

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 143/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Jutta Gras, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Joni Länsivuori, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Emma Rimmanen, sisäministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Muutoksissa on kyse paitsi kansalliseen harkintaan perustuvista muutoksista myös paluudirektiivin ja vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon täydentämisestä.

(2) Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottooperustetta. Lisäksi laissa jo olevaa pakenemisen vaaran käsitettä ehdotetaan täsmennettäväksi ja sen yhteyttä säilöönoton edellytyksiin vahvistettavaksi sekä säilöönoton enimmäiskestoaika muutettavaksi paluudirektiivin mukaiseksi 18 kuukaudeksi. Säilöönoton osalta ehdotetaan myös uutta sääntelyä, jolla voidaan varautua paremmin tavanomaista suurempiin palautettavien määriin poikkeuksellisissa tilanteissa.

(3) Lakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus määrätä kolmannen maan kansalaiselle määräaikainen maahantulokielto enintään 15 vuodeksi. Lakia myös ehdotetaan muutettavaksi siten, että toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto voida määrätä edellyttämättä rangaistukseen tuomitsemista, jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle.

(4) Ehdotetuilla muutoksilla pyritään säilöönoton tehokkaampaan käyttöön maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palautusten tehostamiseksi ja toisaalta niillä pyritään edistämään yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamista yhteiskunnassa. Samalla viranomaisille annetaan paremmat mahdollisuudet ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua.

(5) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja 9 §:n 4 momentissa säädetyn kannalta. Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

(6) Ulkomaalaislaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 4/2004 vp). Valiokunta viittasi tuolloin siihen, että perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämän perustuslain säännöksen lähtökohtana on "kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan". Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2024 vp

mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3). Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavaltaa.

(7) Säilöönnotossa on kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 44/2022 vp, kappale 43, ks. myös PeVL 20/1998 vp, s. 5/I). Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessa tulee noudattaa lakia, ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain lapsen säilöönottoa koskevia säännöksiä arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että lapsen etu huomioidaan ensisijaisena näkökohtana kaikissa lapsia koskevissa asioissa tai tilanteissa (PeVL 45/2014 vp, s. 2/II).

Säilöön ottamisen edellytykset

(8) Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi säilöön ottamisen perusteeksi yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus. Säännöksen tavoitteena on esityksen perustelujen (s. 80) mukaan antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa on tiedossa, että Suomeen saapuu turvapaikanhakijoina yhteiskunnalle tai muille ihmisille vaarallisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä suppeassa merkityksessä voimassaolevaan sääntelyyn sisältyviä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen edellytyksiä. Ehdotukset perustuvat vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohtaan (e alakohta).

(9) Perustuslakivaliokunta on nykyisen ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 kohdan säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 172/2014 vp) käsittelyn yhteydessä arvioinut myös nimenantaisesti voimassaolevaa säännöstä (PeVL 45/2014 vp, s. 2—3). Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotettu säilöönottamisen edellytyksiä koskenut sääntely oli merkityksellinen ennen muuta perustuslain 7 §:n turvaaman henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48 ja PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001 vp). Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotettu 6 kohta ei ollut täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmaton (PeVL 45/2014 vp, s. 3). Kokonaisarvostelussa perustuslakivaliokunta katsoi, että tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 45/2014 vp, s. 3).

(10) Nyt arvioitavan kaltaisessa tilanteessa on perusoikeusjärjestelmän kannalta kysymys ääritapauksissa perustuslain 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä kat-

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2024 vp

sottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä (ks. PeVL 67/2010 vp, s. 2/I, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt säädettäväksi ehdotettavat yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka ovat sinänsä hyväksyttäviä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttäviä perusteita vapaudenmenetykselle. Valiokunta pitää kuitenkin 121 §:n 1 momentin 6 kohtaan nyt lisättäväksi ehdotettua sääntelyä varsin väljänä. Hallintovaliokunnan on syytä tarkastella mahdollisuuksia sääntelyn täsmentämiselle, vaikka otetaan huomioon se, että säännöstä sovelletaan virkavastuulla ja yksilöllisen harkinnan perusteella. Perustuslakivaliokunta on painottanut varsin tuoreessa ulkomaalaislain muuttamista koskeneessa lausunnossaan (PeVL 20/2024 vp) hallituksen esityksessäkin kuvatun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioimisen merkitystä arvioitaessa tapauskohtaisesti, milloin on hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen perusteltua aiheuttaa olettaa, että ulkomaalainen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Valiokunta korostaa sanotun merkitystä.

Säilöön otetun tuomioistuinkäsittely hätätilanteessa

(12) Ulkomaalaislain 123 b §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdollisuudesta poiketa hätätilanteessa säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä säädetyistä. Ehdotettu sääntely perustuu paluudirektiivin 18 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi hätätilanteessa poiketa tietyistä direktiivin säännöksistä. Pykälän soveltaminen edellyttää sisäministeriön päätöstä sen käyttöön ottamisesta ja ilmoitusta komissiolle poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Poikkeustilanne voi hallituksen esityksen perustelujen (s. 86) mukaan syntyä, jos laittoa maahanmuuttajia saapuu äkillisesti suuria määriä, jolloin myös palautettavien ulkomaalaisten määrä voi kasvaa nopeasti, mikä aiheuttaa odottamattoman suuria rasitteita säilöönottotyköiden tiloille tai hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle. Poikkeuksellisen suuren palautettavien määrän arviointi tehdään suhteessa kulloiseenkin säilöönottokapasiteettiin.

(13) Lakiehdotuksen 123 b §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan tällaisissa poikkeuksellisissa oloissa olisi mahdollista poiketa ulkomaalaislain 124 §:n 2 momentissa säädetyistä käsittelyajoista. Ehdotetun 123 b §:n 2 momentin mukaan hätätilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväkseen viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta, kun säännönmukaisesti asia on 124 §:n 2 momentin mukaan otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskeva asia taas on ehdotetun 123 b §:n 2 momentin mukaan otettava käsittelyyn viimeistään kahden vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta, kun normaalisti se on 124 §:n 2 momentin mukaan otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

(14) Ehdotettava sääntely mahdollistaa edellä kuvatuissa suhteellisen väljästi määrittyvissä poikkeustilanteissa sisäministeriön päätöksellä poikkeamisen laissa säädetyistä käsittelyaikoja koskevista vaatimuksista kaksinkertaistamalla tai lähes kaksinkertaistamalla käsittelyajat. Ehdotettu sääntely antaa perustuslakivaliokunnan mielestä ministeriölle sekä varsin laajan harkintavallan sen arvioimiselle, milloin se katsoo tällaisen normaalioloista poikkeavan hätätilan olevan

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2024 vp

käsillä, että myös mahdollistaa näissä oloissa yksilön oikeussuojan varsin merkittävän muutoksen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on poikkeusolojen toimivaltuuksiakin arvioi-
dessaan korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän
puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 29/2022 vp, kappale 26, ks. myös PeVL 12/
2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp).

(15) Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston
yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja pe-
riaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston yleis-
istunnolle osoitetaan siten tietyt, tosin joustavat ja yleisluonteiset kiinnostuskohdat perustuslaissa.
Nämä kiinnostuskohdat tulee ottaa huomioon säädettäessä lailla ratkaisuvallan järjestämisen perus-
teista (HE 1/1998 vp, s. 117/II).

(16) Perustuslakivaliokunta on arvioinut tällaisista kiinnostuskohdista esimerkiksi hallituksen esi-
tykseen laiksi kansainvälisen avun antamista ja pyytämistä koskevasta päätöksenteosta sisälty-
nyttä ehdotusta ministeriön toimivallasta kiireellisessä menettelyssä (PeVL 64/2016 vp, s. 6). Va-
liokunnan mukaan perustuslaki ei mahdollistanut sitä, että tavallisella lailla voitaisiin säätää poik-
keuksia perustuslain 67 §:n mukaan määräytyvästä valtioneuvoston yleisistunnon ja ministeriöi-
den välisestä toimivallan jaosta. Tuolloin ehdotettu kansainvälisen avun antaminen ja pyytämi-
nen olivat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan suurelta osin sillä tavoin laajakantoisia ja
periaatteellisesti tärkeitä asioita, ettei päätöksentekoa niistä voitu perustuslain 67 §:stä johtuvista
syistä uskoa ministeriölle. Valiokunta piti ministeriön toimivallan rajaamista edellytyksenä la-
kiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(17) Perustuslain esitöissä on selostettu myös perustuslain 80 §:ssä tarkoitettua ministeriön ase-
tuksenantovaltaa vastaavankaltaisista perustuslain 67 §:ään perustuvista kiinnostuskohdista (HE 1/
1998 vp, s. 132/II). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ministeriölle on voitu osoittaa
asetuksenantovaltaa lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkityk-
seltään vähäisemmissä asioissa (PeVL 27/2004 vp, s. 3).

(18) Nyt arvioitavan lakiehdotuksen 123 b §:ssä säädetään mahdollisuudesta poiketa hätätilan-
teessa säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä säädetyistä sisämi-
nisteriön käyttöönottopäätöksen perusteella. Asiasta ehdotetaan päätettävän ministeriön tasolla,
koska säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 86) mukaan kyse on operatiivisesta, kiireel-
listä päätöksentekoa edellyttävästä tilanteesta.

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännös mahdollistaa
poikkeamisen laissa normaalisti noudatettavasta yksilön oikeussuojan kannalta merkityksellisest-
ä ulkomaalaislain käsittelyaikoja koskevasta sääntelystä, jota ei voida pitää yksin operatiivisena
sääntelynä. Tältä osin poikkeamismahdollisuus on valiokunnan mielestä sillä tavoin laajakantoi-
nen ja periaatteellisesti tärkeä asia, ettei päätöksentekoa siitä voida perustuslain 67 §:stä johtuvis-
ta syistä uskoa ministeriölle. Sääntelyä on muutettava siten, että tällainen päätöksenteko sääde-
tään valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuk-
sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 64/2024 vp

Oleskeluoikeus

(20) Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi. Ehdotetun 3 momentin mukaan ulkomaalainen, joka jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskelee maassa laillisesti 1 momentissa säädetyn mukaisesti, saa laillisesti oleskella maassa, kunnes kyseiseen hakemukseen on tehty päätös.

(21) Ehdotetun sääntelyn sanamuoto jättää jossain määrin epäselväksi sen, voidaanko ulkomalaisen oleskelun katsoa olevan laitonta myös, jos hänen oleskelulupahakemuksensa on hyväksytty. Koska tämä ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole ehdotetun sääntelyn tarkoituksena, on hallintovaliokunnan syytä arvioida mahdollisuuksia täsmentää sääntelyä ja erityisesti sen suhdetta ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentissa säädettyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 123 b §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 20.12.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen