

Asia: VN/30556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

HKIHAO/2856/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/30556/2024

Helsingin hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa esitysluonnokseen lähinnä siltä osin kuin se vaikuttaa hallinto-oikeuden toimintaan ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksessa (s. 42) mainituin tavoin siihen, että samanaikaisesti vireillä olevien muutosesityksen yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on etukäteen vaikea tunnistaa. Myös useat muutaman viime vuoden aikana tehdyt ulkomaalaislain muutokset vaikeuttavat yhteisvaikutusten tunnistamista.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Voimassa olevien ulkomaalaislain säännösten mukaan valitettaessa karkottamispäätöksestä hallinto-oikeuteen muutoksenhaulla on päätöksen täytäntöönpanoon muutamaa lähinnä rikosperusteisiin karkottamispäätöksiin liittyvää poikkeusta lukuun ottamatta lykkäävä vaikutus. Esitysluonnoksessa tästä lähtökohdasta luovuttaisiin ja karkottamista koskevat päätökset (pois lukien kansainvälistä suojelua koskevat asiat) olisivat ehdotetun 200 §:n nojalla täytäntöön pantavissa jo valitusajan päättymisen jälkeen. Hallinto-oikeuden toimintaan tällä olisi merkittäviä vaikutuksia sen osalta, että

karkottamispäätöksistä valitettaessa jatkossa valitusten yhteydessä esitettäisiin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia vaatimuksia, jotka hallinto-oikeuden tulisi välipäätöksellä ratkaista. Esitysluonnoksen vaikutusarviossa on tältä osin todettu (s. 43), että täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevien hakemusten huomattava kasvu lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on arvioitu, että laskennallisesti työmäärän lisäys on noin 1 770 täytäntöönpanokieltohakemusta, joiden käsittelyyn tarvittaisiin hallinto-oikeuksissa arviolta yhteensä yhden tuomarin ja yhden esittelijän henkilötyövuosi.

Kuten esitysluonnoksessa on samassa yhteydessä todettu, maasta poistamista koskevat päätökset liittyvät usein Maahanmuuttovirastossa käsiteltyyn lupa-asiaan, jonka mukaisesti valitus kirjataan hallinto-oikeudessa. Helsingin hallinto-oikeuden asianhallintajärjestelmään tehdyn haun perusteella vuonna 2025 hallinto-oikeudessa tuli vireille lähes 1 000 oleskelulupa-asiaa, joiden yhteydessä on käytetty myös karkottaminen-asiasanaa. Mainittu määrä on vain suuntaa antava, kun otetaan huomioon asiankäsittelyjärjestelmän toiminnallisuuteen liittyvät ongelmat ja niistä seuraavat hakutulosten luotettavuuteen liittyvät epävarmuustekijät sekä se, että mahdollisesti valituksen kirjaamisen yhteydessä kaikkien asioiden yhteyteen ei välttämättä ole merkitty mainittua asiasanaa. Vaikka otetaan huomioon, että pieneen osaan näistä asioista on liittynyt rikosperusteinen karkottamispäätös, johon on jo ennestään liittynyt täytäntöönpanokieltohakemuksen ratkaiseminen välipäätöksellä hallinto-oikeudessa, on selvää, että ehdotettu muutos lisää jatkossa huomattavasti työmäärää Helsingin hallinto-oikeudessa ja tulee näin ollen ottaa resursseja kohdennettaessa huomioon. Tämän osalta on lisäksi otettava huomioon EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) mukanaan tuomat uudistukset kesäkuussa 2026 sekä viime aikoina ulkomaalaislainsäädäntöön tehdyt useat kiristykset, jotka todennäköisesti johtavat entistä useammin kielteisiin jatkolupapäätöksiin ja niihin liittyviin karkottamispäätöksiin. Näiden kaikkien seurauksena hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevien täytäntöönpanon keskeyttämistä, kieltämistä tai lykkäämistä koskevien hakemusten sekä valitusten määrä nousee moninkertaisesti aikaisemmasta.

Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella

Hallinto-oikeus toteaa, että ehdotetun ennakollisen maahantulokiellon osalta kyseessä olisi täysin uusi sääntely, johon liittyy merkittäviä ennakollisen maahantulokiellon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa koskevia kysymyksiä. Esitysluonnoksen mukaan ennakollista maahantulokieltoa harkittaessa ulkomaalaista ei olisi lainkaan tarpeen kuulla (ehdotettu 150 d § 3 momentti) ja tehtyä päätöstä ei hallituksen esitysluonnoksen perusteluiden perusteella pyrittäisi antamaan kiellon kohteelle edes tiedoksi, ellei tämä myöhemmin mahdollisesti pyrkisi Schengen-alueelle ja mahdollisesti saisi tiedon maahantulokiellosta kielteisen viisumi- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä (s. 46: Jos ennakolliseen maahantulokieltoon määrätty henkilö pyrkisi Schengen-alueelle hakemalla viisumia tai oleskelulupaa, hänen hakemuksensa lähtökohtaisesti evättäisiin maahantulokiellon vuoksi, jolloin hän saisi tiedoksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja voisi valittaa siitä; s. 74: Henkilö saisi tiedoksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja voisi valittaa siitä, jos hän olisi hakenut viisumia tai oleskelulupaa Schengen-alueelle ja saanut hakemukseensa kielteisen päätöksen maahantulokiellon vuoksi.).

Hallinto-oikeus kiinnittää tältä osin huomiota siihen, ettei esityksessä ole ehdotettu tehtäväksi muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin. On lisäksi ongelmallista, mikäli esitysluonnoksessa päätöksen tiedoksiannosta todettu huomioon ottaen on todella tarkoitettu esimerkiksi ulkomaalaisen oleskelulupahakemuksen hylkäämistä perusteella, josta hän ei ole voinut olla tietoinen ennen kielteisen oleskelulupapäätöksen tiedoksisaantia.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksen perusteluista ilmene syytä sille, miksi ennakollisen maahantulokiellon määräisi ja mahdollisesti myöhemmin peruuttaisi poliisi (150 d §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Keskusrikospoliisi), kun otetaan huomioon, että muutoin pitkien maahantulokieltojen määrääminen ja maahantulokiellon peruuttamista koskeva päätöksenteko kuuluu Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Tältä osin esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että kyseessä olisi Keskusrikospoliisille uusi tehtävä ja Maahanmuuttoviraston olisi tarve perehdyttää poliisin henkilöstöä erityisesti pitkien maahantulokieltojen määräämisessä ja maahantulokieltojen peruuttamisessa. Maahanmuuttovirasto tekee jo nykyään päätöksiä suojelupoliisin antamien, valtion turvallisuuden vaarantumista koskevien lausuntojen perusteella. Toimivallan jakaminen kahden viranomaisen välille esitetyllä tavalla uhkaa johtaa päätöskäytännön eriytymiseen, mitä ei voida pitää toivottavana kehityskulkuna.

Esityksessä on ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” -otsikon alla (s. 89) todettu seuraavasti: ”Ulkomailla olevalla henkilöllä, joka on määrätty maahantulokieltoon, olisi ulkomaalaislain 190 §:n mukainen oikeus hakea samaansa päätökseen muutosta valittamalla. Käytännössä on mahdollista, että henkilö saisi tiedon maahantulokiellosta vasta pyrkimässään myöhemmin Suomeen tai Schengen-alueelle hakemalla viisumia tai oleskelulupaa. Tällöin hänellä olisi yhteys viranomaisiin, jolloin maahantulokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa hänelle tiedoksi ja hänellä olisi mahdollisuus valittaa maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä normaalin muutoksenhakuajan puitteissa. Hallintoprosessi toteutettaisiin samalla tavalla kuin tälläkin hetkellä sellaisissa valitusasioissa, joissa Suojelupoliisi on antanut lausunnon. Suojelupoliisille järjestettäisiin suljettu suullinen käsittely lausunnon perusteluiden esittämiseksi hallinto-oikeudelle ja tämän jälkeen hallinto-oikeus arvioisi, tuleeko valittajalle järjestää suullinen käsittely. Tämä voitaisiin toteuttaa etäyhteyksin. Hallinto-oikeus arvioisi tällöin suojelupoliisin tietojen asianosaisjulkisuuden. Edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että ehdotus turvaisi ennakolliseen maahantulokieltoon määrätyn henkilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.”

Edellisessä kappaleessa mainittu merkitsisi lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksissa järjestettävien suullisten käsittelyjen määrän lisääntymistä. Kun otetaan huomioon, että ehdotetun 150 d §:n 4 momentin mukaan ennakollinen maahantulokielto voitaisiin määrätä enintään 15 vuodeksi tai jopa toistaiseksi, suullisia käsittelyjä järjestettäisiin ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen uhkaa arvioitaisiin mahdollisesti useita vuosiakin ennakollista maahantulokieltoa koskevan päätöksen tekemisen jälkeen.

Esitysluonnoksessa ei myöskään ole otettu huomioon ulkomailla olevien henkilöiden kuulemisessa suullisten käsittelyjen järjestämiseen ja etäyhteyksien käyttämiseen liittyviä käytännön ongelmia. Niitä on käsitelty Tuomioistuinviraston selvitysryhmän raportissa TIV/163/2021, 24.9.2021. Raportista ilmenee Suomen ulkoministeriön kanta, jonka mukaan tuomioistuimen toimivalta suorittaa prosessitoimia rajoittuu alueellisesti siihen valtioon, jossa tuomioistuin sijaitsee. Ulkoministeriön mukaan valtioiden suvereniteettiperiaate estää tuomioistuinta suorittamasta prosessitoimia, kuten todistelun vastaanottamista, toisen valtion alueella ilman sanotun valtion suostumusta tai myötävaikutusta. Jos suomalainen hallintotuomioistuin kuulee suullisesti etäyhteyden avulla toisen valtion alueella oleskelevaa henkilöä, voi kyseessä olla valtion suvereniteetin loukkaus. Hallinto-oikeus toteaa, että raportin laatinut selvitysryhmä perustettiin sen jälkeen, kun ulkoministeriö oli ilmoittanut hallinto-oikeuksille, etteivät Suomen edustustot tule enää tarjoamaan virka-apua suullisissa käsittelyissä toteutettavissa etäkuulemisissa suvereniteettiongelman takia.

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

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

mahdollisiin teknisiin ongelmiin liittyvistä näkökohdista.

Ehdotetun 150 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Maahantulokiellon peruuttaminen osittain voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos henkilölle on määrätty toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto, joka olosuhteiden muuttumisen vuoksi olisi kohtuullista muuttaa määräaikaiseksi. Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista harkittaessa olisi otettava huomioon se, että henkilöä ei ole sitä määrättäessä kuultu eikä todennäköisesti myöskään 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa ole ollut mahdollista tehdä. Tarvittaessa koko Schengen-alueeseen kohdistuva maahantulokielto tulisi muuttaa kansalliseksi.” Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista koskevassa esityksessä 150 d §:n 5 momentissa todetaan sen sijaan vain, että poliisi voi peruuttaa määräämänsä maahantulokiellon kokonaan tai osittain ja jos ennakolliseen maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa Suomeen, myös Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain

saatuaan poliisin lausunnon. Hallinto-oikeus pitää ongelmallisena, ettei esitetyssä 5 momentissa säädetä maahantulokiellon peruuttamisen edellytyksistä erityisesti, kun otetaan huomioon, että säännöskohtaisten perusteluiden (s. 71) mukaan ehdotettuun 150 d §:ään koottaisiin kaikki ennakkollista maahantulokieltoa koskeva sääntely ja se olisi erityissääntelyä suhteessa 9 luvun muuhun maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen sivulla 71 virkkeeseen ”Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto ennakkollisesti kansallisuuden turvallisuuden perusteella.” lienee jäänyt kirjoitusvirhe.

Uudet maahantulokiellon määräämistilanteet

Esitysluonnoksessa 150 §:n 4 momenttiin on ehdotettu lisättäväksi uusi erillisen maahantulokiellon määräämistilanne niin, että momentin ehdotettu uusi 3 kohta mahdollistaisi erillisen maahantulokiellon määräämisen sellaiselle Schengen-alueella laittomasti oleskelleelle henkilölle, joka on jo poistumassa maasta. Säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön, vaikka tämän ei katsotakaan oleskelevan Suomessa oleskelun määritelmän tarkoittamalla tavalla, vaikka pykälän otsikossa viitataan Suomessa oleskelemaan. Mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi lopullista esitysluonnosta laadittaessa tulisi arvioida, olisiko lakitekstiä tältä osin mahdollista täsmentää.

Esitysluonnoksessa 150 a §:ää on ehdotettu muutettavaksi niin, että jatkossa maahantulokielto voitaisiin määrätä myös henkilölle, jonka maastapoistamispäätös on jo pantu täytäntöön, mutta peruste maahantulokiellolle on tullut ilmi vasta sen jälkeen, kun henkilö on poistunut maasta.

Hallinto-oikeus toteaa, että mikäli mainituilla perusteilla maahantulokieltoon määrätty päätäisi valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat säännökset huomioon ottaen valitusten voidaan arvioida tulevan merkittävässä määrin Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

Oleskeluluvan epääminen laittoman oleskelun perusteella

Esitysluonnoksen mukaan aiempaan maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen epäämiseen, mikä toteutettaisiin muuttamalla ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaa. Voimassa olevan säännöksen mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Ehdotetun 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen ei

ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti laillisesti. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan tehtävällä muutoksella pyritään selventämään sitä, että oleskeluluvan epääminen on mahdollista heti maastapoistamispäätöksen jälkeen. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa valittuun 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan muotoiluun liittyy kuitenkin mahdollisuus tulkintaepäselvyyksille, kun otetaan huomioon, että aiemmin Suomessa oleskeluluvalla oleskellut ja maastapoistamispäätöksen saanut ulkomaalainen on ennen uuden oleskelulupahakemuksen jättämistä aiemman oleskelulupansa voimassa ollessa oleskellut Suomessa ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti laillisesti.

Esitysluonnoksessa on lisäksi ehdotettu lisättäväksi 36 e §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista määrätty karkotettavaksi tai käännytettäväksi eikä uuden maastapoistamispäätöksen tekemiselle katsota olevan tarvetta, otetaan 1 momentissa tarkoitettussa harkinnassa lisäksi huomioon se, että ulkomaalainen on jo määrätty poistettavaksi maasta.

Hallinto-oikeus toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon, että ehdotetun muutoksen vuoksi oletettavasti jatkossa aiempaa useampaan oleskelulupahakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös. Hallinto-oikeudessa tehtyjen havaintojen perusteella ainakaan aiemmin ei ole ollut poikkeuksellista, että esimerkiksi työntekijän jatkolupahakemusta ja karkottamista koskevan valitusasian vireillä ollessa valittaja hakee uudelleen työntekijän jatkolupaa, jonka Maahanmuuttovirasto valituksen vireillä ollessa uuden hakemuksen perusteella myöntää hänelle. Nyt esitysluonnoksessa ehdotetun muutoksen perusteella jatkossa tällaisissa tilanteissa Maahanmuuttovirasto sen sijaan tekisi kielteisen päätöksen, ellei ulkomaalaislain 36 e §:n mukaisesta kokonaisharkinnasta muuta seuraisi. Esitysluonnoksessa todetun perusteella kokonaisharkinnan olisi tarkoitettu johtavan vain harvoin oleskeluluvan myöntämiseen. Siten toisin kuin esitysluonnoksessa todetaan (s. 46), ehdotetulla uudistuksella voisi mahdollisesti olla olennaistakin vaikutusta yksilön asemaan ja sillä voidaan arvioida olevan myös mahdollisesti valitusmäärien lisääntymiseen liittyviä seurauksia.

Muut huomiot

Esitysluonnoksen mukaan 150 a §:n soveltamisalaa on ehdotettu laajennettavaksi niin, että sen 1 ja 3 momentti koskisivat maahantulokiellon määräämistä paitsi ulkomaalaislain myös erillislakien (niin sanotut tutkija- ja opiskelijalaki, kausityölaki, ICT-laki ja erityisosaaajalaki) nojalla myönnettävien ja peruutettavien oleskelulupien yhteydessä. Tämän vuoksi esitysluonnoksessa ehdotetaan, että momenteissa viitattaisiin yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen sekä vilpilliseen ja rikolliseen toimintaan liittyviin lupien peruuttamisen tai myöntämättä jättämisen perusteisiin. Säännöskohtaisissa perusteluissa on viitattu niihin ulkomaalaislain säännöksiin, joita ehdotetut sanamuodot pitäisivät sisällään. Sen sijaan erillislakien osalta on todettu, että ehdotettujen käsitteiden, kuten esimerkiksi vilpillinen toiminta, merkityssisällöt ovat erillislajeissa osin erilaisia, minkä vuoksi niiden soveltaminen määräytyisi kunkin lain edellyttämällä tavalla. Käytetyt käsitteet ovat kuitenkin siinä määrin yleisluonteisia, että

mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi lopullista esitysluonnosta laadittaessa tulisi arvioida, olisiko perusteluissa mahdollista tarkentaa, mihin mainituilla käsitteillä kunkin erillislain osalta viitataan.

Muilta osin hallinto-oikeudella ei ole lausuttavaa.

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Mira Kallatsa.

Ann-Mari Pitkäranta

Ylituomari

Pitkäranta Ann-Mari
Helsingin hallinto-oikeus