Ulkoministeriö
Oikeuspalvelu
Ihmisoikeustuomioistuin- ja sopimusasioiden yksikkö OIK-40

VN/30556/2024
VN/30556/2024-UM-48

28.4.2026

Eduskunnan hallintovaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laeiksi ulkomaalaislain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (HE 51/2026 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä laeksi ulkomaalaislain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta (HE 51/2026 vp). Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen tavoitteena on tehostaa maastapoistamismenettelyjä, selkeyttää sääntelyä sekä turvata kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa. Esityksessä ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin ja rikoslakiin.

Esityksessä todetaan, että ehdotetut muutokset perustuvat hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, selkiyttämään sääntelyä sekä takaamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa.

Ulkoministeriö pitää esityksen tavoitteita maastapoistamismenettelyjen tehostamisesta, sääntelyn selkeyttämisestä sekä yleisen ja kansallisen turvallisuuden turvaamisesta hyväksyttävinä ja ymmärrettävinä. Esitykseen on lausuntokierroksen jälkeen lisätty perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita koskevia perusteluja, joita ulkoministeriö pitää tarpeellisina ja oikeansuuntaisina.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksellä on merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Esityksessä todetaankin, että ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä muun muassa yhdenvertaisuuden, oikeusturvan, liikkumisvapauden, henkilökohtaisen vapauden, yksityiselämän suojan, lapsen edun sekä sosiaaliturvan kannalta (ks. erityisesti jakso 6.2.4.4). Esityksessä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia käsitellään jakson 6.2.4.4 (Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin) lisäksi erityisesti jaksossa 13 (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys). Yksilön asemaan kohdistuvia vaikutuksia käsitellään jaksossa 6.2.4.1.

Ulkoministeriö korostaa, että ehdotettua sääntelyä on tärkeää tarkastella Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneen oikeuskäytännön näkökulmasta. Esityksessä on jo viittauksia EIT:n oikeuskäytäntöön. Tässä lausunnossa tuodaan lisäksi esille konkreettisia EIT:n ratkaisuja, jotka havainnollistavat

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	S-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	E-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	E-mail, internet
Ulkoministeriö	Ulkoministeriö			
PL 176	Laivastokuja 3	+358 2 951 6001	+358 9 629 840	kirjaamo.um@gov.fi
00023 Valtioneuvosto	00160 Helsinki			www.um.fi

sääntelyn merkitystä ja soveltamista käytännössä. Erityistä huomiota kiinnitetään ehdottoman palautuskiellon soveltamiseen. Palautuskielto perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, erityisesti kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellosta johdettuihin velvoitteisiin.

Ulkoministeriö tarkastelee näistä lähtökohdista jäljempänä menettelyllisiä muutoksia erityisesti muutoksenhaun ja täytäntöönpanon, palautuskiellon, ennakollisen maahantulokiellon ja maastapoistamismenettelyihin liittyvän säilöönoton oikeudellisten edellytysten toteutumista.

Muutoksenhaku ja täytäntöönpano

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

Karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista, eli valitusajan päättymisen jälkeen. Jos päätöksestä valitettaisiin, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.

Ulkoministeriö toteaa, että EIS 13 artiklassa säädetään tehokkaan oikeussuojakeinon edellytyksistä. EIT:n oikeuskäytännön mukaan tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla järjestetty siten, että sen käyttö on hakijalle tosiasiallisesti mahdollista ja että menettely tarjoaa riittävät takeet hänen esittämiensä väitteiden asianmukaiselle arvioinnille. EIT on korostanut, että oikeussuojakeino ei täytä EIS 13 artiklan vaatimuksia, mikäli menettely on niin nopeaa, monimutkaista tai muutoin rajoittavaa, ettei hakija voi käytännössä käyttää sitä (*Gebremedhin v. Ranska*, no. 25389/05, §§ 66–69; *I.M. v. Ranska*, no. 9152/09, §§ 130–146). Erityisesti palauttamista tai muuta peruuttamatonta toimenpidettä koskevissa asioissa tehokkaan oikeussuojakeinon edellytyksenä on, että valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus ja että hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeudellista apua ja riittävästi aikaa valituksensa valmisteluun. EIT on katsonut, että ilman täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta oikeussuojakeino voi menettää merkityksensä, koska palautus voidaan panna täytäntöön ennen kuin valitus on käsitelty (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, no. 30696/09, §§ 286–321; *De Souza Ribeiro v. Ranska*, no. 22689/07, §§ 79–83; *Čonka v. Belgia*, no. 51564/99, §§ 79–83).

Ulkoministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely voisi joissakin karkottamista koskevissa tilanteissa muodostaa haasteita EIT:n 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 toteutumisesta ennen kuin tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut valituksen aineelliset perusteet.

Ulkoministeriö toteaa, että YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on todennut vuonna 2024 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissään (CAT/C/FIN/CO/8), että Suomen tulee varmistaa, että ketään ei voida karkottaa, käännyttää tai luovuttaa rikoksen johdosta toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä epäillä, että hän olisi siellä vaarassa joutua kidutetuksi (19 b-kohta). Komitea on todennut myös, että Suomen tulee varmistaa, että valitukset päätöksistä, jotka koskevat maasta karkottamista, käännyttämistä tai luovuttamista rikoksen johdosta tai muuta luovuttamista, keskeyttävät kyseisten päätösten täytäntöönpanon (19 f-kohta).

Ulkoministeriö toteaa lisäksi, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvova

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

Myös kidutuksen vastaisen komitean yleiskommentti nro 4 (2017) tulkitsee kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaa eli palautuskieltoa. Se määrittelee, milloin valtio ei saa karkottaa, palauttaa tai siirtää henkilöä maahan, jossa häntä uhkaa kidutus. Sen mukaan palautuskielto on ehdoton eli valtio ei saa missään olosuhteissa karkottaa tai palauttaa henkilöä maahan, jossa häntä uhkaa kidutus. Se käsittää kaikki palauttamisen muodot (karkotus, maastapoistaminen, luovuttaminen, rajalta käännyttäminen, *pushback*-toimet ja siirrot toiseen valtioon). Valtion on arvioitava sekä kohdemaan yleinen ihmisoikeustilanne, että henkilökohtaiset riskitekijät, kuten poliittinen toiminta, etninen tausta, aiempi kidutus, seksuaalinen suuntautuminen, uskonto tai kuuluminen vainottuun ryhmään. Valtion on lisäksi taattava tehokas ja riippumaton valitusmenettely, oikeus avustajaan ja tulkkaukseen, perusteltu päätös, karkotuksen täytäntöönpanon keskeytys, kun valitus on vireillä. Erityistä suojaa vaativat lapset, kidutuksen uhrit, vammaiset, sukupuolivähemmistöt ja ihmiskaupan uhrit.

Ulkoministeriö toteaa, että hallituksen esityksessäkin on kiinnitetty huomiota siihen, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat ovat olleet verrattain pitkiä (6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan, s. 51). Pitkittyneet käsittelyajat korostavat olennaisesti sitä oikeusturvaongelmaa, joka liittyy sääntelyyn, jossa maasta poistamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön jo valitusajan päätyttyä ilman, että valituksella olisi automaattista täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että henkilö voidaan poistaa maasta huomattavasti ennen kuin tuomioistuin on ehtinyt tosiasiallisesti arvioida päätöksen lainmukaisuuden sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Esityksessä todetaan (Vaikutukset viranomaisten toimintaan, 6.2.3, s. 48), että karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen lisäisi täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltoa koskevia hakemuksia, mikä kasvattaisi hallinto-oikeuksien työmäärää. Ulkoministeriö toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä voisi tältä osin olla vaikutusta myös täytäntöönpanokieltojen pyytämiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä. Valitusmäärien mahdollisella lisääntymisellä ihmisoikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä on vaikutusta erityisesti ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärän lisääntymiseen.

Poikkeukset 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuuteen

Esityksessä todetaan, että valmistelussa on pohdittu mahdollisuutta säätää poikkeuksia 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuuteen lupatyypeittäin tai olosuhteiden perusteella, mutta tällaisia poikkeuksia ei esityksessä ehdoteta (Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus, 7.1.2, s. 55).

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

Ulkoministeriö katsoo, että sääntelyn soveltamisessa voi olla tarpeen varmistaa, että oikeusturva toteutuu riittävällä tavalla myös tilanteissa, joissa täytäntöönpano tapahtuu nopeasti. Täytäntöönpanon nopeuttamiseen liittyy riski siitä, että maasta poistaminen pannaan täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on tosiasiallisesti arvioinut päätöksen lainmukaisuuden sekä siihen liittyvät perus- ja ihmisoikeusvaikutukset. Tämän vuoksi

ulkoministeriö katsoo, että olisi tullut harkita, olisiko sääntelyä tarpeen täydentää rajatulla tapauskohtaisella joustolla erityistilanteiden varalta.

Valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus

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

Ulkoministeriö toteaa, että EIT:n oikeuskäytännössä on korostettu tehokkaan ja tosiasiallisen oikeussuojakeinon merkitystä erityisesti tilanteissa, joissa esitetään palauttamiseen liittyviä riskejä. Oikeussuojakeinon tehokkuutta koskevassa arvioinnissa EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, mahdollistetaanko menettelyssä palautusriskin todellinen ja yksilöllinen arviointi (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, no. 30696/09, §§ 288–321; *Gebremedhin v. Ranska*, no. 25389/05, §§ 66–67). EIT on katsonut, että automaattinen hylkääminen ilman yksilöllistä harkintaa voi heikentää oikeussuojakeinon tehokkuutta EIS 13 artiklan kannalta (*Jabari v. Turkki*, no. 40035/98, § 40; *I.M. v. Ranska*, no. 9152/09, §§ 145–146).

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

Palautuskiellon ehdoton luonne EIS 3 artiklan nojalla edellyttää, että viranomaiset arvioivat palauttamiseen liittyvät riskit huolellisesti ennen täytäntöönpanoa (*Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*, no. 14038/88, §§ 90–91; *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*, no. 22414/93, §§ 79–80). Lisäksi EIS 8 artiklan mukaisesti maasta poistamisen vaikutukset yksityis- ja perhe-elämään on arvioitava tapauskohtaisesti (*Boultif v. Sveitsi*, no. 54273/00, §§ 46–48; *Üner v. Alankomaat*, no. 46410/99, suuri jaosto, §§ 57–60), ja lapsen edun ensisijaisuus korostuu erityisesti tapauksessa *Jeunesse v. Alankomaat,* no. 12738/10, suuri jaosto, §§ 106–109. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta EIT on edellyttänyt korostettua huolellisuutta viranomaisten arvioinnissa (*Rahimi v. Kreikka*, no. 8687/08, §§ 86–94).

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

Palautuskielto

Ulkoministeriö toteaa, että EIT:n oikeuskäytännössä palautuskiellon vaatimukset koskevat kaikkia maasta poistamista koskevia tilanteita, riippumatta siitä, liittyykö asia turvapaikkamenettelyyn vai muuhun ulkomaalaisoikeudelliseen menettelyyn.

EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilön maasta poistaminen johtaa EIS:n 2 tai 3 artiklan loukkaukseen, jos on olemassa ”painavia syitä uskoa”, että hän joutuisi vastaanottavassa valtiossa todelliseen vaaraan joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen taikka muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Riskinarvioinnin tulee olla erityisen huolellinen ja ajantasainen, ja se on tehtävä *ex nunc* eli tuomioistuimen arviointihetken olosuhteiden perusteella ottaen huomioon kaikki asiaan vaikuttavat myöhemminkin ilmenneet seikat (*F.G. v. Ruotsi*, suuri jaosto, nro 43611/11, § 111, 113, 115–116).

EIS 3 artikla on ehdoton; siitä ei saa poiketa edes kansakunnan turvallisuutta uhkaavan hätätilan aikana, eikä rikoksen luonne vaikuta sen soveltamiseen (*Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 22414/93, §§ 79–80; *Saadi v. Italia*, nro 37201/06, §§ 127, 138). EIT on todennut, että 3 artiklan ehdottomuus koskee myös tilanteita, joissa henkilöä pidetään kansallisen turvallisuuden uhkana tai hänellä on vakava rikostausta. Tapauksissa *Othman (Abu*

Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta (nro 8139/09, §§ 267, 285) ja *Trabelsi v. Belgia* (nro 140/10, §§ 117–122) tuomioistuin katsoi, että palauttaminen ei ole sallittua, jos henkilön oikeudenkäynti kohdemaassa perustuisi kidutuksella hankittuihin todisteisiin tai jos hän olisi altistettu epäinhimilliselle kohtelulle elinkautisen rangaistuksen vuoksi.

Riskin arvioinnin tulee olla kokonaisvaltainen; useat erikseen vähäisetkin tekijät voivat yhdessä muodostaa todellisen riskin (*J.K. ja muut v. Ruotsi* [suuri jaosto], nro 59166/12, §§ 95–96). Arvioinnin epävarmuus ei oikeuta maasta poistamiseen (*F.G. v. Ruotsi*, §§ 127, 156). Viranomaisilla on myös velvollisuus arvioida palautuskiellon soveltuvuutta oma-aloitteisesti (*Hirsi Jamaa v. Italia*, nro 27765/09, §§ 131–133).

Lisäksi EIS 8 artiklan mukaisesti maasta poistamisen vaikutukset yksityis- ja perhe-elämään on arvioitava tapauskohtaisesti (*Boultif v. Sveitsi*, no. 54273/00, §§ 46–48; *Üner v. Alankomaat*, no. 46410/99, suuri jaosto, §§ 57–60).

Edellä todetun perusteella ulkoministeriö katsoo, että ehdotetun sääntelyn soveltamisessa on varmistettava, että palautuskiellon arviointi tehdään kaikissa maastapoistamista koskevissa tilanteissa oma-aloitteisesti, yksilöllisesti ja ajantasaisesti ennen täytäntöönpanoa. Sääntelyn ja sen soveltamiskäytäntöjen tulee turvata se, ettei maasta poistamista panna täytäntöön tilanteissa, joissa EIS:n 2 tai 3 artiklan vastaisen kohtelun riskiä ei ole voitu riittävällä varmuudella sulkea pois. Lisäksi muutoksenhakujärjestelmän ja täytäntöönpanosääntelyn tulee kokonaisuutena varmistaa, että palautuskiellon arviointi voidaan saattaa tuomioistuimen tehokkaan ja oikea-aikaisen kontrollin kohteeksi ennen poistamisen toteuttamista.

Säilöönotto

Esityksessä viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1351 (annettu 14 päivänä toukokuuta 2024) turvapaikka- ja maahanmuuttohallinnasta (ns. hallinta-asetus), jonka osana säädetään jäsenvaltioiden vastuista ja menettelyllisistä velvoitteista turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden hallinnoinnissa. Sen 44 artiklan mukaan ketään ei saa ottaa säilöön pelkästään asetuksen soveltamisen vuoksi. Säilöönotto on mahdollista, jos on pakenemisen vaara tai kansallisen turvallisuuden/yleisen järjestyksen suojaaminen sitä edellyttää. Päätös tehdään yksilöllisen arvioinnin perusteella, sen tulee olla oikeasuhteinen ja lievempiä keinoja on käytettävä, jos ne ovat tehokkaita. Säilöönoton tulee olla mahdollisimman lyhytkestoinen ja rajoittua hallinnollisten menettelyjen suorittamiseen.

Ulkoministeriö toteaa, että EIS 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan vapaudenriisto maastapoistamisen yhteydessä on sallittu vain tarkoin rajatuissa tilanteissa. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällainen säilöönotto voi olla tämän määräyksen nojalla hyväksyttävää ainoastaan silloin, kun toimenpide liittyy aidosti vireillä olevaan maastapoistamismenettelyyn eikä muodostu mielivaltaiseksi. EIT on korostanut, että säilöönoton tulee tapahtua vilpittömässä tarkoituksessa, sen tulee olla läheisessä yhteydessä maastapoistamisen täytäntöönpanoon, perustua yksilölliseen harkintaan ja olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään (*Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuri jaosto, nro 13229/03, §§ 68–70). Säilöönottoa ei voida pitää sopimuksen mukaisena, mikäli maastapoistamista ei tosiasiallisesti edistetä tai jos poistamiselle ei ole realistista toteuttamismahdollisuutta, sillä tällöin vapaudenriisto muuttuu mielivaltaiseksi (*Louled Massoud v. Malta*, nro 24340/08, §§ 62, 64–65; *Mikolenko v. Viro*, nro 10664/05, §§ 60, 64–65). Lisäksi EIT on korostanut, että säilöönoton perusteita ja kestoa tulee arvioida jatkuvasti, eikä vapaudenmenetys saa muodostua automaattiseksi tai tarkoituksettomasti pitkittyväksi seuraamukseksi maastapoistamismenettelyn yhteydessä (*Khlaifia ja muut v. Italia*, suuri jaosto, nro 16483/12, §§ 104–106). EIT on myös korostanut, että säilöönotto maahanpoistamista varten on sallittua vain niin kauan kuin toimenpiteet etenevät asianmukaisella huolellisuudella ja poistaminen on aidosti toteutettavissa (*J.N. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 37289/12, §§ 92–95).

Lopuksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomelle vuonna 2024 antamissaan loppupäätelmissään (CAT/C/FIN/CO/8) suositellut, että ulkomaalaisten säilöönottoa tulee käyttää viimesijaisena toimenpiteenä ja mahdollisimman lyhytaikaisesti, kun se katsotaan ehdottoman välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi henkilön yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Komitea on suositellut myös, että Suomi ryhtyy toimiin lisätäkseen vapaudenmenetykseen perustumattomien toimenpiteiden käyttöä (29a kohta).

Ennakollinen maahantulokielto

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaislakiin sisällytettäväksi ehdotettavaa ennakollista maahantulokieltoa on laajennettu lausuntokierroksen jälkeen kansallisen turvallisuuden perustasta myös yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteisiin. Ennakollisella maahantulokiellolla pyritään estämään henkilön saapuminen Suomeen tai EU-alueelle, jos turvallisuusviranomaisilla olisi tiedossa painavia syitä, joiden perusteella hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta. Ehdotuksen mukaan kielto voidaan määrätä kolmannen maan kansalaisille, joiden läsnäolo Suomessa tai muualla Schengen-alueella aiheuttaisi vakavan uhkan.

Ulkoministeriö toteaa, että ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotetulla ennakollisella maahantulokiellolla voi olla myönteisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen. Mahdollisuudelle puuttua tarvittaessa painavista syistä ennakollisesti ulkomailla oleskelevan kolmannen maan kansalaisen pääsyyn Schengen-alueelle voi olla tarvetta ottaen huomioon myös muuttuva maailmantilanne ja geopoliittiset tarpeet kansallista ja Schengen-alueen turvallisuutta tukeviin ratkaisuihin. Ennakollinen maahantulokielto tulisi ottaa huomioon muun muassa viisumiharkinnassa, mikäli ennakolliseen maahantulokieltoon määrätty henkilö hakisi viisumia Suomeen. Ennakollinen maahantulokielto tarjoaisi näin uuden välineen maahantulolupaharkinnassa ja henkilöiden maahantuloedellytysten selvittämisessä

Ulkoministeriö toteaa, että EIS:n oikeuskäytännössä ei ole vakiintuneita ratkaisuja, joissa olisi arvioitu ennakollista maahantulokieltoa tilanteessa, jossa kielto perustuu ennakoituun maahantulosäännösten rikkomiseen tai turvallisuusuhkaan. EIT ei kiellä valtioita käyttämästä riskiperusteista arviointia (esim. turvallisuus) maahantulon estämiseen, mutta EIT ei ole kehittänyt tästä omaa “ennakollisen kiellon” doktriinia, vaan kontrolli tapahtuu epäsuorasti EIS 3 (kidutuksen kielto), 5 (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen), 8 (oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen) ja 13 artiklan (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) kautta. Tapauksessa *Nada v. Sveitsi* (suuri jaosto, nro 10593/08) oli kyse YK:n turvallisuusneuvoston pakotelistaukseen perustuvasta matkustuskiellosta, joka käytännössä esti hakijan liikkumisen Italian Campione d’Italian enklaavista Sveitsin alueen kautta. Hakija ei voinut poistua asuinpaikastaan ilman Sveitsin viranomaisten lupaa, eikä hänelle ollut järjestetty tehokkaita menettelyjä poikkeuslupien saamiseksi. Tuomioistuin katsoi, että vaikka toimenpide perustui kansainvälisiin velvoitteisiin, valtion tuli soveltaa niitä tavalla, joka on yhteensopiva EIS:n kanssa. Tuomioistuin totesi erityisesti, että hakijan liikkumisvapauteen kohdistunut rajoitus (4. lisäpöytäkirjan 2 artikla) sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaan (8 artikla) puuttuminen eivät olleet oikeasuhtaisia, kun otetaan huomioon rajoitusten kesto, niiden vaikutukset sekä tehokkaiden oikeussuojakeinojen puute. Ratkaisusta ilmenee, että myös turvallisuusperusteisiin tai kansainvälisiin velvoitteisiin nojaavat liikkumis- ja maahantulorajoitukset edellyttävät yksilöllistä arviointia, suhteellisuutta sekä mahdollisuutta tehokkaaseen oikeussuojaan. Vaikka tapaus ei koskenut varsinaisesti maahantulon ennakollista epäämistä, se osoittaa, että laaja-alaiset ja pitkäkestoiset liikkumisrajoitukset, jotka käytännössä estävät maahantulon tai maasta poistumisen, kuuluvat ihmisoikeussopimuksen soveltamisalaan ja niiden oikeasuhtaisuus on arvioitava huolellisesti.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ennakollisen maahantulokiellon määräämisen tulisi perustua huolelliseen tapauskohtaiseen harkintaan ja hyvän hallinnon periaatteisiin (ml. viranomaisen päätöksen perusteluvelvollisuus) ja ennakollinen maahantulokielto tulisi

määrätä vain luotettavien ja varmistettujen tietojen perusteella huomioiden ennakollisen maahantulokiellon mahdolliset vaikutukset henkilön liikkumisvapauteen sekä yksityis- ja perhe-elämän suojaan. Jälkimmäiseen liittyen hallituksen esityksessäkin todetaan, että uusi ennakollinen maahantulokielto voi vaikuttaa kielteisesti esimerkiksi lapsen mahdollisuuteen viettää perhe-elämää.

Ulkoministeriö katsoo, että ehdotettua ulkomaalaislain ennakollista maahantulokieltoa on arvioitava EIS:n menettelyllisten oikeusturvavaatimusten näkökulmasta. Sääntely mahdollistaisi maahantulokiellon määräämisen ulkomailla oleskelevalle ilman ennakkokuulemista, päätöksen välittömän voimaantulon sekä SIS-kuulutuksen tekemisen ennen tiedoksiantoa. Tämä voi heikentää oikeusturvaa, sillä muutoksenhaku ja yksilöllinen arviointi toteutuvat vasta jälkikäteen, vaikka päätös vaikuttaisi välittömästi. EIT:n ratkaisukäytännössä on korostettu, että oikeussuojakeinon tulee olla käytännössä tehokas (*Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 22414/93, §§ 130–131), että henkilölle on annettava olennainen sisältö häntä koskevista väitteistä (*A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 3455/05, §§220–224), ja että yksilöllisten olosuhteiden huomioiminen on todellista (*Al Nashif v. Bulgaria*, nro 50963/99, §§ 123–125). Lisäksi tiedoksiannon viivästyminen yhdistettynä välittömään täytäntöönpanoon voi heikentää oikeussuojan tehokkuutta (*M.A. v. Kypros*, 41872/10, §§ 132–136), ja SIS-järjestelmään tehtävien ilmoitusten merkittävät oikeusvaikutukset on tunnustettu (*G.S.B. v. Sveitsi,* 28601/11, §§ 91–95). Ulkoministeriö korostaa myös sitä, että muutoksenhakumenettelyiden maahantulokieltoasioissa tulee olla erillisiä viisumi- tai oleskelulupa-asioita koskevista muutoksenhakumenettelyistä.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että maahantulokieltopäätöksen tiedoksianto ennakolliseen maahantulokieltoon määrätylle henkilölle ei jää automaattisesti riippumaan siitä, hakeeko henkilö myöhemmin maahantuloon tai oleskeluun oikeuttavaa lupaa. Samalla ulkoministeriö tunnistaa tarpeen viivästyttää päätöksen tiedoksiantoa poikkeuksellisissa ja rajatuissa tilanteissa hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla (ennakollisen maahantulokiellon kohteena olevien, vakavan turvallisuusuhkan aiheuttavien henkilöiden kohdalla tiedoksianto voi vaarantaa yleisen turvallisuuden, kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen, tai aiheuttaa haittaa rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämiselle tai rikoksiin liittyville syytetoimille) yksilöllisesti perustelluista ja lain tasolla määritellyistä syistä. Näin voidaan tasapainottaa vakavan turvallisuusuhan perusteita ja EIS:n vaatimaa jälkikäteistä oikeusturvaa, kuten muutoksenhakumahdollisuus, perustelujen ilmoittamista ja yksilöllistä arviointia.

Suomen ulkomaanedustustojen osalta ennakollisia maahantulokieltoja koskevan tiedoksiantomenettelyn suunnittelu ja käytännön toteuttaminen edellyttää tiivistä viranomaisyhteistyötä asiaan osallisten ministeriöiden ja virastojen kanssa. Ulkoministeriö painottaa, että useat avoimet kysymykset, erityisesti ulkoasiainhallinnon vastuulle esitettäviin tehtäviin liittyen tiedoksiantojen toteuttamisessa ja oleskelulupakorttien palauttamisessa, tulee ratkaista hyvissä ajoin ennen ehdotusten voimaantuloa. Näiden lisätehtävien hoitaminen edellyttää lisäksi riittävien resurssien turvaamista edustustoille, huomioiden niiden jo ennestään laajat lakisääteiset velvoitteet.

Haavoittuvassa asemassa olevien huomioiminen

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

Lapsen kuuleminen

Ulkoministeriö toteaa lopuksi, että esityksessä ei ole käsitelty lapsen kuulemista. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklan mukaisesti lapsen etu on ensisijainen kaikissa lasta koskevissa toimissa. Lasta tulee kuulla hänen ikänsä ja

kehitystasonsa mukaisesti. Myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on vuonna 2023 Suomelle antamissaan loppupäätelmissä (CRC/C/FIN/CO/5–6, 19 a-kohta) ilmaissut huolensa mm. siitä, ettei lasten näkemyksiä oteta järjestelmällisesti huomioon heitä koskevassa päätöksenteossa ja että lastensuojelulain (417/2007) mukaan vain 12 vuotta täyttäneellä lapsella on virallisesti mahdollisuus tulla kuulluksi. Komitea suosittelee, että Suomi takaa, että kaikki lapset voivat ilmaista mielipiteensä ja tulla kuulluksi kaikessa heitä koskevassa päätöksenteossa, tuomioistuimissa ja hallintomenettelyissä.

Hallitusten esitysten yhteisvaikutus

Lausuttavana olevalla esityksellä on liittymäkohtia hallituksen esitykseen koskien EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

Ulkoministeriö toteaa, että näiden hallituksen esitysten vaikutuksia tulisi arvioida yhdessä.

Lainsäädäntöneuvos Päivi Rotola-Pukkila