



Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (maasta poistaminen)

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Lausunnot yleisperusteluista	4
2.1	Vaikutusten arvioinnit.....	4
2.2	Säätämisyjärjestysperustelut	9
2.3	Muutosten seuranta	10
3	Lausunnot säännösehdoista	10
3.1	Yleistä.....	10
3.2	Pääsyn epääminen (16 § ja 9 luvun sääntely).....	10
3.3	Oleskeluluvan epääminen valitusprosessin aikana (36 b §)	11
3.4	Moninkertaisten maastapoistamispäätösten välttäminen (36 e §)	12
3.5	Oleskeluluvan raukeaminen (59 §)	12
3.6	Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi (68 §).....	13
3.7	Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto (68 a §)	13
3.8	Säilöönottoa koskevat muutosehdotukset (117 a ja 127 §)	13
3.9	Henkilötuntemerkkien ottaminen (131 §).....	14
3.10	Kuulemisvelvoitteesta poikkeaminen (145 §)	14
3.11	Palautuskielto (147 §)	14
3.12	Vapaaehtoisen paluun aika (147 a §).....	14
3.13	Vaatus siirtyä toiseen jäsenvaltioon (149 b §)	15
3.14	Maahantulokielto Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle (150 §)	15
3.15	Maahantulokielto muualla kuin Suomessa oleskelevalle (150 a §).....	15
3.16	Ennakollinen maahantulokielto (uusi 150 d §).....	15

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

3.17	Poliisi ja rajatarkastusviranomainen (151 §).....	18
3.18	Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen ja voimassaolon päättyminen (166 §)	18
3.19	Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet (168 §) 18	
3.20	Toimivaltaiset viranomaiset (171 §)	19
3.21	Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen (200 §).....	19
3.22	Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen täytäntöönpano (201 a).....	20
3.23	Tiedoksianto koskeva toimivalta (205 §)	20

1 Johdanto

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamiseksi. 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 takamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävien maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Jatkossa muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei lykäisi 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. Muutokset koskisivat sekä kolmannen maan kansalaisia että unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään.

Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi täsmentämällä, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen epäämiseen. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla vältettäisiin tarve tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä.

Esityksessä ehdotetaan, että maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta selkiytettäisiin suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön. Euroopan unionin kansalaisia koskisi jatkossa yksi maastapoistamismenettely nykyisten kahden menettelyn sijaan. Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset erotettaisiin käännyttämisestä. Lisäksi rajanvetoa pääsyn epäämiseen ja käännyttämisen välillä täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös joitakin soveltamiskäytännössä esiin nousseita muutostarpeita. Niitä ovat muun muassa muutosehdotukset koskien kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksiantoa, esitystä oleskeluluvan peruuttamiseksi, oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä ulkomaalaisen henkilötuntemerkkien ottamista.

Lisäksi lakiin lisättäisiin mahdollisuus määrätä ennakollinen maahantulokielto sellaiselle muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka vaarantaa kansallista turvallisuutta. Maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.6.2026.

Esitysluonnoksen lausuntoaika oli 19.12.2025–9.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 40 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja annettiin yhteensä 30.

Lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, Oikeuskanslerinvirasto, Eduskunnan oikeusasiamies, Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, tietosuojavaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Tuomioistuinvirasto, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Kansaneläkelaitos, Suomen Asianajajat, Juristiliitto, Pakolaisneuvontary, Diakonissalaitos, Siirtolaisuusinstituutisäätiö, Lastensuojelun Keskusliitto ja Du học Vlog Yêulakitiimi.

Korkein hallinto-oikeus ilmoitti, ettei se anna lausuntoa asiassa. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, ettei sillä ole esitykseen lausuttavaa.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM035:00/2024>.

2 Lausunnot yleisperusteluista

2.1 Vaikutusten arvioinnit

Valtiovarainministeriö suosittelee, että sisäministeriö arvioisi olisiko tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia mahdollista täydentää jo hallituksen esitykseen tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisen arvioinnin tuloksilla. Valtiovarainministeriö suosittelee erityisesti, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa otettaisiin huomioon UMA-järjestelmään tehtävien toiminnallisten muutosten aiheuttamien kustannusten lisäksi turvallisen käyttötavan edellyttämät muutokset järjestelmään. Tällä varmistettaisiin osaltaan, että jatkuvat kumulatiiviset järjestelmä- ja käytötapamuutokset voidaan toteuttaa turvallisesti.

Tietosuoja-valtuutetun toimisto katsoo, että lisättäessä uusia rekisteröityjen ryhmiä lain 131 §:ään, käsiteltävien henkilötietojen määrä kasvaa, minkä vuoksi esitykseen tulisi lisätä tietosuojavaikutusten arviointi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää lainvalmistelussa myös huolellista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, joka esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan. Arvioinnissa on huomioitava varsinkin haavoittuvassa asemassa olevat ihmisryhmät. Arvioinnissa tulee huomioida myös relevanttien ihmisoikeussopimusten velvoitteet, kuten esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimus.

2.1.1 Yhteisvaikutukset

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

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että samanaikaisesti vireillä olevien useiden viime vuosien aikana tehtyjen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksia on vaikea tunnistaa.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota voimassa olevan 36 b §:n 1 momentin 3 kohdan ja hallituksen esitysluonnoksessa muutettavaksi ehdotetun saman pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotetun muutoksen yhteisvaikutukseen. Muutokset tulisivat useissa tapauksissa johtamaan huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa kielteisen päätöksen tekemiseen Suomessa tapahtuneen moittittavan käyttäytymisen perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edellyttää jatkovalmistelussa vaikutusten arvioinnin täydentämistä. Esitysluonnoksen ehdotukset eivät perustu EU:n maahanmuuttosäätelyn mukanaan tuomiin pakolisiin muutoksiin, vaan ovat etenkin ongelmallisimmilta osiltaan kansallisia esityksiä. Valtuutettu toteaa, että nyt lausunnolla olevien esitysten yhteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset on syytä arvioida hyvin tarkasti, sillä ilman kokonaiskuvaa muutosten ihmisoikeusvaikutuksista lakimuutokset voivat johtaa yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Diakonissalaitos toteaa, että eri oleskelulupaprosesseihin liittyvä ohjeistus ja/tai tieto ei aina ole ajankohtaista tai helposti saatavilla. Tämä koskee sekä hakijoita että heitä tukevia tahoja tai viranomaisia. Kun ulkomaalaislakia uudistetaan laajasti muidenkin muutosesitysten osalta ja epätietoisuus voi monilta osin kasvaa, on tärkeää, että Maahanmuuttovirastossa pystytään neuvomaan hakijoita toimimaan oikein.

2.1.2 Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallitusohjelman mukaisesti Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin on kohdennettu hallituskaudella merkittävästi lisäresurssia vastaanottoon ja maahanmuuttoon liittyvien hallitusohjelmatoimien edistämiseen. Valtiovarainministeriö kuitenkin toteaa, että hallituksen linjauksen mukaisesti lähtökohtaisesti lainsäädännöstä aiheutuvat uudet tehtävät tulee kattaa nykyisin resurssein, tarvittaessa uudelleen kohdentamalla olemassa olevaa kehysrahoitusta. Mikäli sisäministeriö katsoo kuitenkin välttämättömäksi ehdottaa esitykseen liittyvää lisärahoitusta talousarvio-menettelyssä, olisi kyseessä budjettilaki, joka tulee käsitellä eduskunnassa yhtäaikaaisesti kyseisen lisä/talousarvion kanssa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että ehdotettujen muutosten tuloksellinen ja muutoinkin prosessiekonominen toteuttaminen edellyttää järjestelmäkehitystä esimerkiksi automaation osalta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että lakihankkeen edellyttämää rahoitusta (järjestelmäkehitys, henkilötyövaikutukset) ei olisi mahdollista järjestää viraston budjetoitujen resurssien pohjalta. Maahanmuuttoviraston tulisi saada lisärahoitusta ehdotettujen muutosten vuoksi.

Ehdotetut lakimuutokset aiheuttaisivat muutostarpeita ulkomaalaisasioidenkäsittelyjärjestelmään sekä Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Ensimmäiseksi mainitun osalta järjestelmäkehityskustannusvaikutuksia on myös sellaisten tarpeiden osalta, joissa loppukäyttäjänä on Maahanmuuttoviraston sijaan poliisi (ennakollinen maahantulokielto). Kyse olisi tietojärjestelmän kehittämisen kertaluontoisista ostopalvelukustannuksista. Alustava arvio näistä olisi noin 1 070 000–1 470 000 euroa. Edellä selostettuun arvioon ei ole sisällytetty Dublin-siirron päätöksiä (kustannus noin 200 000 euroa), joka etenee paktin yhteydessä. Laskelmaan ei ole myöskään sisällytetty ennakkolisesta maahantulokiellosta aiheutuvia tiedonsiirtoliittymäkustannuksia (400 000–1 000 000 euroa).

Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikutuksia henkilöstöresursseihin on hyvin vaikea arvioida ennakolta. Ehdotetun oleskelulupien raukeamista koskevan lakimuutoksen myötä lupa- ja kansalaisuusosastossa tarvittaisiin Maahanmuuttoviraston tämänhetkisen arvion mukaan kaiken kaikkiaan noin 6–7 htv lisää päätöksentekotoimintaan, jos ehdotetut muutokset tulisi tehdä manuaalisesti eli ennen kuin Maahanmuuttovirasto olisi ehtinyt suorittaa järjestelmäkehityksen loppuun saakka. Tällöin lisäkustannusten tarve olisi vuositasolla noin 412 000–481 000 euroa. Vastaavasti tilanteessa, jossa oleskelulupien raukeamiset tehtäisiin automaatiota hyödyntämällä, tarvittaisiin noin 1,24 htv (kokonaiskustannuksellisesti noin 81 000 euroa vuositasolla).

Poliisihallitus katsoo, että hallinto-oikeuksien resursointi ja kyky välittömään reagointiin on tärkeä varmistaa, jotta hallinto-oikeudet kykenevät tutkimaan hakemukset riittävän perusteellisesti ja näin välttämään perusteettomilta täytäntöönpanokielloilta. Lisäksi on tärkeää, että hallinto-oikeudet pystyvät ratkaisemaan täytäntöönpanon kieltoa koskevat hakemukset välipäätöksinä lyhyessä ajassa eivätkä valituksen pääasian yhteydessä.

Keskusrikospoliisi arvioi, että esityksessä ennakkollisen maahantulokiellon määräämistä koskevaan uuteen tehtävään arvioitu 2–3 henkilötyövuoden tarve on todennäköisesti paikkansa pitävä. KRP kiinnittää huomiota siihen, että ennakkollisten maahantulokieltojen määräämiset vaikuttavat myös Keskusrikospoliisiin sijoitettuun SIRENE-toimistoon. Sikäli kuin ennakkollisten maahantulokieltokuultusten määrä jää vuositasolla vähäiseksi, myös työmäärän lisäys on vähäinen ja nykyisten tehtävien puitteissa järjestyvä.

KRP toteaa, ettei esityksessä ole arvioitu henkilötuntemerkkien ottamista koskevista 131 §:n muutoksista ja niihin liittyvien SIS-kuulutusten tekemisestä Keskusrikospoliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Biometristen tietojen, kuten sormenjälkien sekä valokuvan, sekä liiteasiakirjojen, kuten matkustusasiakirjan, lisääminen SIS-kuulutuksiin on manuaalista työtä. KRP katsoo, että jos lakimuutosten myötä kuulutusten määrä kasvaa merkittävästi, voi ulkomaalaislain 131 §:n muutoksista muodostua sille merkittävästi lisää työtä. KRP katsoo, että esityksessä tulisi kuvata arvio 131 §:n 1 momenttiin lisättävien tilanteiden muodostamasta kasvusta ja arvioida sen taloudelliset vaikutukset.

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota esitetyn lainsäädännön taloudellisten vaikutusten arviointiin. Ennakollista maahantulokieltoa koskevasta muutoksesta arvioidaan turvallisuusviranomaisille aiheutuvan kahdesta kolmeen henkilötyövuoden lisäresurssitarpeet. Suojelupoliisi toteaa, että se on arvioinut uuden ennakkolliseen maahantuloon liittyvän esittämistoimivaltuuden aiheuttavan sille yhden henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että valmisteluvaiheessa arvio täytäntöönpanokieltihakemusten lisääntymisestä on laadittu sisäministeriön toimittamien Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella. Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että hallinto-oikeudet ovat omissa lausunnoissaan arvioineet hakemusmäärien ja siten myös resurssitarpeen ylittävän esitetyn arvion. Ulkomaalaisasioita koskevien lukuisien uudistusten kumulatiiviset vaikutukset hallinto-oikeuksien resursseihin tulee huomioida ja resursoida täysimääräisesti.

Tuomioistuinvirasto toistaa jo valmisteluvaiheessa esittämänsä näkemyksen siitä, että lisääntyvien täytäntöönpanokieltihakemusten jakautuminen kuuteen alueelliseen hallinto-oikeuteen ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen lisää arvioituja kustannuksia. Hallinto-oikeuksien lausunnoissa on

myös nostettu esiin muutoksen työllistävä vaikutus lainkäytön lisäksi avustavaan henkilökuntaan sekä lain voimaantulon ajankohta yhdessä ulkomaalaislakiin tehtävien merkittävien muutosten kanssa, joilla on niin ikään huomattava vaikutus tuomioistuimille.

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva muutosehdotus lisää huomattavasti työmäärää Helsingin hallinto-oikeudessa ja tulee näin ollen ottaa resurssija kohdennettaessa huomioon. On otettava huomioon myös 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.

Hämeenlinnan hallinto-oikeuden mukaan karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskeva muutos tulisi lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää ja resurssien tarvetta huomattavasti. Arvioitavissa on, että esitetyn muutoksen myötä lähes jokainen vireille tuleva jatko-oleskelulupaa tai oleskeluluvan peruuttamista koskeva valitus sisältäisi vaatimuksen kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano. Myös viran puolesta tehtävien täytäntöönpanon kieltämistä koskevien välipäätösten määrä tulisi mahdollisesti lisääntymään erityisesti tilanteissa, joissa valittajalla ei ole avustajaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo, että päätösten arvioituun määrään ja päätösharkinnan työläyteen nähden HE-luonnoksessa esitetty laskennallinen arvio uudistuksen kustannusvaikutuksesta hallinto-oikeuksille vaikuttaa alimitoitettulta. Hallinto-oikeus nostaa esiin kustannuksia lisäävinä tekijöinä asioiden jakautumisen eri hallinto-oikeuksiin sekä karkottamispäätösten määrän kasvun, jonka odotetaan edelleen kasvavan ulkomaalaislakiin tehtyjen kiristysten johdosta. Lisäksi hallinto-oikeus katsoo, että kustannusvaikutuksia tulisi arvioida yhdessä erityisesti EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kanssa.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että hakemusmäärän on syytä arvioida lisääntyvän nykyiseen nähden moninkertaisesti ja näin ollen vaikutukset tulevat olemaan merkittävät. Se pitää erittäin tärkeänä, että hallinto-oikeuksille turvataan asioiden joutuisaan käsittelyyn vaadittavat resurssit. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus huomauttaa, ettei sille ole osoitettu tälle vuodelle muutoksen edellyttämää lisämäärärahaa. Resursoinnin riittävyyttä arvioitaessa huomioon tulee ottaa myös muut ulkomaalaislakiin tehdyt ja parhaillaan suunnitteilla olevat muutokset.

Juristiliitto viittaa hallinto-oikeuksien työmäärän kasvuun ja entistä vaativampien tilanteiden käsittelyyn, ja pitää erittäin tärkeänä, että hallinto-oikeuksille turvataan asioiden joutuisaan käsittelyyn vaadittavat resurssit. Lisäksi se kiinnittää huomiota siihen, että kiireellisten ja välttämättömiä toimia vaativien asioiden huomattava lisääntyminen muuttaa hallinto-oikeuksien ratkaisutoiminnan painopistettä ja hidastaa muiden vireillä olevien asioiden käsittelyä.

Suomen Asianajajat katsoo, että ehdotetut muutokset tulisivat aiheuttamaan lisääntyviä oikeusapukuluja ja kuormittaisivat tuomioistuimia, joiden harkintaan päätyisi nykyistä huomattavasti enemmän kiireellisenä käsiteltäviä karkottamispäätöksiä koskevia täytäntöönpanokieltihakemuksia.

Diakonissalaitos katsoo, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei huomioida riittävän kattavasti eri viranomaisten työmäärän lisääntymistä tai henkilöstöresurssin tarvetta tilanteessa, jossa samanaikaisesti toteutetaan useita mittavia lakimuutoksia.

2.1.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ulkoministeriö toteaa, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttamista koskevalla muutoksella voisi olla vaikutusta myös täytäntöönpanokieltojen pyytämiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä. Valitusmäärien mahdollisella lisääntymisellä ihmis-oikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä on vaikutusta erityisesti ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärän lisääntymiseen. Ulkoministeriö nostaa esiin myös edustustoille maahantulokieltopäätösten tiedoksiannosta ja oleskelulupakorttien palauttamisesta mahdollisesti aiheutuvat lisätehtävät.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää ennakollisen maahantulokiellon osalta huomiota siihen, että kansallinen turvallisuus ja siihen liittyvät julkisuusksymykset kuten asianosaiselta mahdollisesti salassa

pidettävät asiakirjat ovat työllistävä kokonaisuus ja lisäävät järjestettävien suullisten käsittelyiden lukumäärää (ks. KHO 2020:4 ja siellä mainittu oikeuskäytäntö).

Helsingin hallinto-oikeus toteaa, että sen 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 täytäntöönpanokieltihakemuksen ratkaiseminen välipäätöksellä hallinto-oikeudessa, on selvää, että ehdotettu muutos lisää jatkossa huomattavasti työmäärää Helsingin hallinto-oikeudessa ja tulee näin ollen ottaa resurssija kohdennettaessa huomioon.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus toteaa, että pitkään Suomessa oleskelleilla henkilöillä voi olla esimerkiksi merkittäviä perhe- tai työsiteitä Suomeen. Näissä tilanteissa päätösharkinta edellyttää seikkaperäistä punnintaa, mikä hallinto-oikeuksiin saapuvien täytäntöönpanokieltihakemusten lisääntyvän määrän myötä lisäisi lainkäyttöhenkilöstön työmäärää nykyisestä selvästi.

Hallinto-oikeus katsoo, että esitetty muutos aiheuttaisi kaikissa hallinto-oikeuksissa lisäresurssitarvetta sekä hallinto-oikeustuomareiden, hallinto-oikeuden esittelijöiden että lainkäyttösihteereiden osalta. Se toteaa myös, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan muutosehdotuksen myötä lainkäyttösihteereiden työmäärä lisääntyisi, koska annettavien välipäätösten määrä kasvaisi huomattavasti nykyiseen verrattuna. Huomionarvoista lainkäyttösihteereiden työn osalta on myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain edellytys täytäntöönpanokieltöä koskevien välipäätösten todisteellisesta tiedoksiannosta.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että hallinto-oikeudessa tehtävä täytäntöönpanoharkinta nyt esitettävien karkotusten osalta olisi huomattavasti työläämpää kuin tällä hetkellä käännyttämisen yhteydessä tehtävä täytäntöönpanoharkinta. Käännyttämistilanteessa hakija on tullut maahan ilman oleskelulupaa ja oleskellut maassa lyhyen ajan, jolloin siteitä maahan ei ole ehtinyt juurikaan muodostua. Täytäntöönpanoharkinta nyt esitettävien karkotusten osalta olisi huomattavasti työläämpää myös verrattuna jo voimassa olevaan rikosperusteisten karkottamispäätösten täytäntöönpanoharkintaan, jossa yleensä punnitaan valittajan syyllistymistä törkeisiin rikoksiin ja mahdollisesti jo saamaa vankilatuomiota hänellä Suomessa oleviin siteisiin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kiireellisten ja välittömiä toimia vaativien asioiden määrän huomattava lisääntyminen tulee hallinto-oikeuksien työmäärän kasvun ohella myös vaikeuttamaan niiden ratkaisutoimintaa muuttamalla toiminnan painopistettä ja tekemällä toiminnan suunnittelusta aiempaa vaikeammin ennakoitavaa.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu maasta poistamisen nopeuttaminen lisää merkittävästi hallinto-oikeuksien työmäärää muutoksen aiheuttamien kiireellisten täytäntöönpanokieltihakemusten lisääntyessä huomattavasti. Työmäärän lisääntyminen edellyttää hallinto-oikeuksien resurssien asianmukaista lisäämistä.

Pakolaisneuvonta toteaa, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskeva valituksen lykkäävän vaikutuksen poistaminen merkitsee kiireellisten täytäntöönpanokieltihakemusten määrän lisääntymistä. Kun myös EU-paktin täytäntöönpano tarkoittaa kiireellisten hakemusten määrän merkittävää lisääntymistä, ehdotettu muutos tarkoittaa sekä oikeusavun että hallinto-oikeuksien työmäärän ja kiireellisten työtehtävien merkittävää lisääntymistä.

2.1.4 Vaikutukset yksilön asemaan

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.

Helsingin hallinto-oikeus ja Suomen Asianajajat toteavat, että HE-luonnoksessa ei ole 36 e §:n 2 momentin osalta otettu huomioon, että ehdotetun muutoksen vuoksi oletettavasti jatkossa aiempaa

useampaan oleskelulupahakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös. 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.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esimerkiksi työperusteisissa oleskelulupaprosesseissa on havaittu tilanteita, joissa hakija on poistettu tai poistunut Suomesta, jonka jälkeen työnantaja on toimitanut puuttuvia selvityksiä valitusvaiheessa. Näissä tapauksissa päätös on verraten usein palautettu takaisin virastolle uudelleen käsiteltäväksi, jolloin päätöksestä on saattanut tulla myönteinen. Tässä vaiheessa hakija voi olla jo poistunut maasta perheineen eikä paluu Suomeen välttämättä enää onnistuisi esimerkiksi taloudellisista syistä. Maahanmuuttovirasto arvioi, että 200 §:ään ehdotetut muutokset saattaisivat lisätä myös välillisesti jonkin verran työperäistä hyväksikäyttöä, jolloin työnantajat saattaisivat uhkailla työntekijöitä työpaikan menettämisellä ja maasta poistamisella. Edellä mainitun huomioon ottaminen edellyttää viranomaistahoilta tehokasta puuttumista esimerkiksi työperäiseen hyväksikäyttöön.

Maahanmuuttovirasto tuo esille sen, että ulkomaalaislaissa tarkoitettu ”laillinen oleskelu” on yhteydessä useampaan lakiin, joissa ei välttämättä ole pääasiallisesti säädetty ulkomaalaisasioista. Esimerkiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain välille vaikuttaisi muodostuneen ristiriitatilanne. Oleskeluluvan voimassaololla on myös vaikutusta siihen, täyttääkö kolmannen maan kansalainen kotikunta-laissa kotikunnan saamiseksi asetetut edellytykset.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esimerkiksi 36 §:iä koskevan kokonaisuuden säätäminen sekä lausunnolla oleva EU:n maahanmuuttosäätelyä koskeva esitysluonnos aiheuttanevat merkittävää paperittomuutta ja lainsäädännöllä luodaan useita uusia tilanteita, joissa ihminen joutuu paperittomaksi. Myös käsillä oleva esitysluonnos on omiaan lisäämään paperittomien ihmisten määrää sen 36 b §:ää koskevan ehdotuksen johdosta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lainsäädäntötoimet, joilla paperittomuutta lisätään, tukevat harmaata taloutta sekä varjojyhteiskunnan syntymistä.

Diakonissalaitos katsoo, että useilla ihmisillä, joita karkottamisen nopeuttaminen koskisi, on työ- ja/tai opiskelupaikka, vakaita ihmissuhteita ja toimivia verkostoja. Erityisen kuormittavaa nopea täytäntöönpano olisi henkilöille, jotka ovat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa, esimerkiksi aiempien vaikeiden kokemusten vuoksi, ja jotka joutuvat lyhyessä ajassa järjestämään jälleen elämäntilanteensa uudelleen.

Siirtolaisuusinstituutti tuo tutkimustiedon pohjalta esiin nopeutetun maasta poistamisen täytäntöönpanon vaikutuksia perheisiin ja erityisesti lapsiin. Maastapoistamisia koskevissa päätöksissä lapsen etu ei useinkaan ole käytännössä toteutunut, kun hänen vanhempansa, usein isä, on tullut poistetuksi Suomesta, toisinaan jopa ilman varoitusaikaa tai voimankäytön avulla. Äkillinen ja kohtuuton maastapoistaminen on siten hajottanut perheitä, myös Suomen kansalaisten perheitä. Lisäksi jo pelkkä maastapoistamisen pitkittynyt pelko on kuormittanut perheitä, joissa osassa on myös suomalaisia perheenjäseniä. Tiukka maastapoistamisen aikajänne ja ennakoimattomuus ovat stressitekijöitä sekä maastapoistettavalle että hänen perheelleen ja lähipiirilleen.

2.1.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ulkoministeriö tukee esityksessä esitettyä arviota siitä, ettei muutoksella ole vaikutusta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon noudattamiseen. Ministeriö kuitenkin toteaa, että vaikutusten toteutuminen käytännössä riippuu soveltamiskäytännöstä ja viranomaisten toiminnasta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yleisperusteluissa rikosperusteisen karkottamisen täytäntöönpanosta todettuun ja katsoo, että esityksessä tulisi sen vaikutusten kokonaiskuvan ymmärtämisen kannalta kuvata, millaisia oikeusturvaongelmia palautuksiin on liittynyt, vaikka niitä ei valmistelijoiden näkökulmasta katsottaisikaan merkittäväksi.

Juristiliitto katsoo, että esitys sisältää useita oikeusturvaa ja muutoksenhakua koskevia muutoksia, ja sillä on merkittäviä oikeusturva- ja perusoikeusvaikutuksia, joita ei ole kaikilta osin arvioitu riittävästi. Se pitää normiston selkeyttämistavoitetta hyvänä, mutta korostaa, että EU-oikeuden mahdollistama kansallista liikkumavaraa tulisi käyttää ihmisoikeusmyönteisesti.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotus sisältää merkittäviä heikennyksiä ulkomaalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin, ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kannalta keskeiseen oikeusturvaperiaatteeseen ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Lastensuojelun Keskusliitto ei kannata ehdotettuja lakimuutoksia, sillä ne heikentäisivät merkittävästi kohderyhmään kuuluvien, maasta poistettavien ihmisten oikeusturvaa. Karkotettavat eivät ole yhtenäinen joukko, eivätkä useinkaan rikollisia tai jollain tavalla kansallista turvallisuutta uhkaavia henkilöitä. Maasta poistettavien joukossa on myös lapsiperheitä ja eri tavoin haavoittuvassa asemassa olevia, jotka ovat saaneet oleskeluluvan perhesiteen tai haavoittuvan aseman perusteella.

Du học Vlog Yêu-lakitiimi kiinnittää huomiota YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 1, 2, 7, 8, 10 ja 13(1) artikloihin ja peräänkuuluttaa niiden kattavampaa arviointia. Lakitiimi katsoo, että esitysluonnosta tulisi täydentää (1) kattavalla perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnilla edellä mainittujen artiklojen näkökulmasta, (2) yhdenvertaisuus- ja syrjintävaikutusten erillisellä tarkastelulla, (3) perustellulla arviolla siitä, täyttävätkö ehdotetut toimenpiteet YK:n retrogressiivisille toimille asettamat kriteerit, sekä (4) konkreettisilla ja tosiasiallisesti vaikuttavilla oikeussuojan ja menettelylistien takeiden vahvistamisilla.

2.1.6 Vaikutukset lapsiin

Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä ei ole käsitelty lapsen kuulemistä. Ulkoministeriö viittaa lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklaan ja YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2023 Suomelle antamiin loppupäätelmiin (CRC/C/FIN/CO/5–6, 19 a-kohta).

Lapsiasiavaltuutettu esittää huolensa ehdotusten vaikutuksista lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutumiseen. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että esityksen lapsivaikutusten arviointia täydennetään. Yksittäisen lapsen kannalta vaikutukset ovat merkittäviä, mistä johtuen ne tulee kirjoittaa ymmärrettävällä tavalla auki ja ottaa ne päätöksenteossa selkeästi huomioon.

Diakonissalaitos on erityisen huolissaan lapsen oikeuksien toteutumisesta ja turvaamisesta perheenjäsenen maastapoistamismenettelyssä, joka voi johtaa äkillisiin muutoksiin lapsen elämässä sekä pitkäaikaiseen erossa asumiseen vanhemmista.

2.1.7 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Keskusrikospoliisi arvioi, että ehdotetut ulkomaalain muutokset vahvistavat Suomen ja Schengen-alueen turvallisuutta sekä parantavat myös turvallisuusviranomaisten edellytyksiä vaikuttaa ennakollisesti tällaisten uhkien muodostumiseen.

2.2 Säättämisjärjestysperustelut

Ulkoministeriö ehdottaa, että esitystä täydennettäisiin ehdottomaan palautuskieltoon (non-refoulement) liittyen niiden kansainvälisten sopimusten osalta, joista velvoite suoraan seuraa.

Oikeuskanslerinvirasto toteaa, että hallituksen esityksessä tulisi täsmentää, miltä osin tai mistä aiheesta hallitus katsoo perustuslakivaliokunnan lausunnon olevan tarpeellinen. Säättämisjärjestysjaksossa on tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan olisi suotavaa, että asiasta pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto. Lausumassa ei kuitenkaan perustella perustuslakivaliokunnan käsittelyn tarvetta eli esitystä on syytä tältä osin täsmentää.

Oikeusministeriö nostaa esiin, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perus- ja ihmisoikeusherässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisten 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).

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palautuskielto velvoittaa ehdottomana myös maasta poistamista täytäntöönpannassa. 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 palautuskieltoa noudatetaan palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettua 131 §:n laajennusta ei esitysluonnoksessa ole lainkaan käsitelty suhteessa henkilötietojen suojaan, ja pitää tämän arvioinnin lisäämistä välttämättömänä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun ennakollista maahantulokieltoa koskevan sääntelyn tarpeellisuuden ja välttämättömyyden arvioiminen ja perusteleminen kuuluu sisäministeriölle, eikä oikeusministeriö siten ota asiaan kantaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan osalta. Ehdotetun 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). Ehdotetussa sääntelyssä on kuitenkin kyse julkisen vallan käytöstä suhteessa kolmannen maan kansalaiseen, minkä vuoksi on olennaista, että hallintoasian osapuolen oikeudet ja hyvän hallinnon periaatteet turvataan myös ehdotetun sääntelyn osalta. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi kuvata tarkemmin ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 21 §:n sääntelyyn. Mm. tiedoksiannolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. (esim. PeVL 9/2010 vp).

2.3 Muutosten seuranta

Tuomioistuinvirasto viittaa jo tehtyihin ja ehdotettuihin säännösmuutoksiin, joilla on huomattava työllistämisaikutus hallinto-oikeuksiin. Hallinto-oikeuksien työskentelyyn olennaisesti vaikuttaa pakkin voimaantulon myötä ehdotetut tuomioistuimille säädettävät valitusten käsittelyn määräajat sekä lisääntyvät nopeutetussa menettelyssä käsiteltävät valitusasiat. Koska on todennäköistä, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita ei ole nyt osattu ennakoita tai ei ole kyetty havaitsemaan, on tärkeää, että muutosten vaikutuksia hallintotuomioistuinten juttumäärän ja resurssitarpeen kehitykseen seurataan ja hallintotuomioistuinten riittävä resursointi otetaan huomioon.

3 Lausunnot säännösehdoituksista

3.1 Yleistä

Oikeuskanslerinvirasto kiinnittää huomiota 36 b §:ssä esitettyyn ja katsoo, että tältä osin olisi syytä harkita siirtymäsäännöksen tarvetta tai perustella, miksi ei ole tarvetta siirtymäsäännökselle. Myös muiden esitettyjen muutosten osalta tulisi vielä kiinnittää huomiota siirtymäsäännösten mahdolliseen tarpeellisuuteen, jotta välttyttäisiin yksittäistapauksellisesti kohtuuttomilta soveltamistilanteilta lain voimaan tullessa.

Maahanmuuttovirasto esittää, että siirtymäsäännöstä sovellettaisiin myös siltä osin, kun olisi kyse oleskeluluvan raukeamisesta uuden luvan myöntämisen perusteella. Tähän olisi kuitenkin perusteltua säätää rajausta siitä, että siirtymäsäännöstä ei kuitenkaan sovellettaisi niihin oleskelulupiin, jotka olisi myönnetty tilapäisen suojelun perusteella.

3.2 Pääsyn epääminen (16 § ja 9 luvun sääntely)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että ehdotetut muutokset voivat käytännössä merkitä pääsyn epäämisen kohteena olevan henkilön oikeusturvan heikennystä. Menettelysäännökset Schengenin rajasäännösten V liitteessä ovat hyvin teknisiä. Henkilön menettelylliset oikeudet ovat nykyisten kansallisten säännösten perusteella vahvemmat ja päätöksen kohtuullisuus sekä suhteellisuusperiaate pystytään huomioimaan selkeästi nimenomaan kokonaisharkintaa koskevan ulkomaalaislain 146 §:n nojalla.

Schengenin rajasäännöstössä on mainittu vain palautuskielto. Kansalliset ”lisäpykälät”, joissa selvästi ja konkreettisesti todetaan, mitä asiassa pitää huomioida, ovat rajavartijoiden kannalta selkeämpää sääntelyä. Ne myös paremmin ottavat huomioon toimenpiteen kohteena olevan oikeusturvan.

3.3 Oleskeluluvan epäminen valitusprosessin aikana (36 b §)

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. EIS:n 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.

Helsingin hallinto-oikeuden mukaan esitysluonnoksessa valittuun 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan muotoiluun liittyy 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.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että se on lakimuutoksen 147/2025 jälkeen katsonut hallintokäytännössään, että hakija oleskelee Suomessa ilman oleskeluoikeutta, jos hänelle on annettu täyteenpanematon karkottamis- tai käännättämispäätös ja hän oleskelee edelleen maassa.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että 1 kohdan muotoiluun liittyy mahdollisuus tulkintaepäselvyyksille, kun otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakevan oikeus oleskella laillisesti Suomessa. Ehdotetun sanamuodon ja sitä koskevien säännöskohtaista perusteluista voisi kuitenkin tulkita, että kansainvälistä suojelua hakeneen maassa oleskelu olisi moitittavaa 36 b §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, vaikka hänellä olisi voimassa olevan 40 §:n 4 momentin nojalla oikeus oleskella maassa laillisesti hallintomenettelyn ajan. Kuitenkin kaistanvaihtokiellosta johtuen tulkinnallinen epäselvyys voisi realisoitua lähinnä sellaisessa tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakenut henkilö on jättänyt oleskelulupahakemuksen perhesiteeseen perustuen.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on kokonaisharkinnan osalta mainittu vain 36 e §. Maahanmuuttovirasto näkee perustelluksi, että säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä huomioida myös perhesideperusteisten oleskelulupien kohdalla sovellettavaksi tulevat 36 c §:n 2 momentti ja 66 a §.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ulkomaalaislain 36 b §:ään ehdotettua muutosta. Valtuutettu katsoo lisäksi, että ulkomaalaislain 40 §:ää tulisi muuttaa. Mikäli ulkomaalaisen maastapoistamispäätös ei ole täytäntöönpantavissa, tai häntä ei poisteta maasta esimerkiksi sen vuoksi, että ylikansallinen ihmisoikeussopimusvalvontaelin on pyytänyt Suomea pidättäytymään väliaikaisesti valittajan maasta poistamisesta, on katsottava, että ulkomaalainen oleskelee laillisesti Suomessa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa tuomioistuimien on kieltänyt täytäntöönpanon ja sallinut hakijan oleskelun tuomioistuimen käsitellessä asiaa, olisi kohtuutonta katsoa, että oleskelu olisi laitonta ja että myöhemmät oleskelulupahakemukset evättäisiin tämän takia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että ihmiskaupan uhreja ja muita haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä on suojeltava ja heidän tulee voida saada lupaedellytysten täytyessä oleskelulupa missä tahansa vaiheessa Suomesta haettuna. Valtuutettu katsoo myös, ettei Suomessa oleskelevan mahdollisuutta saada lupaedellytysten täytyessä oleskelulupa perhesiteen perusteella tai työnantajan moitittavan menettelyn perusteella (54 b §) tule myöskään rajoittaa ehdotetulla tavalla.

Kansaneläkelaitos toteaa, että ulkomaalaislakiin aiemmin lisätyllä laillisen oleskelun määritelmällä sekä 40 §:n 1 momentin muutoksella on vaikutusta Kelan toimeenpanemaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan (Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa, ns. AspSotuL (16/2019)), koska asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilön tulee oleskella maassa laillisesti.

Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan muotoiluun liittyy kokonaisuutena perusteettomasti vakava hakijoiden oikeusturvan heikennys. Esitetyn lainkohdan muotoiluun liittyy myös merkittävä tulkintaepäselvyyseriski. Suomen Asianajajat esittää, että ulkomaalaislain 36 b § 1 momentin 1 kohtaa ei tule muuttaa, koska se johtaisi hyvin kohtuuttomiin lopputuloksiin ilman perusteita.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua ulkomaalaislain 36 §:n muutosta. Etenkin kansainvälistä suojelua hakeneille, mutta normaalimenettelyssä kielteisen saaneilla ja oleskeluluvalla maassa oleskelleilla ulkomaalaisilla on lain mukaan lähtökohtaisesti oikeus jäädä maahan valitusprosessin käsitelyn ajaksi. On täysin perusteetonta katsoa tämän oikeuden käyttämisen olevan "moitittavaa" käyttäytymistä, jonka perusteella henkilölle ei myönnettäisiin oleskelulupaa, vaikka kaikki muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset täyttyisivät. Pakolaisneuvonta katsoo, että ulkomaalaislain 36 b §:n sijaan olisi perusteltua muuttaa ulkomaalaislain 40 §:ää.

Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että valitusprosessin aikana tehdyn uuden hakemuksen automaattinen hylkääminen - vaikka hakemus täyttäisi kaikki oleskeluluvan myöntämisen ehdot - on kohtuutonta. Esimerkiksi tapauksessa, jos henkilön jatko-oleskelulupa on evätty siitä syystä, että hänen palkkatulonsa ovat olleet määräaikaisesti liian matalalla tasolla, ei hän voisi hakea uutta lupaa saadessaan uuden parempipalkkaisen työn, vaan sen sijaan hänet karkotettaisiin maasta.

3.4 Moninkertaisten maastapoistamispäätösten välttäminen (36 e §)

Maahanmuuttovirasto toteaa, että pykälän sanamuoto ei vaikuttaisi riittävällä tavalla kuvaavan sitä, mitä muutoksella tosiasiallisesti haetaan (moninkertaisten maastapoistamispäätösten poikkeuksellisuus). Maahanmuuttovirasto toteaa, että kokonaisharkinnallisten elementtien arvioinnin tuomisesta lain tasolle oleskelulupahakemuksen yhteydessä on kyse merkittävästä muutoksesta. Siten tämä olisi perusteltua käydä ilmi suoraan säännöksen sanamuodosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että kaikkiin hakemuksiin tulee tehdä erillinen maastapoistamispäätös, jonka yhteydessä on tehtävä, kuten tähänkin saakka, ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta.

Lastensuojelun Keskusliitto viittaa Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausuntoon ja kannattaa valtuutetun ehdotusta siitä, että kaikkiin maasta poistamiseen johtaviin Maahanmuuttoviraston kielteisiin päätöksiin on tehtävä erillinen maastapoistamispäätös, jonka yhteydessä tehdään ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, aivan kuten tähänkin saakka. Näin saadaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi, kuten lapsen edun arviointi ja toteutuminen, näkyviin ja tarvittaessa tuomioistuimen arvioitavaksi.

Lapsiasiavaltuutettu pitää sääntelyä ja perusteluja osin epäselvinä. Epäselväksi jää muun muassa se, mihin harkinta uuden maastapoistamispäätöksen tekemisen tarpeellisuudelle perustuu. Esitystä tulee täydentää arvioimalla tarvetta säätää lapsen edun ensisijaisuudesta 36 e §:n mukaisessa kohtuullisuusharkinnassa. Velvoite ottaa lapsen etu ensisijaisesti huomioon oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuutta harkitessa tulee vähintäänkin ilmetä täsmällisemmin ehdotuksen säännöskohtaisista perusteluista.

Pakolaisneuvonta katsoo, että kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, johon liittyy ulkomalaisen maasta poistaminen, tulee aina tehdä uusi maastapoistamispäätös. Tämä on välttämätöntä tehokkaiden oikeussuojakeinojen sekä ajantasaisen ja asianmukaisen kokonaisharkinnan turvaamiseksi. Luonnoksessa sivuutetaan sellainen olennainen seikka, että 36 e §:n säännös ei sisällöltään eikä laajuudeltaan vastaa maasta poistamista koskevaa kokonaisharkintaa. Ehdotettu säännös ja siihen liittyvä käytäntö ovat erityisen ongelmallisia tilanteissa, joissa on kyse lapsen ja vanhemman välisestä perhesiteestä. Sama koskee esimerkiksi tilanteita, joissa alaikäisen Suomen kansalaisen huoltaja hakee oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

3.5 Oleskeluluvan raukeaminen (59 §)

Maahanmuuttovirasto toteaa, että ehdotettu säännös koskee vain oleskelulupia. Maahanmuuttovirasto esittää, että oleskelulupa raukeaisi myös siinä tapauksessa, kun ulkomalainen siirtyisi ulkomaalaislain 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden piiriin.

Säännöksen ehdotetun sanamuodon tarkkarajaisuudesta ja edellä selostetusta unionin oikeuden perusteella Maahanmuuttovirasto katsoo, että tilapäiseen suojeluun perustuva lupa raukeaisi myös siinä tapauksessa, kun tilapäistä suojelua saaneelle henkilölle myönnettäisiin kansalliseen sääntelyyn perustuva oleskelulupa. Ehdotettu säännös olisi omiaan edistämään Suomen kansallista varautumista tilapäisen suojelun päättymiseen. Maahanmuuttovirasto pitääkin erittäin tärkeänä, että tämä otettaisiin huomioon arvioitaessa esimerkiksi lisärahoitustarpeiden arviointia, erityisesti järjestelmäkehityksen osalta.

Maahanmuuttovirasto pyytää perusteluihin tarkennusta sen suhteen, miten ulkomaalaisen työntekijäoikeus määräytyisi tilanteessa, jossa oleskeluluvan voimassaolo päättyisi ehdotetun 59 §:n 2 momentin perusteella.

Kansaneläkelaitos toteaa, että ehdotettu 59 §:n muutos tarkoittaa sitä, että myös oikeus Kelan asu-
misperusteisiin etuuksiin päättyy oleskeluluvan raudetta Maahanmuuttoviraston tekemän karkotus-
päätöksen tai oleskeluluvan peruuttamispäätöksen johdosta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että huomioiden henkilöiden oikeusturva ja ulkomaalaislain 5 §, oleskeluluvan ei tulisi katsoa raukeavan ja sen voimassaolon päättyvän Maahanmuuttoviraston päätöksenteon yhteydessä.

Diakonissalaitos toteaa, että Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetty oleskeluluvan raukeaminen katsotaan tapahtuvan karkottamispäätöksen tekohetkestä lukien, eikä vasta päätöksen tiedoksisaannista tai sen lainvoimaiseksi tulosta. Samalla kun oleskelulupa raukeaa, oleskelulupakortti mitätöityy. Tämän periaatteen tulisi säilyä ennallaan.

3.6 Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi (68 §)

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota, että ehdotetun 68 §:n perusteella oleskeluluvan peruuttamista voitaisiin esittää vain luvan haltijasta, joka on kolmannen maan kansalainen. Siten ehdotuksessa säännöksessä ei oteta huomioon ulkomaalaislain 153 a §:ää, jossa on säädetty poikkeuksesta ulkomaalaislain 10 luvun soveltamisalaan. Maahanmuuttovirasto esittää, että säännöksessä käytettäisiin sanamuodon ”kolmannen maan kansalaisen” sijasta sanamuotoa ”ulkomaalaisen”.

3.7 Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto (68 a §)

Poliisihallitus katsoo, että säännöstä voisi täsmentää siltä osin, onko kortin haltuunottava viranomaisen myös kortin säilyttävä viranomaisen vai tuleeko kortti toimittaa Maahanmuuttovirastoon haltuunoton jälkeen. Säännöksen perusteluihin voisi lisätä operatiivista työtä tukevaa perustelua kortin pitämiseksi viranomaisen hallussa, jos ulkomaalainen esittää pätevän perusteen kortin saamiseksi haltuunsa tilapäisesti. Poliisihallituksessa tulkitaan, että ulkomaalaisella on esimerkiksi matkustusoikeus siinäkin tilanteessa, että on tehty esitys maasta poistamiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta, jonka mukaan Suomessa jo asuvan henkilön oleskelulupakortti voitaisiin ottaa haltuun karkotusesityksen yhteydessä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oleskeluluvan saaneella henkilöllä tulisi olla oleskelulupakortti hallussaan vähintään siihen asti, kunnes hänen karkottamispäätöksensä on täytäntöönpantavissa.

Diakonissalaitos pitää ehdotetun oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäisen haltuunoton osalta tärkeänä, että jokainen haltuunotto, mahdollinen oleskelun peruuttaminen ja henkilön käännähtäminen tapahtuu määriteltynä lakien ja asetusten mukaisesti.

3.8 Säilöönottoa koskevat muutosehdotukset (117 a ja 127 §)

Poliisihallitus toteaa huomanneensa, että ulkomaalaislain 127 §:n osalta kansallisesti eri toimijoiden osalta voi ilmetä eriäviä tulkintoja säilöön ottamisen keston liittyen. Poliisihallitus katsoo, että määräaikaisten laskemisen selkeyttämiseksi laissa tulisi määritellä yksiselitteinen pisin mahdollinen aika säilössä pitämiseksi. Poliisihallitus tiedustele myös, onko tarkoitus, että viranomaisen tekee uuden kirjallisen säilöönottopäätöksen siirryttäessä vastaanottodirektiivin mukaisesta säilöönotosta paluudirektiivin mukaiseen säilöönottoon. Lisäksi Poliisihallitus pyytää täsmentämään, voidaanko

hallinta-asetuksen mukainen säilössäoloaika ylittää, jos siirto ei onnistu esimerkiksi siirrettävän aggressiivisen käyttäytymisen vuoksi.

Helsingin poliisilaitos pyytää Poliisihallituksen tavoin selvennystä perusteluissa siihen, voidaanko hallinta-asetuksen mukainen säilössäpitoaika ylittää, jos siirto ei onnistu esimerkiksi siirrettävän aggressiivisen käyttäytymisen vuoksi. Lisäksi se pyytää arvioimaan 127 §:n 3 momentin täsmennystarvetta, jotta perustelut olisivat yhdenmukaisia kyseisen pykälän 2 momentin kanssa.

3.9 Henkilötuntemerkkien ottaminen (131 §)

Oikeusministeriö toteaa, että pykälään ehdotetun laajennuksen tarvetta ei kaikilta osin ole perusteltu riittävästi. Uuden säännösehdotuksen valossa henkilötuntemerkit voitaisiin ottaa jatkossa poliisin ylläpitämään rekisteriin esimerkiksi tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalaisen pääsy maahan on evätty vain matkustusasiakirjojen puuttuessa (viitaten Schengenin 6 artiklan 1 kohdan a-ala-kohtaan).

Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että ehdotetussa 131 §:n 1 momentin 7 kohdassa esitettyä henkilötuntemerkkien ottamista ei ole sidottu selkeästi mihinkään käynnissä olevaan prosessiin, vaan käytännössä viranomaisen valvonnan käynnissä oleminen oikeuttaisi henkilötuntemerkkien ottamisen. Tämä ei huomioon ottaen käsiteltävien tietojen laajuuden ja luonteen vaikutta olevan suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan, jossa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä. Poikkeamisperusteesta säädetään asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdassa.

3.10 Kuulemisvelvoitteesta poikkeaminen (145 §)

Turun hallinto-oikeus katsoo, että perhe-elämän suoja ei hallinto-oikeuden käsityksen mukaan liity luonnoksessa esitetyllä tavoin yksinomaan yhdessä vietettyyn perhe-elämään, vaan voi liittyä myös esimerkiksi lapsen ja vanhemman mahdollisuuteen tavata ja pitää yhteyttä toisiinsa. Tältä osin maasta poistetun henkilön puolison kuulemistarvetta maahantulokieltoa määrättäessä olisi perusteltua arvioida luonnoksessa esitettyä laajemmin ja myös lapsen etu huomioon ottaen.

Ehdotetun 145 §:n 2 momentin viittausta 62 §:ään olisi selvyiden vuoksi myös perusteltua täsmentää sen varmistamiseksi, onko tarkoituksena, että kuuleminen tulee suorittaa, mikäli henkilöllä on vireillä oleskelulupahakemus perhesiteen perusteella vai myös muissa perhesiteeseen liittyvissä tilanteissa.

3.11 Palautuskielto (147 §)

Pakolaisneuvonta toteaa, että ehdoton palautuskielto koskee kaikkea maasta poistamista ja kaikkia tilanteita, joissa Suomen viranomainen poistaa henkilön Suomen alueelta. Ulkomaalaislain palautuskieltoa koskevaan lainkohtaan on selkeyden vuoksi sisällytettävä kaikki maasta poistamisen muodot.

3.12 Vapaaehtoisen paluun aika (147 a §)

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että säännöksestä puuttuisi paktia koskevassa hallituksen esitysluonnoksessa pykälään lisättäväksi ehdotettu momentti, jonka mukaan ”Paluurajamenettelyasetuksen 4 artiklan 5 kohdan mukaista vapaaehtoisen paluun aikaa pyydetään rajavartiolaitosviranomaiselta, joka tekee asiassa päätöksen.”. Lisäksi Paktin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei ole huomioitu sitä, että 147 a § on nyt lausuttavassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu säädettäväksi luettelomuodossa. Maahanmuuttovirasto ehdottaa myös, että pykälän 1 momentissa käytettyä sanamuotoa täsmennettäisiin enemmän paluudirektiivin tarkoitusta vastaavaan muotoiluun ”on poistuttava maasta vapaaehtoisesti”.

3.13 Vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon (149 b §)

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetun 149 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä ottaa huomioon sen yhteys 142 §:ään, jonka perusteella vaatimusta ei tarvitsisi esittää, jos ulkomaalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Toisin sanoen 149 b §:n osalta tulisi käydä selkeästi ilmi, että toimivaltainen viranomais voi aina päättää suoraan ulkomaalaisen maasta poistamisesta eli siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon tai palauttamisesta, jos hän vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

3.14 Maahantulokielto Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle (150 §)

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää ehdotettua 150 §:n 4 momentin 3 kohtaa toiminnallisesti kannatettavana, mutta pyytää tarkastelemaan sen suhdetta paluudirektiiviin.

Helsingin hallinto-oikeus viittaa säännöskohtaisissa perusteluissa todettuun, että pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön, vaikka tämän ei katsotakaan oleskelevan Suomessa oleskelun määritelmän tarkoittamalla tavalla, mutta pykälän otsikossa viitataan Suomessa oleskelemaan. Mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi lopullista HaO esittää arvioitavaksi, olisiko lakitekstiä tältä osin mahdollista täsmentää.

3.15 Maahantulokielto muualla kuin Suomessa oleskelevalle (150 a §)

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisten toimivaltaperuste on viime kädessä oltava aina kytkettävissä lainsäädäntöön hallinnon lakisidonnaisuuden mukaisesti. Säännösluonnos ehdotetussa muodossaan muodostaa säännöksestä varsin irrallisen ja tulkinnanvaraisen kokonaisuuden suhteessa ulkomaalaislain ja muiden säännöksessä tarkoitettujen lakien mukaisiin oleskeluluvan peruuttamista koskeviin perusteisiin. Myös lainsäädännön kokonaisuuden ymmärrettävyyden vuoksi säännöksessä olisi aiheellista viitata nimenomaisesti niihin lainkohtiin, joista kyseisessä säännöksessä olisi kyse.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että koska ”vilpillinen toiminta” on erilaisille tulkinnoille avoin käsite, tulisi sen sisältö määritellä tarkemmin. Pykälän perusteluissa olisi hyvä tuoda esiin esimerkkejä siitä, mitä vilpillisellä toiminnalla tarkoitetaan.

Helsingin hallinto-oikeus katsoo, että erillislaeissa käytetyt käsitteet (yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus sekä vilpillinen ja rikollinen toiminta) ovat siinä määrin yleisluonteisia, että mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi tulisi arvioida, olisiko perusteluissa mahdollista tarkentaa, mihin mainituilla käsitteillä kunkin erillislain osalta viitataan.

Turun hallinto-oikeus toteaa, että säännöstä muutettaessa olisi eduksi arvioida samalla tarkemmin, voidaanko toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä säätää tarkentavasti näissä erillisen maastapoistamispäätöksen tilanteissa siten, että toisiinsa liittyvät valitusasiat tulisivat käsitellyksi samassa hallinto-oikeudessa.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että säännöksessä on jäänyt jokseenkin epäselväksi, mitä käsitteellä ”rikollinen toiminta” tosiasiallisesti tarkoitetaan. Erillislakien osalta Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että ICT-lain 9 §:n nojalla ulkomaalaisen oleskelulupaa ei ole mahdollista peruuttaa yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansalliseen turvallisuuteen liittyvästä perusteesta, vaikka ICT-lupaa myönnettäessä on otettava huomioon ulkomaalaislaissa säädetty oleskeluluvan yleiset edellytykset.

3.16 Ennakollinen maahantulokielto (uusi 150 d §)

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

Oikeusministeriö pitää perustelua koskien ennakkollisen maahantulokiellon esittävästä viranomaisesti varsin suppeana ja toteaa, että jatkovalmistelussa on olennaista perustella se, miksi myös muiden viranomaisten kuin suojelupoliisin tulisi voida esittää ennakkollisen maahantulokiellon määräämistä.

Oikeusministeriö katsoo liittyen maahantulokiellon peruuttamiseen, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko päätöksen perusteena olevien edellytysten olosuhteiden muuttumista tarkoitus arvioida myös oma-aloitteisesti viranomaisen toimesta? Vai onko tarkoituksena esimerkiksi, että maahantulokiellon edellytyksiä arvioidaan vastaavasti SIS-tarkastelujakson yhteydessä? Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että maahantulokiellossa olisi kyse mahdollisesti hyvinkin pitkistä ajoista. Jatkovalmistelussa tulisi selvittää, miten maahantulokiellon edellytyksiä arvioidaan kiellon voimassaolon aikana.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksessa Maahanmuuttovirasto voisi peruuttaa poliisin määräämän maahantulokiellon. Vaikkakin kiellon peruuttamisen edellytyksenä olisi aina poliisin lausunto, vaikuttaisi olevan asianmukaisempaa, että kiellon asettanut viranomainen on myös se taho, joka voisi sen peruuttaa. Kiellon asettanut viranomainen on aina asiantuntevin viranomainen arvioimaan vastaavasti kiellon edellytysten täyttymistä myös kiellon peruuttamisessa.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, ettei ole täysin selvää, miten oikeusturvaedellytykset maahantulokiellon osalta toteutettaisiin. Ongelmat näyttävät linkittyvän erityisesti maahantulokiellon tiedoksiantoja koskevaan menettelyyn. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa kuvattua lähtökohtaa siitä, että tiedoksianto annettaisiin vasta silloin, kun kyseinen henkilö pyrki Suomeen, voidaan pitää ongelmallisena. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että maahantulokielloa koskevan päätöksen (joka olisi voimassa heti ja joka näin ollen luo välittömiä oikeusvaikutuksia) ja mahdollisen maahantulon pyrkimisen välillä, jolloin päätös annettaisiin mahdollisesti vasta tiedoksi, voisi olla huomattaviakin aikoja. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää muun ohella tiedoksiantoon liittyvät kysymykset. Oikeusturvan toteutumisesta varmistuminen on keskeistä sääntelyn hyväksyttävyyden näkökulmasta.

Oikeusministeriö katsoo, että selvyiden vuoksi voisi olla tarpeen yhdistää kaikki 145 §:ää koskevat rajaukset itse kuulemista koskevaan pykälään, koska lähtökohta ilmeisesti myös 150 d §:n osalta olisi se, että tiettyjä 9 luvun säännöksiä (mm. kokonaisharkinta?) sovellettaisiin myös ennakkollisen maahantulokiellon osalta? Lain johdonmukaisuuden näkökulmasta voisi olla syytä käyttää samanlaisia muotoiluja vastaavissa säännöksissä, esim. maahantulokiellon alkamisajankohta (150 d ja 150 b §).

Eduskunnan oikeusasiamies pitää jossain määrin ongelmallisena, että henkilö voitaisiin määrätä maahantulokielloon häntä kuulematta ja että päätöstä ei edes pyritä antamaan hänelle tiedoksi. Asia voi olla toimenpiteen kohteelle tärkeä, koska maahantulokiello voi koskea koko Schengen-aluetta.

Keskusrikospoliisi pitää niin Suomen kuin Schengen-alueen turvallisuuden kannalta toisaalta ongelmallisena, että ennakkollisen maahantulokiellon määräämisen soveltamisala on esityksessä rajattu (vain) kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan, ja että EU-lainsäädännön asiassa mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on rajoitettu tarpeettomasti.

KRP toteaa, että yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta voi vaarantaa esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toiminta, pakotteiden kierto taikka muutoinkin kansalliset valtiot rajat ylittävä vakava rikollisuus. Keskusrikospoliisi toteaa, että jos päädytään rajaamaan ennakkollisen maahantulokiellon määräämisen soveltamisala kansalliseen turvallisuuteen, lainsäädäntöä selventäisi joka tapauksessa, mikäli esitykseen lisättäisiin esimerkkejä kansallisesta turvallisuudesta myös muista kuin suojelupoliisin toimialaan liittyvistä tehtävistä ja esimerkeistä, vaikkakin samalla todeten, että SIS-rajatarkastusasetuksen [(EU) 2018/1861] 21 artiklan kuulutuksen edellytysten täyttyvän ainakin terrorismirikoksen kohdalla, kun suoritetaan arviota sen oikeasuhtaisuudesta.

KRP esittää, että tarkemmissa esityksen perusteluissa voisi edelleen terävöittää, että esitykset ennakkollisista maahantulokielloista saapuvat erityisesti muiden viranomaisten taikka poliisihallinnon työn kautta. Muodostettavassa uudessa tehtävässä on kyse tällaisten esitysten käsittelystä, eikä muodostettavasti uudesta velvoitteesta paljastaa tällaisia.

Poliisihallitus katsoo, että ennakkollinen maahantulokiello voitaisiin määrätä laajemminkin sellaisille kolmannen maan kansalaisille, jotka voisivat vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Tähän kohderyhmään soveltuvia tilanteita voisivat olla järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvien henkilöiden maahanpääsyn estäminen jo ennakolta.

Poliisihallitus pohtii, voisiko tiedoksianto tapahtua yleistiedoksiantona ja jos henkilö pyrkisi Schengen-alueelle, oikeusturva toteutuisi siten, että asianosainen jättäisi halutessaan hakemuksen maahantulokiellon peruuttamisesta. Jos maahantulokiellon ei peruutettaisi, oikeusturva ja valitusmahdollisuus tapahtuisi tämän myöhemmän hallinnollisen prosessin yhteydessä. Poliisihallitus katsoo, että menettelystä on syytä käydä lisäkeskusteluja.

Maahanmuuttovirasto pitää perusteltuna sitä, että sillä ei ole ko. maahantulokiellon määräämisen suhteen toimivaltaa. Tämä perustuu siihen, että ehdotetussa pykälässä mainituilla viranomaisilla on parhaat edellytykset arvioida kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Maahanmuuttovirasto pitää kuitenkin oleskelulupajärjestelmän toimivuuden kannalta suotuisana, että ehdotetun 150 d §:n 4 momentin nojalla myös Maahanmuuttovirasto voisi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain saatuaan poliisin lausunnon, jos maahantulokiellon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa Suomeen.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota valittajan suulliseen kuulemiseen etäyhteyden välityksellä ulkomailta, johon liittyy useita ongelmia, joista suurin lienee kansainväliseen videokuulemiseen liittyvä ongelma sen valtion suvereniteetin osalta, jossa kuultava oleskelee kuulemishetkellä. Tuomioistuinvirasto on koordinoanut selvityshankkeen "Rajat ylittävät suulliset kuulemiset hallintoprosessissa" TIV163/2021. Edelleen on tilanteita, jossa kansainväliset sopimukset tai muut vastaavat instrumentit eivät suoraan mahdollista videokuulemistä, jolloin ainoa keino videokuulemisen järjestämiselle suvereniteettia loukkaamatta on erillisen luvan pyytäminen kohdevaltiolta. Hallinto-oikeuksilla ei ole yksittäisiä tilanteita lukuun ottamatta kokemuksia Wienin konsulisopimukseen (SopS 50/1980) perustuvasta ns. diplomaattitietä tapahtuvasta kansainvälisen oikeusavun pyytämisestä.

Helsingin hallinto-oikeus kiinnittää huomiota henkilön oikeusturvaa koskeviin kysymyksiin: ulkomailta ei olisi lainkaan tarpeen kuulla (ehdotettu 150 d § 3 momentti) ja tehtyä päätöstä ei pyritäisi antamaan kiellon kohteelle tiedoksi, ellei tämä myöhemmin pyrkisi Schengen-alueelle ja saisi tiedon maahantulokiellosta kielteisen viisumi- tai oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

Helsingin HaO toteaa, ettei esityksessä ole ehdotettu tehtäväksi muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin, ja pitää ongelmallisena sitä, että ulkomaalaisen oleskelulupahakemus voitaisiin hylätä maahantulokiellon perusteella, josta hän ei ole voinut olla tietoinen ennen kielteisen oleskelulupapäätöksen tiedoksisaantia. HaO kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksen perusteluista ilmene syytä sille, miksi ennakkollisen maahantulokiellon määräisi ja mahdollisesti myöhemmin peruuttaisi poliisi. Lisäksi HaO pitää ongelmallisena, ettei esityksessä 5 momentissa säädetä maahantulokiellon peruuttamisen edellytyksistä.

Helsingin HaO toteaa ehdotusten merkitsevän lähtökohtaisesti hallinto-oikeuksissa järjestettävien suullisten käsittelyjen määrän lisääntymistä ja ottaen huomioon pitkät tai toistaiseksi voimassa olevat maahantulokiellot, suullisten käsittelyjen järjestämistä ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen uhan arvioimista mahdollisesti useita vuosia maahantulokiellon koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. HaO kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole otettu huomioon ulkomailta olevien henkilöiden kuulemisessa suullisten käsittelyjen järjestämiseen ja etäyhteyksien käyttämiseen liittyviä käytännön ongelmia. Niitä on käsitelty Tuomioistuinviraston selvitysryhmän raportissa TIV/163/2021, 24.9.2021. Tuomioistuimen toteuttamaa toisessa valtiossa oleskelevan henkilön suoran puhelinkuulemisen laillisuutta on arvioitu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisussa EOAK/1941/2020.

Turun hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, että suullisen käsittelyn järjestämiseen ulkomailta olevan henkilön asiassa ja tämän kuuleminen on valtioiden suvereniteettikysymysten vuoksi ongelmallista (Rajat ylittävät suulliset kuulemiset hallintoprosessissa - Tuomioistuinviraston selvityshanke 2021, selvitysryhmän raportti 24.9.2021, dnro TIV/163/2021). Tämä voi olennaisesti rajoittaa mahdollisuuksia toteuttaa suullisia käsittelyjä taikka valittajan kuulemisia etäyhteyksin.

Suomen Asianajajat toteaa, että ehdotetun ennakkollisen maahantulokiellon osalta kyseessä olisi täysin uusi sääntely, johon liittyy merkittäviä ennakkollisen maahantulokiellon kohteena olevan henkilön oikeusturvaa koskevia kysymyksiä, jotka liittyvät kuulemiseen ja tiedoksiantoon. Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole ehdotettu tehtäväksi muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

Diakonissalaitos katsoo, että on tärkeää, että ennakollisen maahantulokiellon määrittämiseen johtavien uhkien rajaukset ovat selkeästi perusteltuja eivätkä ne johda liian laajojen oletusten muodostamiseen mahdollisista uhista ilman konkreettisia perusteita. Jokaisella maahan pyrkivällä tai oleskeluoikeutta hakevalla tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet hakea oleskeluoikeutta lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja maahantulolle asetetut yleiset kriteerit huomioiden.

Siirtolaisuusinstituutti toteaa, että ennakollisen ja ns. tavallisen maahantulokiellon, joka voisi olla jopa 15 vuotta tai toistaiseksi voimassa oleva, joita sovelletaan yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi, tulee näiden kohtien käyttöönoton suhteen olla todella korkea kynnyks. Siirtolaisuusinstituutti katsoo, että väite siitä, että ennakoivalla maahantulokiellolla ei olisi vaikutusta yksilön oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta, ei pidä paikkaansa, sillä turvapaikkaa ei voi hakea ulkomailta käsin, vaan sitä on haettava Suomesta, ja maahantulokiello käytännössä estäisi yksilön saapumisen Suomeen esimerkiksi viisumilla hakemaan turvapaikkaa.

3.17 Poliisi ja rajatarkastusviranomainen (151 §)

Maahanmuuttovirasto esittää muutosta 151 §:n 2 momenttiin siten, että poiketen siitä, mitä 152 §:n 2 momentissa säädetään, myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, jos hän on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ja hänet käännettäisiin toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon.

Maahanmuuttovirasto toteaa 151 §:n 3 momentin osalta, että 147/2025 lakimuutosten jälkeen maahantulokiellon määrittäminen erillisellä päätöksellä on laajennettu sekä sen määrittäminen on ollut mahdollista oleskelulupahakemuksen kuin myös oleskeluluvan peruuttamispäätöksen ratkaisemisen yhteydessä. Nyt ehdotettu muutos on tarpeellinen, vaikka sillä tavoitellut oikeusvaikutukset ovat sinänsä mahdollisia jo nyt.

3.18 Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen ja voimassaolon päättyminen (166 §)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös muodostuu hyvin vaikealukiseksi. Jatkovalmistelussa säännöstä olisi syytä kehittää tältä osin, esimerkiksi jakamalla raukeamista koskevat edellytykset kohdittain.

Maahanmuuttovirasto näkee perustelluksi ja kannettavaksi, että ulkomaalaislain 166 §:ään lisättäisiin myös uusi momentti, jossa säädettäisiin oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin voimassaolon päätymisestä (peruuttaminen) hallintopäätöksen antamishetken perusteella.

3.19 Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet (168 §)

Maahanmuuttovirasto huomauttaa 168 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta, että tässä karkottamisperusteessa ei ole otettu huomioon ulkomaalaislain 165 §:ssä säädettyä. Pykälän 3 momentin mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinti, pysyvä oleskeluoikeus taikka määräaikainen tai pysyvä oleskelukortti peruutetaan, jos se on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia taikka muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja tai salaamalla tällaisia tietoja taikka muutoin oikeuksien väärinkäytöllä. 172 a §:ssä viitataan yleisellä tasolla oikeuksien väärinkäyttöön, mutta epäselvyyksien välttämiseksi, sen yhteys 165 §:n 4 momenttiin olisi hyvä ilmetä läpinäkyvästi hallituksen esityksestä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että se, että henkilötodistus/passi edellytystä ei sisällytettäisi 168 §:n perusteisiin, voisi johtaa siihen, että Maahanmuuttovirasto tulisi tekemään edellä selostetuissa tilanteissa kielteisiä päätöksiä, ilman maasta poistamista, vaikka hakijan henkilöllisyys ja tätä kautta tosiasiallinen kuuluminen vapaan liikkuvuuden piiriin saattaisi jäädä epäselväksi. Näin ollen sääntely sellaisenaan saattaisi vaikuttaa väärinkäytösten määrään kasvavissa määrin, mikä tältä osin olisi ristiriidassa hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjen lakimuutosten yleisten tavoitteiden kanssa.

3.20 Toimivaltaiset viranomaiset (171 §)

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että 171 §:n 6 momentin 2 kohdaksi ehdotettu koskee vain unionin kansalaista, vaikka ehdotetun momentin ja sitä koskevien säännöskohtaisten perustelujen mukaan kohdan tulisi koskea myös Pohjoismaan kansalaista.

3.21 Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen (200 §)

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 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 tuomioistuin 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.

Oikeusministeriö pitää oikeussuojan toteutumisen tehokkuuden kannalta välttämättömänä, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon ei esityksessä 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. Ratkaisu vastaa myös perustuslakivaliokunnan vuonna 2019 ulkomaalaislain muutoksen yhteydessä antamaa lausuntoa. (PeVL 18/2018 vp). Oikeusministeriö toteaa, että ehdotuksessa 200 §:ssä ei olisi enää viittausta lain 198 b §:ään, jossa säädetään täytäntöönpanoa koskevasta hakemuksesta ja sen tekemiseen liittyvistä määräajoista. Säännökseen voisi olla syytä lisätä takaisin viittaus lain 198 b §:ään sääntelykokonaisuuden ymmärtämiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että 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) On selvää, että yleisesti ottaen ehdotetut karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskevat säännökset jossain määrin heikentävät niiden kohteeksi joutuvien henkilöiden perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaa, ottaen huomioon, että mikäli henkilö ei hae täytäntöönpanokieltoa tai jos hallinto-oikeus ei sitä määrää, on henkilö jo karkottu siinä vaiheessa, kun karkotuspäätöksestä tehty valitus ratkaistaan. Jatkovalmistelussa ehdotettujen muutosten syitä olisi siten syytä täsmentää.

Hämeenlinnan hallinto-oikeus arvioi, että esitetyn muutoksen myötä lähes jokainen vireille tuleva jatko-oleskelulupaa tai oleskeluluvan peruuttamista koskeva valitus sisältäisi vaatimuksen kieltää maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpano. Myös viran puolesta tehtävien täytäntöönpanon kieltämistä koskevien välipäätösten määrä tulisi mahdollisesti lisääntymään erityisesti tilanteissa, joissa valittajalla ei ole avustajaa. Lisäksi hallinto-oikeuksien harkittavaksi tulisi enenevissä määrin jo pitkään Suomessa oleskelleiden henkilöiden tekemiä täytäntöönpanokieltihakemuksia. Näissä tilanteissa henkilöillä voi olla merkittäviä perhe- tai työsiteitä Suomeen, jolloin päätösharkinta edellyttää seikkaperäistä punnintaa.

Itä-Suomen hallinto-oikeus toteaa, että uudistus tarkoittaisi sitä, että vastaisuudessa lähes jokaisessa ulkomaalaisasioiden valituksessa olisi täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, johon todennäköisesti pyydetäisiin täytäntöönpanokieltota. Hallinto-oikeudessa tehtävä täytäntöönpanoharkinta olisi huomattavasti työläämpää kuin tällä hetkellä käännättämisen tai rikosperusteisen karkottamisen yhteydessä tehtävä täytäntöönpanoharkinta. Hallinto-oikeus kiinnittääkin huomiota ehdotuksen kustannusvaikutuksiin hallinto-oikeuksissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta karkotuspäätösten täytäntöönpanotavuuden nopeuttamisesta. Ehdotus rajoittaa tarpeettomasti Suomessa oleskeluluvalla oleskelevien ja oleskeluiden ihmisten oikeuksia, erityisesti oikeusturvaa. Henkilöiden siteet ja kotoutuminen Suomeen sekä

mahdollinen haavoittuva asema puoltavat sitä, että karkottaminen ei olisi täytäntöönpantavissa ennen kuin asia on ehditty käsitellä myös hallinto-oikeudessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitys ei kuitenkaan sisällä tietoja maasta poistamisen täytäntöönpanon tämänhetkisestä tilanteesta.

Suomen Asianajajat toteaa, että karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa koskeva valituksen lykkäävän vaikutuksen poistaminen tarkoittaa käytännössä tuomioistuimiin tehtävien kiireellisten täytäntöönpanokieltihakemusten määrän lisääntymistä huomattavasti. Ehdotetut muutokset tulisivat aiheuttamaan lisääntyviä oikeusapukuluja. Suomen Asianajajat katsoo, että karkottamispäätökset tulevat jatkossakin perustumaan suurelta osin suojelupoliisin uhka-arvioihin. Tämä tarkoittaa, että karkotuspäätöksen kuulemismenettely, jossa päätöksen oikeellisuus tarkastetaan, tapahtuu tuomioistuimessa siten, että suojelupoliisi ja karkotettava kuullaan suullisesti.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua muutosta. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se, milloin hakija voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta.

Diakonissalaitos pitää huolestuttavana ehdotusta yhdestä yhtenäisestä maastapoistamismenettelystä ja karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamisesta.

Siirtolaisuusinstituutti pitää ehdotusta ongelmallisena ja kohtuuttomana sekä suomalaisen yhteiskunnan että yksilön kannalta. Valitusprosessin tarkoitus on taata oikeusvaltion legitimitetti ja yksilön oikeusturva. Jos lakiehdotus tulee voimaan, voidaan esimerkiksi Suomessa jopa vuosia asunut ihminen poistaa maasta Maahanmuuttoviraston käsittelyssään tekemän virheen takia.

3.22 Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen täytäntöönpano (201 a)

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetun säännöksen tarkoituksenmukainen soveltaminen edellyttäisi, että virastolle esityksen tekvän poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi ottaa kantaa karkottamisesityksessään siihen, tulisiko mahdollinen karkottaminen panna täytäntöön ehdotetun 201 a §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla, kiireellisesti.

3.23 Tiedoksianto koskeva toimivalta (205 §)

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää ehdotettua tiedoksiantotoimivallan antamista rajavalvontaviranomaiselle perusteltuna muun muassa sen vuoksi, että Rajavartiolaitos vastaa rajamenettelyyn otettujen henkilöiden maasta poistamisesta.

Diakonissalaitoksen mukaan käytännössä tiedoksiantojen toteuttamisessa on aiempina vuosina esiintynyt merkittäviä viiveitä, jotka ovat joissakin tapauksissa kestäneet useita kuukausia tai jopa vuoden. Se toteaa lisäksi, että jokaisella Suomessa oleskelevalla on oikeus saada tiedoksianto häntä koskevista viranomaispäätöksistä kirjallisesti ja tarvittaessa omalla äidinkielellä tulkattuna, ja tämän toteutumisesta on huolehdittava.