole arvioitu muutosten vaikutuksia haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, kuten esimerkiksi raskaana oleviin, sukupuolivähemmistöihin, vammaisiin henkilöihin, vakavasti sairaisiin henkilöihin ja ihmiskaupan uhreihin. Suomen perustuslain 22 § huomioiden tällainen arviointi voitaisiin lisätä esitykseen.

Lapsen kuuleminen

Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä ei ole käsitelty lapsen kuulemista. Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen etu on ensisijainen kaikissa lasta koskevissa toiminnaissa. Lasta tulee kuulla hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä (CRC/C/FIN/CO/5-6, 19 a-kohta) ilmaissut huolensa mm. siitä, ettei lasten näkemyksiä oteta järjestelmällisesti huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa ja että lastensuojelulain (417/2007) mukaan vain 12 vuotta täyttäneellä lapsella on virallisesti mahdollisuus tulla kuulluksi. Komitea suosittelee, että Suomi takaa, että kaikki lapset voivat ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa, tuomioistuinten ja hallintomenettelyissä.

Hallitusten esitysten yhteisvaikutus

Lausuttavana olevalla esityksellä on liittymäkohtia hallituksen esitykseen koskien EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Ulkoministeriö toteaa, että näiden hallituksen esitysten vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä.

Lainsäädäntöneuvos

Päivi Rotola-Pukkila

Jakelu Sisäministeriö

Tiedoksi UM UMI-00, VSI-00, AVS-PAL, AVS-POL, POL-01, POL-03, POL-40, KPA-01, KPA-10, KPA-20, OIK-01, OIK-02, OIK-20, OIK-40

VN/30556/2024-UM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: