

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja turvaamaan paremmin yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus. Muutosten taustalla vaikuttaa osin myös Euroopan unionin turvapaikka- ja palauttamislainsäädäntö.

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Säilöönoton enimmäiskesto pidennettäisiin kahdestatoista kuukaudesta kahdeksaantoista kuukauteen maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Lakiin lisättäisiin mahdollisuus pidentää säilöönoton enimmäiskestoja ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä kuudesta kuukaudesta kahteentoista kuukauteen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Maahantulokieltoa koskeva sääntely uudistettaisiin. Keskeisimmät maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset koskevat kokonaisharkinnan rajoittamista joiltakin osin maahantulokieltoa määrittäessä, maahantulokiellon pituutta sekä viranomaisten toimivaltaan liittyviä kysymyksiä. Lisäksi lakiin esitetään lisättäväksi säännökset pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määrittämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle, joka vaarantaa yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Ehdotetulla lailla täydennettäisiin Euroopan unionin paluudirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sisällyttämällä lakiin eräitä tiukennuksia hallitusohjelmassa edellytetyllä tavalla. Lakiin lisättäisiin esimerkiksi säännökset mahdollisuudesta poiketa tietyistä säilöönottoa koskevista säännöksistä paluudirektiivissä tarkoitetuissa hätätilanteissa. Lisäksi lakiin tehtäisiin joitakin teknisluonteisia tarkistuksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 EU-säädösten tavoitteet ja keskeinen sisältö	6
2.1 Paluudirektiivi ja komission ehdotus uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi	6
2.1.1 Yleistä	6
2.1.2 Paluudirektiivin soveltamisala	7
2.1.3 Säilöönoton enimmäiskesto ja uudelleen tarkastelu	8
2.1.4 Säilöönoton edellytykset	9
2.1.5 Pakenemisen vaara	10
2.1.6 Maahantulokiellon käsite ja määrittäminen	10
2.1.7 Maahantulokiellon kesto ja alkamisajankohta	11
2.2 Vastaanottodirektiivi ja uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi	12
2.2.1 Yleistä	12
2.2.2 Säilöön ottamisen edellytyksiä koskeva sääntely	12
2.2.3 Säilöönoton kesto ja tuomioistuinkäsittely	13
3 Nykytila ja sen arviointi	13
3.1 Säilöönotto	13
3.1.1 Yleistä	13
3.1.2 Säilöönoton edellytykset	15
3.1.2.1 Turvaamistoimien määrittäminen yleiset edellytykset	15
3.1.2.2 Säilöönoton määrittäminen erityiset edellytykset	15
3.1.2.3 Säilöönotto yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden perusteella	16
3.1.2.4 Pakenemisen vaara	18
3.1.2.5 Lapsen säilöön ottaminen	19
3.1.2.6 Säilöönoton enimmäiskesto	20
3.1.2.7 Toimivalta päättää säilöön ottamisesta ja muusta turvaamistoimesta sekä käräjäoikeuskäsittely	22
3.1.2.8 Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen tuomioistuimessa	22
3.2 Maahantulokielto	24
3.2.1 Maahantulokiellon määrittäminen	24
3.2.2 Maahantulokiellon pituus ja voimassaolon alkamisajankohta	26
3.2.3 Maahantulokieltoa koskeva kuulutus Schengenin tietojärjestelmässä	28
3.2.4 Maahantulokiellon peruuttaminen	29
3.2.5 Toimivalta maahantulokiellon määrittämisessä ja peruuttamisessa	30
3.2.6 Maahantulokiellosta ja sen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset	31
3.3 Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrittäminen Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle	31
3.3.1 Yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta vaarantavan henkilön maahantulon estäminen	31
3.3.2 Uudenlaiset ilmiöt, joissa ulkomaalaisen maahantulo Suomeen tulisi voida estää	32

3.3.3 Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen, mahdollisen kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen ja maahantulokiellon määrääminen, kun henkilö oleskelee Suomen ulkopuolella	33
3.3.4 Ulkomaille oleskelevan henkilön kuuleminen.....	34
3.3.5 Päätöksen tiedoksianto ulkomaille	36
3.4 Oleskeluoikeus.....	37
4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö.....	38
4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö	38
4.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö	40
4.2.1 Säilöönotto	40
4.2.2 Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus	41
4.2.3 Pakenemisen vaara.....	42
4.2.4 Maahantulokielto	42
4.3 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimukset	43
5 Tavoitteet.....	44
6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset.....	45
6.1 Keskeiset ehdotukset	45
6.2 Pääasialliset vaikutukset	46
6.2.1 Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa	46
6.2.2 Taloudelliset vaikutukset	49
6.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	52
6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	52
6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan	52
6.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon.....	54
6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin	54
6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin.....	56
6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan	58
7 Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	60
7.1 Muiden maiden toteuttamat keinot	60
7.1.1 Säilöönotto	60
7.1.1.1 Yleisesti säilöönoton kestosta ja tuomioistuinkäsittelystä muissa maissa.....	60
7.1.1.2 Alankomaat.....	60
7.1.1.3 Norja	61
7.1.1.4 Ruotsi	61
7.1.1.5 Tanska	63
7.1.2 Maahantulokielto	63
7.1.2.1 Alankomaat.....	63
7.1.2.2 Belgia.....	64
7.1.2.3 Norja	64
7.1.2.4 Ruotsi	65
7.1.2.5 Saksa	65
7.1.2.6 Tanska	66
7.1.3 Maahantulokiellon määrääminen jäsenmaiden ulkopuolella olevalle	66
7.1.4 Johtopäätöksiä erityisesti muiden Pohjoismaiden toteuttamista keinoista	67
7.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	68

8 Lausuntopalaute.....	69
9 Säännöskohtaiset perustelut.....	72
10 Voimaantulo	97
11 Suhde muihin esityksiin	97
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	97
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	98
12.1 Yleistä	98
12.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen.....	98
12.3 Säilöönoton kesto.....	101
12.4 Lapsen säilöönotto ja lapsen edun huomioon ottaminen.....	102
12.5 Oikeus tulla Suomeen ja oleskella maassa sekä palautuskielto	103
12.6 Yksityiselämän suoja ja lapsen etu maahantulokiellon määrittämisen yhteydessä..	104
12.7 Oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn	105
12.8 Yhdenvertaisuus	106
12.9 Toimivaltuuksia koskeva sääntely	108
12.10 Paluudirektiivin mukainen hätätilanne	109
LAKIEHDOTUS.....	110
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	110
LIITE	119
RINNAKKAISTEKSTI	119
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	119

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” yksi keskeinen maahanmuuttopoliittinen tavoite on se, että kielteisen päätöksen saaneet henkilöt palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi hallitus toteuttaa vapaaehtoisen paluun ja maasta poistumisen paketin. Yksi tämän paketin toimenpidekirjauksista koskee säilöönottoa. Sen mukaan ”mahdollistetaan henkilön säilöönotto yleisen järjestyksen ja turvallisuuden perusteella ja säilöönoton jatkaminen 12 kuukauden ajan nykyisen kuuden kuukauden sijaan. Lisätään säilöönoton mahdollisuuksia vakaviin rikoksiin syyllistyneille”.

Sisäministeriön johdolla toimineen työryhmän selvityksessä ”Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista” (Sisäministeriön julkaisuja 2022:20)¹ viitataan vastaanottokeskuksissa vuosina 2015–2016 tapahtuneisiin organisoituihin häiriötilanteisiin ja todetaan näiden kokemusten osoittavan tarpeen säilöönnotolle myös yleisen järjestyksen perusteella.

Hallitusohjelman mukaan maahantulokieltosäännökset uudistetaan. Ohjelmassa on erikseen kirjaus siitä, että mahdollistetaan oleskeluluvan peruuttaminen Suomen ulkopuolella olevalta ulkomaalaiselta ja maahantulokiellon määrääminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi kuulematta henkilöä Suomessa. Asiaa koskeva toimenpidekirjaus sisältyy laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiseen toimintaohjelmaan, jäljempänä *LAMA-ohjelma*, vuosille 2021–2024². Maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella oleskelevalle käsitellään myös LAMA-ohjelmissa vuosille 2017–2020³ ja 2012–2015⁴.

Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan otettavan käyttöön Euroopan unionin paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, jotka tukevat hallituksen tavoitteita tiukentaa turvapaikkapolitiikkaa. Euroopan komissio on todennut paluudirektiivin kansallisen täytäntöönpanon olevan Suomen osalta moitteetonta, mutta direktiivin kansallista täytäntöönpanoa ja mahdollisia täydennystarpeita läpikäydessä on noussut esiin joitakin tiukennus- ja muutosmahdollisuuksia.

¹https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y

²https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163072/SM_2021_9.pdf?sequence=4&isAllowed=y

³https://poliisi.fi/documents/25235045/42553324/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf/25fb329f-7763-c260-6330-e691733192fe/laittoman_maahantulon_ja_maassa_oleskelun_vastainen_toimintaohjelma_2017-2020.pdf?t=1605250652082

⁴https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79482/sm_372012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Euroopan komission palauttamisen alaa koskeva Schengen-tarkastus suoritettiin Suomessa touko-kesäkuussa 2023. Esityksessä otetaan huomioon sellaiset Schengen-tarkastukseen perustuvat komission suositukset, jotka liittyvät esityksen sääntelykokonaisuuteen.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelun tukena on ollut asiantuntijoita Poliisihallituksesta, suojelupoliisista ja Maahanmuuttovirastosta. Myös oikeusministeriötä on kuultu valmistelun aikana.

Esitysluonnos on ollut lausunnolla ajalla 17.5.-28.6.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 42 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 32. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausuntopalaute ja sen huomioon ottamista käsitellään jaksossa 8.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM043:00/2023>.

2 EU-säädösten tavoitteet ja keskeinen sisältö

2.1 Paluudirektiivi ja komission ehdotus uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi

2.1.1 Yleistä

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16.12.2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä *paluudirektiivi*.⁵ Direktiivin tavoitteena on määrittää jäsenvaltioiden yhteiset säännöt palauttamiselle, maasta poistamiselle, pakkokeinojen käytölle, säilöönnotolle ja maahantulokielloille. Direktiivissä säädetään menettelyllisistä vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltioilla on useilta kohdin harkintavaltaa direktiivin säännösten panemiseksi täytäntöön ottamalla huomioon kansallisen oikeutensa erityispiirteet.

Euroopan komissio antoi 16.11.2017 suosituksen (2017/2338) palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”, jäljempänä *paluukäsikirja*.⁶ Paluukäsikirja sisältää kansallisille viranomaisille tarkoitettua ohjeistusta paluudirektiivin säännösten tulkinnasta. Käsikirjan tavoitteena on parantaa palauttamisjärjestelmän tuloksellisuutta ja samalla varmistaa perusoikeuksien täysimääräinen toteutuminen. Paluukäsikirjassa huomioidaan komission 7.3.2017 antama suositus (2017/432) palauttamisen tuloksellisuuden lisäämisestä paluudirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä.⁷

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0432>

Euroopan komissio antoi 12.9.2018 ehdotuksen paluudirektiivin uudistamiseksi (COM (2018) 634 final)⁸. Komissio perusteli ehdotustaan jäsenvaltioiden vaihtelevilla käytännöillä direktiivin täytäntöönpanemiseksi, joita se ei myöskään pitänyt riittävän tehokkaina. Yksittäisinä esimerkkeinä komissio nosti esiin pakenemisen vaaran ja säilöönoton käytön epäyhdenmukaiset määritelmät ja tulkinnat, jotka johtavat palautettavien pakenemiseen ja luvattomaan edelleen liikkumiseen. Neuvosto on hyväksynyt ehdotuksesta saavutetun osittaisen yleisnäkemyksen (10144/19, 13.6.2019).⁹ Euroopan parlamentin kannanmuodostus direktiivistä jäi edellisellä lainsäädäntökaudella kesken, eikä kolmikantaneuvotteluja päästy aloittamaan. Ratkaisu paluudirektiivin uudistamisesta siirtyi näin ollen käynnistyneelle lainsäädäntökaudelle.

Komissio ehdotti direktiiviin muun muassa seuraavia muutoksia palauttamismenettelyjen tehostamiseksi: pakenemisen vaaran määritelmän selkiyttäminen, palautettavalle asetettava velvoite tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa ja uusi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle perustuva säilöönottoperuste. Pakenemisen vaaraa ja uutta säilöönottoperustetta käsitellään tarkemmin jäljempänä. Yhteistyövelvoitteen osalta komissio painotti, että yhä suuremmassa määrin on havaittavissa, että kaikki kolmansien maiden kansalaiset eivät tee yhteistyötä palauttamismenettelyjen aikana, mikä haittaa heidän palauttamistaan. Tämän vuoksi komissio ehdottaa nimenomaista velvoitetta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa palauttamisen täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Hallituksen esitystä valmisteltaessa paluudirektiivi on käyty läpi tiukennusten näkökulmasta hallitusohjelmakirjauksen edellyttämin tavoin. Direktiiviin perustuvia muutosmahdollisuuksia on tunnistettu seuraavasti: säilöönoton enimmäiskeston pidentäminen, pakenemisen vaaran perusteiden selkeyttäminen, laittoman oleskelun määrittely, säilöönoton tietyistä säännöksistä poikkeaminen hätätilanteissa ja kokonaisharkinnan rajoittaminen tietyissä tilanteissa.

Komission ehdotus uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi ei ole vielä voimassa olevaa lainsäädäntöä. Jäsenmaat ovat kuitenkin saavuttaneet tekstistä keskinäisen yhteisymmärryksen osittaisen yleisnäkemyksen muodossa, johon myös Suomi on sitoutunut. Ehdotus on käyty läpi siitä näkökulmasta, mitkä ehdotetuista muutoksista voitaisiin sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön voimassa olevan paluudirektiivin puitteissa. Komission ehdotukseen perustuvia muutosmahdollisuuksia ovat pakenemisen vaaran arviointiperusteet ja ulkomaalaisen velvoite tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa.

2.1.2 Paluudirektiivin soveltamisala

Paluudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Laiton oleskelu määritellään direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa. Laittomalla oleskelulla tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa (nykyinen 6 artikla) määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Direktiiviä ei sovelleta esimerkiksi henkilöihin, jotka oleskelevat jäsenvaltioiden alueella laillisesti, eikä EU:n jäsenvaltioiden kansalaisiin. Sitä ei myöskään sovelleta sellaisiin henkilöihin, jotka eivät fyysisesti oleskele tai eivät enää oleskele jäsenvaltioiden alueella.

⁸ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:829fbee-b661-11e8-99ee-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

⁹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10144-2019-INIT/fi/pdf>

Direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa direktiivin soveltamisesta kahdessa tilanteessa: rajalla tapahtuvat tapaukset (2 artiklan 2 a kohta) ja niin kutsutut rikosoikeustapaukset (2 artiklan 2 b kohta). Paluukäsikirjan mukaan jäsenvaltion päätös käyttää poikkeusta ja olla soveltamatta direktiiviä edellä mainittuihin tapauksiin on tehtävä selväksi etukäteen kansallisessa täytäntöönpanolainsäädännössä, muutoin sillä ei ole oikeusvaikutuksia. Euroopan komissio toisin sanoen edellyttää, että kansallisesta lainsäädännöstä käy selvästi ilmi, soveltaako jäsenvaltio 2 artiklassa tarkoitettua poikkeusta ja missä määrin se sitä soveltaa.

Paluukäsikirjan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää myös myöhemmin hyödyntää 2 artiklan 2 kohdan mukaista poikkeamismahdollisuutta. Tällöin kansalliseen lainsäädäntöön tehty muutos ei kuitenkaan saa vaikuttaa epäsuotuisasti henkilöihin, joihin paluudirektiivin vaikutuksia on jo tullut soveltaa. Päätöksestä poiketa kansallisessa lainsäädännössä direktiivin soveltamisalasta on ilmoitettava komissiolle.

Suomi on päättänyt, että se ei sovelta maahantulokiellon kestoa koskevia säännöksiä 2 artiklan 2 b kohdassa tarkoitettuihin niin kutsuttuihin rikosoikeustapauksiin. Euroopan komissio kiinnitti huomiota palauttamisen alalla vuonna 2018 tehdyssä Schengen-arvioinnissa Suomessa käytössä oleviin toistaiseksi voimassa oleviin maahantulokieltoihin, joita paluudirektiivi ei salli. Toistaiseksi voimassa olevat maahantulokiellot ovat olleet Suomessa pitkään käytössä, eikä tätä asiantilaa haluttu paluudirektiivin vuoksi muuttaa. Direktiivin soveltamisalasta poikkeamisesta tehtiin tästä syystä ilmoitus Euroopan komissiolle.

Direktiivin 18 artiklassa säädetään hätätilanteista (englanniksi emergency situations), jotka liittyvät poikkeuksellisen suureen palautettavien määrään ja sen säilöönottolaitosten tiloille taikka hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle aiheuttamiin odottamattoman suuriin rasitteisiin. Artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden olla hätätilanteissa soveltamatta kolmea säilöönottoon liittyvää säännöstä: 1) velvoite suorittaa viipymättä säilöönoton laillisuuden tutkinta, 2) velvoite käyttää säilöönotossa ainoastaan erityisiä laitoksia ja 3) velvoite tarjota erillisiä majoitustiloja perheille riittävän yksityisyyden takaamiseksi. Direktiivin muista säännöksistä ei voida poiketa. Artiklan mahdollistamaa poikkeusmahdollisuutta ei ole hyödynnetty direktiivin aiemmassa täytäntöönpanossa, joka on toteutettu ennen vuosien 2015–2016 tavanomaista suurempia turvapaikanhakijamääriä ja Venäjän toteuttamaa välineellistämistilannetta.

2.1.3 Säilöönoton enimmäiskesto ja uudelleen tarkastelu

Paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetään säilöönoton enimmäiskestosta. Pääsääntöisesti säilöönotto ei saa ylittää kuutta kuukautta. Säilöönottoa voidaan kuitenkin jatkaa kuuden kuukauden jälkeen enintään 12 kuukaudella, jos jäsenmaiden kohtuullisista pyrkimyksistä huolimatta maasta poistaminen todennäköisesti kestää kauemmin sen vuoksi että kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä tai kolmansista maista hankittavat tarvittavat asiakirjat viivästyvät. Paluukäsikirjassa komissio suosittaa, että jäsenvaltiot noudattaisivat paluudirektiivin 15 artiklassa säädettyjä aikarajoja ja säätäisivät ensimmäisen säilöönottoajan enimmäiskestoksi kuusi kuukautta, minkä jälkeen säilöönottoa voidaan jatkaa 18 kuukauteen asti direktiivissä tarkoitetuissa tapauksissa. Paluudirektiivin 17 artiklassa säädetään alaikäisten ja perheiden säilöönotosta. Sen 1 kohdan mukaan ilman huoltajaa matkustavat alaikäiset ja perheet, joissa on alaikäisiä, otetaan säilöön vain viimeisenä keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi. Lisäksi 5 kohdan mukaan lapsen etu on otettava ensisijaisesti huomioon, kun alaikäistä pidetään säilössä maasta poistamista varten.

Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan nojalla säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin joko asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta tai viran puolesta. Jos

säilöönoton kestoja jatketaan, uudelleen tarkastelut toteutetaan oikeusviranomaisen valvonnassa. Direktiivin suomenkieliseen ilmaisuun ”Jos säilöönoton kestoja jatketaan” liittyy käännösvirhe, joka on johtanut kansallisesti direktiivin virheelliseen tulkintaan. Asiaa käsitellään tarkemmin kohdassa 3.1.2.8. Direktiivin 15 artiklan 4 kohdassa säädetään, että silloin kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen ei enää ole, säilöönotto ei ole enää perusteltua ja henkilö on vapautettava välittömästi.

Ehdotuksessaan uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi komissio esittää, että kunkin jäsenvaltion on säädettävä säilöönoton enimmäiskestosta, joka on vähintään kolme ja enintään kuusi kuukautta. Syynä ehdotukselle on se, että säilöönoton enimmäiskesto on komission mukaan useissa jäsenvaltioissa merkittävästi lyhyempi kuin paluudirektiivissä sallittu aika, mikä on este maasta poistamisen tehokkaalle toteuttamiselle. Komission mukaan tarkoituksena on ottaa asianmukaisemmin huomioon aika, joka tarvitaan, jotta palauttamis- ja takaisinottomenettelyt onnistutaan toteuttamaan kolmansien maiden kanssa. Säilöönoton on kuitenkin oltava mahdollisimman lyhytaikainen, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella riipedyllä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Komissio ei ehdota muutoksia sääntelyyn, joka koskee säilöönoton jatkamista tietyissä tilanteissa 12 kuukaudella.

2.1.4 Säilöönoton edellytykset

Paluudirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmisteleminen ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun a) on olemassa pakenemisen vaara; tai b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmistelua tai maastapoistamista. Paluukäsikirjassa katsotaan, että vaikka direktiivin sanamuoto on muotoiltu ohjeelliseksi luetteloksi (käytetään sanaa ”erityisesti”), edellä mainitut kaksi konkreettista tapausta kattavat käytännössä ilmenneet yleisimmät skenaarit, jotka oikeuttavat säilöönoton palauttamisen valmisteleminen ja toteuttamiseksi sekä maasta poistamisen täytäntöönpanemiseksi. Paluukäsikirjan mukaan säilöönottoon ja sen vaihtoehtoihin liittyvien päätösten tekemisestä vastaavien kansallisten viranomaisten on arvioitava tapauskohtaisesti, ovatko lievemmät keinot riittäviä ja tehokkaita.

Paluukäsikirjan mukaan direktiivin 15 artiklan ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, etteivät palautettavat henkilöt vaaranna palaamisvelvoitteen toteutumista pakenemalla. Säännöksen tarkoituksena ei sen sijaan ole suojella yhteiskuntaa henkilöiltä, jotka muodostavat uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yhteiskunnan suojelemiseen olisi pyrittävä muulla lainsäädännöllä, erityisesti rikos- ja hallintolainsäädännöllä sekä lainsäädännöllä, joka kattaa laillisen oleskelun päättymisen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Paluukäsikirjan mukaan yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaraa aiheuttavan henkilön aiempi käytös tai toiminta voidaan kuitenkin ottaa huomioon arvioitaessa pakenemisen vaaraa. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on käsitellyt tätä kysymystä asiassa C-357/09 PPU Kadzoev, jota tarkastellaan kohdassa 4.2.1.

Komissio on kuitenkin muuttanut ajatteluaan koskien yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä kansallista turvallisuutta säilöönoton edellytyksenä ja sisällyttänyt ehdotukseensa uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi uuden säilöönottoperusteen, jonka mukaan palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen voitaisiin ottaa säilöön myös silloin, kun hän on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Komissio on perustellut muutostarvetta esiin nousseille uusilla riskeillä, joiden vuoksi on välttämätöntä, että laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, joista

aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka valtion turvallisuudelle, voidaan tarvittaessa ottaa säilöön. Komissio muistuttaa ehdotuksensa perusteluissa, että vastaava säilöönottoperuste on jo sisällytetty turvapaikkalainsäädäntöön.

2.1.5 Pakenemisen vaara

Paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa määritellään pakenemisen vaaran tarkoittavan sitä, että yksittäistapauksessa on lainsäädännössä määritellyin objektiivisin perustein syytä olettaa, että palauttamismenettelyjen kohteena oleva kolmannen maan kansalainen saattaa paeta. Paluudirektiivissä ei määritelmäsäännöksen lisäksi ole sisällöllistä säännöstä pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaaran arviointi on ratkaisevaa päätettäessä, määrätäänkö vapaaehtoisen paluun aika tai otetaanko henkilö säilöön.

Paluukäsikirjassa komissio toteaa jäsenvaltioilla olevan laaja harkintavalta pakenemisen vaaran arviointiperusteiden määrittelyssä. Komissio suosittaa jäsenvaltioita kuitenkin huomioimaan seuraavat seikat: asiakirjojen puuttuminen, asuinpaikan puuttuminen, ilmoittautumisvelvollisuuden laiminlyönti, nimenomaisesti ilmaistu aikomus olla noudattamatta palauttamiseen liittyviä toimenpiteitä, tuomio vakavasta rikoksesta toisessa jäsenvaltiossa, käynnissä oleva rikostutkinta tai rikosoikeudellinen menettely, palauttamispäätöksen noudattamatta jättäminen mukaan lukien paluuvetoitteen noudattamatta jättäminen vapaaehtoisen paluun määräajassa, paluuvetoitteen noudattamatta jättäminen, aiempi käytös (esim. pakeneminen), varojen puute, toisen jäsenvaltion antama palautuspäätös ja laitton maahantulo EU:n jäsenvaltioiden tai Schengenin säännöstöön osallistuvien maiden alueelle. Jäsenmaat voivat vahvistaa myös muita arviointiperusteita kansallisessa lainsäädännössään.

Ehdotuksessaan uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi komissio ehdottaa pakenemisen vaaran arviointia koskevan uuden säännöksen lisäämistä direktiiviin (6 artikla). Komissio perustelee ehdotusta tarpeella luoda EU:n laajuiset perusteet pakenemisen vaaran arvioinnille. Erilaisten tai tehottomien tulkintojen estämiseksi komissio ehdottaa yhteistä ei-tyhjentävää luetteloa objektiivisista arviointiperusteista, joiden avulla voidaan määrittää pakenemisen vaaran olemassaolo yksittäistapauksen erityispiirteiden kokonaisarvion perusteella. Luettelo mukailee paluukäsikirjassa esitettyjä arviointiperusteita.

Ehdotuksessaan uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi komissio nostaa objektiivisten arviointiperusteiden luettelosta esiin neljä perustetta, joista jonkun täyttyessä jäsenvaltioiden olisi todettava, että yksittäistapauksessa oletetaan olevan olemassa pakenemisen vaara, jollei toisin todisteta. Nämä perusteet ovat väärien tai väärennettyjen asiakirjojen käyttäminen tai tuhoaminen ja kieltäytyminen sormenjälkien ottamisesta, palauttamismenettelyjen väkivaltainen tai vilpillinen vastustaminen, vapaaehtoisen paluun määräajaksi määrättyjen turvaamistoimien noudattamatta jättäminen ja voimassa olevan maahantulokiellon noudattamatta jättäminen. Neuvoston osittaisessa yleisnäkemyksessä mainitaan yhtenä tällaisena perusteena lisäksi se, että henkilö on nimenomaisesti ilmaissut tai käyttäytymisellään osoittanut, ettei hän aio noudattaa palauttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Tämä peruste kattaisi myös komission ehdotukseen sisältyneen turvaamistoimien noudattamatta jättämisen vapaaehtoisen paluun aikana.

2.1.6 Maahantulokiellon käsite ja määrääminen

Paluudirektiivin 3 artiklan 6 kohdan mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kielletään määrätyksi ajaksi tulo jäsenvaltioiden alueelle ja siellä oleskelu, ja joka liittyy palauttamispäätökseen.

Paluudirektiivin lähtökohtana on, että direktiivissä tarkoitettu maahantulokielto kattaa kaikki jäsenvaltiot eli sillä kielletään saapuminen kaikkien jäsenvaltioiden alueelle ja oleskelu siellä. Tällä tavoin kansallisten palauttamistoimien vaikutuksille annetaan eurooppalainen ulottuvuus. Tietoa määrätyistä maahantulokielloista jaetaan jäsenvaltioiden välillä Schengenin tietojärjestelmän avulla. Myös komissio täsmentää paluukäsikirjassa maahantulokieltojen sitovan kaikkia jäsenvaltioita, joita paluudirektiivi sitoo. Tällä hetkellä Romania, Bulgaria, Kypros ja Irlanti eivät osallistu tai eivät osallistu täysimääräisesti Schengenin säännösten soveltamiseen. Paluudirektiivi sitoo kuitenkin myös niitä, lukuun ottamatta Irlantia, joka on päättänyt, että se ei sovelleta direktiiviä. Neuvosto päätti 30.12.2023, että Bulgarian, Romanian ja muiden Schengen-alueen maiden välisillä unionin sisäisillä ilma- ja merirajoilla ei enää tehdä henkilötarkastuksia 31.3.2024 alkaen.

Paluudirektiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan palauttamispäätöksiin on liitettävä maahantulokielto a) jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa, tai b) jos paluuvaikeutta ei ole noudatettu. Kaikissa muissa tapauksissa palauttamispäätöksiin voidaan liittää maahantulokielto eli niissä maahantulokiellon määrittäminen jää jäsenvaltion harkintaan. Paluukäsikirjan mukaan tämä merkitsee sitä, että maahantulokielto voidaan määrätä myös siinä tapauksessa, että henkilö on poistunut jäsenvaltion alueelta vapaaehtoisesti. Komissio on kuitenkin kannustanut jäsenmaita käyttämään näissä tilanteissa harkintavaltaa tavalla, joka edistää vapaaehtoista paluuta.

Paluudirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi pidättäytyä määräämästä maahantulokielloa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Paluukäsikirjan mukaan tällaiset syyt on määritettävä kansallisella tasolla. Lauseke on valinnainen ja antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden soveltaa sitä kansallisen lainsäädäntönsä ja hallinnollisen käytäntönsä mukaisesti.

2.1.7 Maahantulokiellon kesto ja alkamisajankohta

Paluudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan maahantulokiellon kestoa määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. Se voi kuitenkin olla pidempi kuin viisi vuotta, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle.

Komissio vahvistaa paluukäsikirjassa pääsäännön, jonka mukaan maahantulokiellon kesto ei saa ylittää viittä vuotta. Komission mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin antaa hallinnolleen yleiseksi ohjeeksi tavanomaisia tapauksia varten erilaisia määräaikoja, kuten kolme vuotta vakiosääntönä, viisi vuotta raskauttavien asianhaarojen (esim. maahanmuuttolainsäädännön toistuva rikkominen) ja yksi vuosi lieventävien asianhaarojen vallitessa (esim. lainsäädännön rikkominen johtuu ainoastaan huolimattomuudesta). Jäsenvaltiot voivat myös säätää kansallisessa lainsäädännössään tai hallinnollisissa määräyksissään yleisistä kriteereistä, jotka otetaan huomioon, kun yksittäistapauksessa määritetään maahantulokiellon kesto.

Elinikäisten maahantulokieltojen määrittäminen on paluudirektiivin vastaista. EUT on nimenomaisesti vahvistanut tämän asiassa C-297/12 Filev ja Osmani antamassaan ratkaisussa. Paluukäsikirjan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin soveltaa yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantavissa tapauksissa erilaisia määräaikoja kuten 10 vuotta vakiosääntönä ja 20 vuotta erityisen vakavissa tilanteissa. Jokaista tapausta on kuitenkin arvioitava erikseen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Paluudirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä, mistä hetkestä alkaen maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan. EUT on selventänyt alkamisajankohtaa asiassa C-225/16 Ouhrami antamassaan ratkaisussa. Edellä mainittuja tuomioistuinratkaisuja tarkastellaan kohdassa 4.2.4.

2.2 Vastaanottodirektiivi ja uudelleenlaadittu vastaanottodirektiivi

2.2.1 Yleistä

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 26.6.2013 direktiivin 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), jäljempänä *vastaanottodirektiivi*.¹⁰ Direktiivin 8–11 artiklassa säädetään säilöönnotosta, säilöön otetuille hakijoille annettavista takeista ja säilöönotto-olosuhteista sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja erityisiä vastaanottotarpeita omaavien hakijoiden säilöönnotosta. Direktiivin säilöön ottamista koskevat säännökset on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muuttamista koskeneella lailla 813/2015.

Komissio antoi 13.7.2016 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu; KOM (2016) 465 lopullinen).¹¹ Syyskuussa 2020 antamassaan kokonaisvaltaisessa tiedonannossa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (Uusi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus, COM (2020) 609 final) komissio totesi, että vastaanottodirektiivi jää pöydälle jatkoneuvottelujen pohjaksi. Ehdotuksesta oli jo tuolloin päästy pitkälti sopuun kolmikantaneuvotteluissa Euroopan parlamentin kanssa. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuksesta saavutettiin poliittinen yhteisymmärrys neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä joulukuussa 2023. Euroopan parlamentti hyväksyi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen huhtikuussa 2024 ja neuvosto toukokuussa 2024. Jäsenmailla on kaksi vuotta aikaa panna hyväksytyt säädökset kansallisesti täytäntöön.

2.2.2 Säilöön ottamisen edellytyksiä koskeva sääntely

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön säilöönnoton edellytyksistä säädetään vastaanottodirektiivin 8 artiklassa. Artiklan 1 kohdassa vahvistetaan, että jäsenvaltiot eivät saa ottaa ketään säilöön vain siitä syystä, että hän on kansainvälisen suojelun hakija. Artiklan 2 kohdan mukaan hakija voidaan tarpeen mukaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti.

Artiklan 3 kohdan mukaan hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan seuraavissa tilanteissa: a) jotta voidaan määrittää tai varmentaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus; b) jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönnottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee; c) jotta menettelyyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle; d) jos hänet on otettu säilöön jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY mukaisen palauttamismenettelyn yhteydessä palauttamisen valmisteleiseksi ja/tai maasta poistamiseksi ja asianomainen jäsenvaltio voi todeta puolueettomien perusteiden, mukaan lukien se, että hakijalla on jo ollut mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, että on perusteltua uskoa, että hakija tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0033>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465>

täytäntöönpanoa; e) silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi; f) niiden perusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta, joiden mukaisesti määritetään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio, 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 604/2013 28 artiklan mukaisesti. Direktiivin säännös on tyhjentävä, eikä muista kansainvälisen suojelun hakijaa koskevista säilöönnoton edellytyksistä voida säätää kansallisesti.

Uudelleenlaadittuun vastaanottodirektiiviin sisältyy uusi säilöönnoton edellytys, jolla pyritään estämään luvaton edelleen liikkumista tai pakenemista. Hakija voitaisiin ottaa säilöön, jos hänet on määrätty oleskelemaan tietyssä paikassa, mutta hän ei ole noudattanut tätä määräystä ja on olemassa pakenemisen vaara. Kaikki jo voimassa olevassa direktiivissä säädetyt säilöönnoton edellytykset pysyvät muuttumattomina.

2.2.3 Säilöönnoton kesto ja tuomioistuinkäsittely

Toisin kuin paluudirektiivissä, vastaanottodirektiivissä ei määritetä aikarajaa säilöönnoton enimmäiskestolle. Direktiivin 9 artiklassa, joka käsittelee säilöön otetuille hakijoille myönnettäviä takeita, säädetään kuitenkin siitä, että hakijan säilöönnoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen, ja hakijaa voidaan pitää säilöön otettuna ainoastaan niin kauan kuin 8 artiklan 3 kohdassa säädetty peruste säilöönnotolle on olemassa. Samassa artiklassa säädetään myös säilöönnoton alkuvaiheen tuomioistuinkäsittelystä sekä samalla tavoin kuin paluudirektiivissä siitä, että varsinkin jos säilöönnotto pitkittyy, ilmenee merkityksellisiä seikkoja tai saadaan uusia tietoja, jotka saattavat vaikuttaa säilöönnoton laillisuuteen, tuomioistuimen on tarkasteltava säilöönnoton perusteita säännöllisin väliajoin viran puolesta ja/tai hakijan pyynnöstä.

Direktiivin 11 artiklassa säädetään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden ja erityisiä vastaanottotarpeita omaavien hakijoiden säilöönnotosta. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan alaikäisiä saa ottaa säilöön vain viimeisenä keinona ja sen jälkeen, kun on todettu, että muita lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Tällaisen säilöönnoton keston on oltava mahdollisimman lyhyt, ja on tehtävä kaikki mahdollinen säilöön otettujen alaikäisten vapauttamiseksi ja sijoittamiseksi asianmukaiseen alaikäisille soveltuvaan majoitukseen. Jäsenvaltioiden on otettava ensisijaisesti huomioon alaikäisen etu direktiivin 23 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Saman artiklan 3 kohdan mukaan ilman huoltajaa olevia alaikäisiä saa ottaa säilöön vain poikkeuksellisissa olosuhteissa. On pyrittävä kaikin tavoin siihen, että säilöön otetut alaikäiset vapautetaan mahdollisimman pian.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Säilöönnotto

3.1.1 Yleistä

Säilöönnotolla tarkoitetaan ulkomaalaislain nojalla hallinnollisin perustein tapahtuvaa ulkomaalaisen vapautteen kohdistuvaa turvaamistoimenpidettä, joka lähtökohtaisesti toteutetaan tähän tarkoitukseen perustetussa säilöönnottoyksikössä. Ulkomaalaisen säilöönnottoa koskevat säännökset sisältyvät ulkomaalaislain 7 lukuun, joka käsittelee turvaamistoimia ja ulkomaalaisvalvontaa. Sääntelyssä korostetaan säilöönnoton viimesijaisuutta suhteessa muihin laissa säädettyihin lievempiin turvaamistoihin. Siinä edellytetään säilöönnottoperusteiden yksilöllistä arviointia sekä säilöönnoton yleisten ja erityisten edellytysten samanaikaista täyttymistä. Lisäksi sääntelyssä kiinnitetään erityistä huomiota lapsen asemaan. Säilöönnottoa

koskeva sääntelykokonaisuus on osa ulkomaalaislain laajempaa kokonaisuutta. Merkityksellisiä tämän esityksen näkökulmasta ovat erityisesti lain soveltamista alaikäiseen koskeva 6 § ja ulkomaalaisten oikeuksien kunnioittamista koskeva 5 §.

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä. Muut ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet ovat ilmoittautumisvelvollisuus (118 §), velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle (119 §), vakuuden asettaminen (120 §), asumisvelvollisuus (120 a §) ja lapsen asumisvelvollisuus (120 b §). Nämä ovat säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia ja lain edellyttämin tavoin niiden käyttö arvioidaan aina ennen säilöön ottamisesta päättämistä. Yleisimmin käytettyjä turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus ja matkustusasiakirjan haltuunotto. Vuosina 2020–2023 ilmoittautumisvelvollisuuksia määrättiin vuosittain noin 290–410 tapauksessa ja matkustusasiakirja tai matkalippu määrättiin luovuttamaan viranomaiselle noin 200–530 tapauksessa. Vakuuden asettamiseen, asumisvelvollisuuteen ja lapsen asumisvelvollisuuteen turvauduttiin vastaavana aikana vain hyvin harvoissa yksittäisissä tapauksissa.

Säilöön ottamisesta päättää lain 123 §:n § 1 momentin nojalla poliisi ja Rajavartiolaitos. Vuosina 2020–2023 säilöönottopäätösten kokonaismäärä vaihteli vuositasona noin 520 ja 880 välillä. Pääosan säilöönottopäätöksistä teki poliisi. Poliisi teki kyseisenä aikana eniten säilöönottopäätöksiä Viron, Romanian, Irakin ja Gambian kansalaisille.

Taulukko 1. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tekemät säilöönottopäätökset vuosina 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Poliisi	685	463	563	763
Rajavartiolaitos	74	56	56	112
Yhteensä	759	519	619	875

Lähde: Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos.

Helsingin ja Joutsenon säilöönottoyksiköiden asiakkaiden kokonaismäärät ovat vaihdelleet vuosina 2020–2023 noin 540 ja 900 välillä. Kokonaismäärät eroavat vähäisessä määrin poliisin tilastoista muun muassa sen vuoksi, että sama henkilö on saatettu kirjata asiakkaaksi kahteen kertaan, jos hänet on siirretty yksiköstä toiseen. Helsingin säilöönottoyksikössä on 40 asiakaspaikkaa ja Joutsenon säilöönottoyksikössä on 69 asiakaspaikkaa. Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin ulkomaalaislain 123 a §:n 2 ja 3 momentin nojalla. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. Myös kansainvälistä suojelua hakeva henkilö, joka otetaan säilöön, on pääsääntöisesti sijoitettava säilöönottoyksikköön.

Taulukko 2. Säilöönottoyksiköiden uusien asiakkaiden kokonaismäärät vuosina 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Helsinki	540	424	502	711
Joutseno	218	114	119	192
Yhteensä	758	539	621	903

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

3.1.2 Säilöönoton edellytykset

3.1.2.1 Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä säädetään kaikkien 7 luvussa tarkoitettujen turvaamistoimien yleisistä edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan turvaamistoimen määräämisen on oltava välttämätöntä ja oikeasuhtaista 1) ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, tai 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi, täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Nämä edellytykset vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 5 artiklan 1 kohdan f alakohtaan kirjattuja säilöönottomahdollisuuksia.

Turvaamistoimien käytön yleiset edellytykset sisältyivät laissa alun perin ilmoittautumisvelvollisuutta koskevaan pykälään. Ne erotettiin omaksi 117 a §:ksi 1.7.2015 voimaan tulleella lakimuutoksella 813/2015. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (HE 172/2014 vp, s. 25–26) tarkoituksena oli selkiyttää oikeustilaa sen osalta, että turvaamistoimien yleiset edellytykset koskevat kaikkien turvaamistoimien käyttöä. Samalla vahvistettiin yhteyttä säilöönoton yleisten ja erityisten edellytysten välillä. Ulkomaalaisen säilöön ottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisen edellytyksen ja säilöön ottamisen erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä.

Edellä kerrotulla lakimuutoksella täsmennettiin myös turvaamistoimien yleisiä edellytyksiä siten, että 1 momentin 1 kohdassa mainitun maahantulon rinnalle lisättiin turvaamistoimien käyttömahdollisuus ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi. Muutoksen tarkoituksena ei ollut laajentaa turvaamistoimien käyttöä, vaan selkiyttää sääntelyä tavalla, joka jo vastasi vakiintunutta hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Lakimuutoksen esitöissä todetaan, että perinteisen rajalla tapahtuvan maahantulotarkastuksen lisäksi maahantulon edellytysten selvittämiseksi katsotaan esimerkiksi menettely, jossa henkilö tavataan sisämaassa, eikä hänellä ole esittää asiakirjaa voimassa olevasta oleskeluoikeudesta. Niin ikään esitöissä vahvistetaan se, että myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkiminen on tulkittu maahantuloedellytysten selvittämiseksi. Jossain määrin on kuitenkin ollut epäselvyyttä siitä, koskeeko hakemuksen tutkiminen koko turvapaikanhakuvaihetta vaiko yksinomaan aikaa maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen.

EU-lainsäädännössä ei säädetä erikseen säilöönoton yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. EU-säädökset koskevat kuitenkin tiettyjä tarkoin määriteltyjä kohderyhmiä, mikä rajaa niiden soveltamisalaa. Vastaanottodirektiiviä sovelletaan ainoastaan sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin ja kansalaisuudettomiin henkilöihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua jäsenvaltioiden alueella. Paluudirektiiviä puolestaan sovelletaan kaikkiin jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin riippumatta maahantulon alkuperäisestä perusteesta taikka maahantulon laillisuudesta tai laittomuudesta. EUT on käsitellyt vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin suhdetta asiassa C-181/16 Ghandi antamassaan ratkaisussa, jota tarkastellaan kohdassa 4.2.1.

3.1.2.2 Säilöönoton määräämisen erityiset edellytykset

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitetut muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos: 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskeli, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden

selvittämiseksi, 3) ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi, 4) ulkomaalainen on säilöön otettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi, 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan, 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle, taikka 7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

Poliisin tietojärjestelmästä ei ole saatavissa tilastotietoa säilöön ottamisen perusteista. Perusteita on kuitenkin pyritty selvittämään tarkastelemalla Helsingin säilöönottoyksikössä tietynä ajankohtana (12.2.2024) säilössä olleiden henkilöiden säilöönottoperusteita. Lukumäärät ovat suuntaa antavia. Niiden perusteella Helsingin säilöönottoyksikössä oli 28 henkilöä, joista 24:n kohdalla säilöönoton yleisenä edellytyksenä oli maasta poistamista koskevan päätöksen valmisteleminen ja täytäntöönpanon turvaaminen ja neljän kohdalla maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittäminen. Säilöönoton erityisenä edellytyksenä pääosalla oli rikosepäily tai rikokseen syyllistyminen (16), mikä pitää sisällään myös maahantulokiellon rikkomiset. Henkilöllisyyden selvittäminen oli perusteena yhdellä henkilöllä. Tämä tilannekuva vahvistaa käsityksen siitä, että pääosa säilöönotoista tehdään maasta poistamisen turvaamiseksi. Käytännössä säilöönottoon joudutaan turvautumaan kielteisen oleskelulupapäätöksen ja siihen liittyvän maastapoistamispäätöksen saaneen henkilön kohdalla sen jälkeen, kun muut turvaamistoimet on todettu tehottomiksi, jotta kyetään estämään henkilön mahdollinen katoaminen ennen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Henkilöllisyyden ja maahantuloedellytysten selvittämisen perusteella tehtyjen säilöönottojen määrä on vähäinen.

Kansallisessa sääntelyssä on EU-direktiivejä täytäntöönpanossa päädytty säilyttämään laissa alun perin omaksuttu rakenne, jossa kaikkia säilöön otettavia ulkomaalaisia koskevat samat säilöönoton edellytykset. Ratkaisua perustellaan esitöissä (HE 172/2014 vp, s. 27–28) sillä, että Suomessa ei ole tarpeen säätää kahta erillistä säilöönoton järjestelmää, yhtä kansainvälisen suojelun hakijoille ja toista muille ulkomaalaisille, koska kaikille ulkomaalaisille on tarkoitus antaa periaatteessa yhtä hyvä asema vapaudenriistotilanteissa. Vaikka sääntelyssä omaksuttua lähtökohtaa voidaan edelleen pitää tarkoituksenmukaisena, ei kahden erilaiseen tilanteeseen ja kohderyhmään tarkoitetun direktiivin toisistaan poikkeavien säilöönottoperusteiden sisällyttäminen lakiin ole mutkatonta. Direktiiveissä on esimerkiksi omaksuttu alun perin erilainen lähestymistapa säilöönottoon yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja valtion turvallisuuden perusteella.

3.1.2.3 Säilöönotto yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden perusteella

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 3 ja 6 kohdassa säädetään yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä säilöönoton perusteista. Kansallista turvallisuutta koskeva 121 §:n 1 momentin 6 kohta lisättiin lakiin vuonna 2015 voimaan tulleella lakimuutoksella 813/2015, jolloin myös 3 kohtaa täsmennettiin.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan esitöiden (HE 172/2014 vp, s. 28–29) mukaan kyseessä on säilöönottoperuste, jolla yhtäältä turvataan maasta poistamisen toteutuminen ja toisaalta turvataan yleisen järjestyksen säilyminen ennen ulkomaalaisen poistamista maasta. Perustelujen mukaan pykälän 1 momentin 6 kohdan säännöksellä annettaisiin viranomaiselle välineitä ennalta-arvaamattomia ilmiöitä varten esimerkiksi terrorismin torjunnassa. Molempien säilöönottoperusteiden käyttö riippuu 117 a §:n yleisen edellytyksen täyttymisestä. Käytännössä

1 momentin 6 kohdan mukaista kansallisen turvallisuuden uhkaan perustuvaa säilöönottoperustetta ei ole juurikaan sovellettu, sillä sen soveltamisen edellytysten on tulkittu olevan hyvin korkeat ja täyttyvän vain harvoin.

Arvioidessaan edellä mainittujen säilöönottoperusteiden lisäämistä lakiin perustuslakivaliokunta piti kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvaa uhkaa sinänsä hyväksyttävänä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävänä perusteena vapaudenmenetykselle (PeVL 45/2014 vp, s. 2–3). Kokonaisarvostelussa valiokunta nosti esiin, että tämäntyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi kuitenkin lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin. Tämä vastaa myös komission voimassa olevan paluudirektiivin yhteydessä esittämää näkemystä. Kuten edellä on todettu, komission ajattelu on kuitenkin sittemmin muuttunut, mitä ilmentää paluudirektiivin uudistamista koskevaan ehdotukseen sisällytetty säilöönottoperuste yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden perusteella.

Sisäministeriön johtama työryhmä valmisteli vuosien 2021 ja 2022 vaihteessa selvityksen *Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista* (Sisäministeriön julkaisuja 2022:20)¹². Selvityksen mukaan vuosien 2015–2016 kokemukset osoittavat, että peruste säilöönnotolle myös yleisen järjestyksen perusteella saattaisi yksittäisessä tapauksessa olla välttämätön. Selvityksessä viitataan vastaanottokeskuksissa vuosina 2015–2016 tapahtuneisiin organisoituihin häiriötilanteisiin, joita on jouduttu selvittämään usean poliisipartion voimin. Selvityksessä todetaan, että välineellistämistilanteissa mahdollisuus ottaa yleistä järjestystä vaarantava henkilö tällä perusteella säilöön voi olla tärkeää esimerkiksi tilanteessa, joissa Suomessa olisi suuri määrä turvapaikanhakijoita, joiden joukossa vaikuttajavaltio olisi lähettänyt turvapaikanhakijoina myös henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena on vain aiheuttaa häiriöitä yleiselle järjestykselle niin vastaanottokeskuksissa kuin muutoin yhteiskunnassa. Poliisitoiminnallisesti vastaanottokeskusten syrjäinen sijainti aiheuttaa myös haasteita, koska lähtökohtaisesti yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisessa on kyse monipartiotilanteesta, eikä keskus aina ole nopeasti saavutettavissa.

Välineellistämistilanteista riippumatta on tarve tarkastella säilöönoton edellytysten riittävyyttä tilanteessa, jossa on kyse huomattavasta tai toistuvasta häiriön aiheuttamisesta vastaanottokeskuksessa tai sen läheisyydessä, mikä saattaa vaarantaa keskuksen muiden asiakkaiden ja henkilökunnan sekä lähialueen asukkaiden ja muiden ihmisten turvallisuuden. Vastaanottokeskuksissa asuminen on yhteisasumista, jossa jaetaan esimerkiksi keittiö- ja kylpyhuonetilat muiden hakijoiden kanssa. Vastaanottokeskuksen asiakkaana voi olla esimerkiksi henkilö, joka uhkaa puukottaa tai käyttäytyä väkivaltaisesti keskuksen muita asiakkaita kohtaan. Henkilön käyttäytyminen saattaa olla hyvinkin arvaamatonta ja hän saattaa olla päihtynyt. Hänet voidaan ottaa poliisilain nojalla kiinni enintään 24 tunniksi, mutta palattuaan vastaanottokeskukseen hän jatkaa uhkailua. Jos vastaanottokeskuksen tukitoimet eivät tilanteessa riitä, Maahanmuuttovirasto voi antaa luvan siirtää asiakas toiseen keskukseen, joka ottaa vastaan haasteellisia asiakkaita. Prosessiin liittyy kuitenkin haasteita kuten esimerkiksi se, että haasteellisia asiakkaita vastaanottavalla keskuksella ei ole riittäviä keinoja puuttua asiakkaan häiriökäyttäytymiseen. Tällöin ainoa keino vaikuttaa häiriökäyttäytymiseen vastaanottokeskuksissa on tarkistaa asiakkaan huone ja takavarikoida vaaralliseksi luokitellut

¹²https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y

esineet. Viime kädessä vastaanottokeskuksen johtaja voi poistaa henkilön vastaanottokeskuksesta.

Kumpikaan lain nykyisistä yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta koskevista säilöönottoperusteista ei sovellu häiriökäyttäytymiseen puuttumiseen tai häiriökäyttäytymiskiirteen katkaisemiseen vastaanottokeskuksissa. Ensisijaisesti tilanteisiin pyritään puuttumaan poliisilain (872/2011) keinoin. Poliisilain 2 luvun 10 §:n mukainen kiinniottaminen mahdollistaa säilöön ottamisen enintään 24 tunniksi kiinniottamisesta. Jos kyse on toistuvasta tai huomattavaa häiriötä ja muiden turvallisuutta vaarantavasta käyttäytymisestä, ei säilöön ottaminen poliisilain nojalla 24 tunniksi ole aina riittävä keino puuttua tilanteeseen ja katkaista ei-toivottu käyttäytyminen.

3.1.2.4 Pakenemisen vaara

Ulkomaalaislain 121 a §:ssä säädetään pakenemisen vaarasta. Pykälän mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Pykälässä korostetaan arvioinnin perustuvan kokonaisharkintaan.

Pakenemisen vaaraa koskeva pykälä lisättiin ulkomaalaislakiin 1.1.2014 voimaan tulleella lakimuutoksella 1214/2013. Esitöiden mukaan (HE 134/2013 vp, s. 15–16) tarkoituksena oli saattaa ulkomaalaislaki vastaamaan paremmin paluudirektiivin säännöksiä. Pakenemisen vaaran voidaan arvioida olevan käsillä, jos palauttamismenettelyjen kohteena olevan henkilön kohdalla on käytetty lievempää turvaamistointa, kuten ilmoittautumisvelvollisuutta, mutta se on osoittautunut tehottomaksi varmistamaan henkilön läsnäolo. Henkilön tavoitettavuus on tärkeää poliisin tehdessä matkajärjestelyjä hänen palauttamisekseen.

Direktiiviä täytäntöönpantaessa ei ollut tarkempaa tietoa siitä, miten uusi pakenemisen vaaran käsite tulisi ymmärtää tai millaiseksi sen soveltaminen jäsenmaissa tulisi muodostumaan. Tämän vuoksi pykälän muotoilu jäi varsin yleisluonteiseksi. Nytemmin komission näkemyksiä pakenemisen vaaran objektiivisista perusteista sisältyy sekä paluukäsikirjaan että komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi.

Poliisi ja Maahanmuuttovirasto arvioivat pakenemisen vaaran olemassaoloa erilaisissa tilanteissa. Poliisi arvioi laittomasti maassa tavatun henkilön osalta ensin, onko olemassa sellaisia seikkoja, jotka osoittavat, että hän saattaisi pyrkiä pakenemaan viranomaisilta ennen kuin hänen maassa oleskelunsa perusteet selvitetään. Jos pakenemisen vaaran edellytykset ovat olemassa, poliisi harkitsee, mitkä turvaamistoimet ovat riittäviä turvaamaan oleskeluoikeuden selvittämisen prosessin ja samanaikaisesti aloitettavan maastapoistamismenettelyn valmistelun. Jos poliisi tekee päätöksen ulkomaalaisen käännättämisestä, tulee seuraavaksi harkittavaksi, onko päätöksen yhteydessä edellytyksiä määrätä vapaaehtoisen paluun aikaa. Jos säilöönoton edellytykset täyttyvät pakenemisen vaaran johdosta, vapaaehtoisen paluun aikaa ei anneta.

Maahanmuuttovirasto arvioi pakenemisen vaaran olemassaoloa evätessään kansainvälistä suojelua koskevia ja muita oleskelulupia koskevia hakemuksia. Kielteisen oleskelulupaa koskevan päätöksen yhteydessä määrätään pääsääntöisesti hakija poistumaan maasta. Samalla harkitaan edellä esitetyn mukaisesti, annetaanko hakijalle mahdollisuus poistua maasta vapaaehtoisesti. Pakenemisen vaaran olemassaolo on este vapaaehtoisen paluun ajan määrittämiselle. Poliisi antaa ensisijaisesti ulkomaalaiselle tiedoksi Maahanmuuttoviraston päätökset, joissa on päätetty maasta poistamisesta. Tiedoksiannon yhteydessä suoritetaan niin sanottu maastapoistamispuhuttelu, jossa muun muassa selvitetään maasta poistumaan

velvoitetun henkilön suunnitelmat ja halukkuus poistua maasta. Puhuttelun perusteella poliisi harkitsee, onko tarvetta käyttää turvaamistoimia maasta poistamisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Jos maastapoistamispäätöksen yhteydessä ulkomaalaiselle on määrätty vapaaehtoisen paluun aika, turvaamistoimia säilöönottoa lukuun ottamatta voidaan käyttää myös vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan kuluessa. Poliisi voi kuitenkin panna päätöksen täytäntöön vapaaehtoisen paluunkin aikana, jos on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Säilöönoton perusteleminen pakenemisen vaaralla on koettu hankalaksi sen vuoksi, että 121 a §:ssä edellytetään, että lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia on ensin käytetty ja että ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Säännöksen muotoilu on johtanut siihen, että käräjäoikeudet ovat vapauttaneet säilöön otettuja ulkomaalaisia sillä perusteella, että lievempiä turvaamistoimia ei ole ensin käytetty. Poliisin taholta onkin tuotu esiin, että jos on selvä, että henkilö pakenee, ei laissa tulisi edellyttää, että ennen säilöön ottamista on käytännössä kokeiltava lievemmän turvaamistoimen toimivuutta. Pikemminkin kuin lievemmän turvaamistoimen käyttöä, tulisi edellyttää lievemmän turvaamistoimen käytön arviointia ja sen toteamista, että kyseinen toimi ei ole riittävä, jotta henkilön pakeneminen kyettäisiin estämään.

Tällä hetkellä pakenemisen vaaran käsitettä ei nimenomaisesti mainita säilöön ottamisen edellytyksiä koskevassa 121 §:n 1 momentissa. Kyseisessä kohdassa puhutaan pakenemisesta ja piileskelystä, mikä käytännössä tarkoittaa samaa asiaa. Pakenemisen vaaraa arvioidaan myös annettaessa henkilölle aika vapaaehtoiseen paluuseen 147 a §:n perusteella. Lisäksi pakenemisen vaara vaikuttaa karkottamis- ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

3.1.2.5 Lapsen säilöön ottaminen

Lapsen säilöön ottamisesta säädetään ulkomaalaislain 122 §:ssä. Pykälän 1 momentissa säädetään kaikkia lapsia koskevista säilöön ottamisen edellytyksistä. Lapsen säilöön ottaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että 121 §:n 1 momentissa säädetty edellytys säilöön ottamiselle on olemassa. Lisäksi edellytetään, että yksilöllisen arvioinnin perusteella muut turvaamistoimet todetaan riittämättömiksi ja säilöönotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi. Ennen päätöksen tekemistä säilöön ottamisesta on kuultava lasta ja varattava tilaisuus sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle tulla kuulluksi.

Pykälän 2 momentin mukaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Pykälän 3 momentissa kielletään ilman huoltajaa maassa olevien alle 15-vuotiaiden lasten säilöönotto. Ilman huoltajaa olevien 15 vuotta täyttäneiden lasten säilöönotto on rajattu ajallisesti lyhyeksi ja kansainvälistä suojelua hakeneiden osalta säilöönotto on mahdollista vasta sen jälkeen, kun maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi.

Perheensä kanssa olevaa lasta ei lähtökohtaisesti oteta säilöön, vaan lapsi sijoitetaan säilöönottoyksikön yhteydessä toimivaan avoimeen vastaanottokeskukseen. Säilöön lapsi voidaan ottaa vain, jos perheyhteyden ylläpitäminen sitä edellyttää. Kysymys voi nousta esiin yksinhuoltajaperheissä. Perheensä kanssa maassa olevan lapsen osalta arvioidaan, onko lapsen edun kannalta perheyhteyden ylläpitäminen ja sijoittaminen perheenjäsenen luo säilöön tärkeämpää kuin sijoittaminen säilöönottoyksikön yhteydessä toimivaan vastaanottokeskukseen ja varmistamalla mahdollisimman laaja tilaisuus viettää aikaa yhdessä perheenjäsenen kanssa. Ulkomaalaislain 123 §:n 4 momentin mukaan säilöön otettu lapsi on aina sijoitettava säilöön

otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002), jäljempänä *säilölaki*, tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Kuten alla olevasta taulukosta käy ilmi, lapsia otetaan Suomessa säilöön hyvin harvoin. Samoin kuin täysi-ikäisiä säilöön otettuja koskevassa tilastossa, alla olevassa tilastossa saattaa näkyä säilöönottoyksiköstä toiseen siirretty lapsi kahteen kertaan.

Taulukko 3. Säilöönottoyksiköiden asiakkaina olleiden lasten määrät vuosina 2019–2023.

	2019	2020	2021	2022	2023
Ilman huoltajaa oleva lapsi	4	1	1	0	0
Huoltajansa kanssa oleva lapsi	32	14	4	6	0
Yhteensä	36	15	5	6	0

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

3.1.2.6 Säilöönoton enimmäiskesto

Ulkomaalaislain 127 §:n 1 momentissa säädetään säilöön otetun päästämisestä vapaaksi. Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. Pykälässä säädetään kaikkien säilöön otettujen säilöönoton enimmäiskestoksi kuusi kuukautta. Säilöönottoaika voi kuitenkin olla pidempi kuin kuusi kuukautta, ei kuitenkaan yli 12 kuukautta, kahdessa paluudirektiiviin perustuvassa tilanteessa. Säilöönottoaikaa voidaan jatkaa kuuden kuukauden jälkeen enintään toiset kuusi kuukautta, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluusiakirjoja, ja maasta poistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säännös perustuu paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohtaan.

Suomessa ei ollut sääntelyä säilöönoton enimmäispituudesta ennen paluudirektiivin täytäntöönpanoa. Direktiivin salliman liikkumavaran puitteissa Suomi päätyi säätämään säilöönoton enimmäiskestoksi 12 kuukautta sallitun 18 kuukauden sijaan. Kansallisessa lainsäädännössä ei ollut aiemmin säädetty enimmäiskestosta ja 12 kuukautta pidettiin riittävän pitkänä ajanjaksona maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi. Enimmäisajan käyttöönoton tarkoituksena ei ollut muuttaa olemassa olevaa käytäntöä säilöönoton keston suhteen. Pidempien, kuukausia kestävien säilöönottojen oli tarkoitus olla jatkossakin poikkeus. Kuten kansainvälisestä vertailusta kohdassa 7.1.1.1 käy ilmi, säilöönottojen enimmäiskestot vaihtelevat melko paljon eri jäsenmaiden välillä, mihin myös komissio on kiinnittänyt huomiota.

Säilöönoton keskimääräinen pituus oli Helsingin säilöönottoyksikössä vuosina 2020–2023 noin 12–15 vuorokautta ja Joutsenon säilöönottoyksikössä noin 46–54 vuorokautta. Helsingin säilöönottoyksikköä käytetään lentokentän läheisyyden vuoksi lyhytaikaiseen säilöönottoon juuri ennen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, mikä näkyy selvästi lyhyempinä säilöönottoaikoina.

Taulukko 4. Säilöönottoyksiköiden asiakkuuksien keskimääräinen kesto vuorokausina.

	2020	2021	2022	2023
Helsinki	13,6	12,6	12,9	14,8
Joutseno	46,2	53,7	53,3	50,5

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Tilasto osoittaa, että ulkomaalaislain sallimat pitemmät säilöönottoajat ovat harvinaisia. Käytännössä on kuitenkin esiintynyt joitakin yksittäisiä tilanteita, joissa tarve säilöönnoton jatkamiselle vielä 12 kuukauden jälkeen on noussut esiin. Kyse on lähinnä sellaisista ulkomaalaisista, jotka eivät ole valmiita minkäänlaiseen yhteistyöhön palautukseen liittyen. Tällöin säilöön otettu on pitänyt vapauttaa, vaikka palautusprosessi takaisinottavan valtion kanssa on edennyt ja palautuksen toteutumiseen on edelleen ollut kohtuullinen mahdollisuus. Tämän jälkeen palautettava henkilö on saattanut kadota viranomaisilta.

Suomen korkein oikeus on 27.2.2024 esittänyt EUT:lle ennakkoratkaisupyynnön,¹³ jossa se tiedustele tuomioistuimen kantaa muun muassa siihen, onko paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niissä tarkoitettujen säilöissäpidon enimmäisaikojen laskennassa otetaan huomioon kaikki aiemmat säilöissäpitojaksot. Asian käsittely EUT:ssa on tätä hallituksen esitystä kirjoitettaessa kesken.

Ulkomaalaislain 122 §:n 4 momentin mukaan säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilöissäpitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia. Kuten alla olevasta taulukosta käy ilmi, ilman huoltajaa olevien alaikäisten keskimääräiset säilöönottoajat eivät ole ylittäneet kahta vuorokautta vuosina 2019–2022. Joutsenon säilöönottoyksikköön ei ole viime vuosina sijoitettu lainkaan ilman huoltajaa olevia lapsia.

Taulukko 5. Ilman huoltajaa olevien lasten keskimääräiset säilöönottoajat vuorokausina.

	2019	2020	2021	2022
Helsingin säilöönottoyksikkö	0,8	1,0	2,0	0

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Laissa ei säädetä huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen vapaaksi päästämiseksi erillistä määräaika, vaan häntä koskevat lain 127 §:n säännökset. Tapaukset, joissa lapsia on otettu säilöön huoltajansa, yleensä äidin kanssa, ovat olleet kestoaltaan lyhyitä. Huoltajansa kanssa säilöön otettujen lasten säilöönottoajat ovat vaihdelleet viime vuosina 1–18 vuorokauden välillä. Pitempien säilöönottoaikojen taustalla voi olla esimerkiksi se, että matkajärjestelyt matkustusasiakirjojen hankkimisen vuoksi kestävätkä pitempään.

Taulukko 6. Huoltajansa kanssa säilöön otettujen lasten keskimääräiset säilöönottoajat vuorokausina.

	2019	2020	2021	2022
Helsingin säilöönottoyksikkö	1,3	0	2,0	1,5
Joutsenon säilöönottoyksikkö	12,8	1,1	18,0	0

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

¹³https://korkeinoikeus.fi/fi/index/ennakkopaatokset/ennakkoratkaisupyynnnot/euroopanunionintuomioistuimelle_0/2024/qzjycxx40.html

3.1.2.7 Toimivalta päättää säilöön ottamisesta ja muusta turvaamistoimesta sekä käräjäoikeuskäsittely

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä ei suoraan mainita nimeltä, mikä viranomainen on toimivaltainen määräämään turvaamistoimen. Pykälässä todetaan, että toimivaltainen määräämään turvaamistoimen on se viranomainen, joka valmistelee 117 a §:n 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtiva viranomainen. Ulkomaalaislaissa täsmennetään toimivalta ainoastaan säilöön ottamisen ja lapsen asumisvelvollisuuden osalta. Säilöön ottamisesta päättää 123 §:n 1 momentin nojalla poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ja Rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Lapsen asumisvelvollisuutta koskevan 120 b §:n 5 momentin mukaan lapsen asumisvelvollisuuden määräämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä. Lain 117 a §:n sääntely jättää jossakin määrin epäselväksi sen, kuinka laaja Maahanmuuttoviraston toimivalta on turvaamistoimien määräämisessä.

Kysymys on noussut aiemmin esiin säädettäessä asumisvelvollisuudesta. Lain esitöiden (HE 133/2016 vp, s. 21 ja 25) mukaan asumisvelvollisuuden voisi määrätä myös Maahanmuuttovirasto. Asumisvelvollisuutta koskeneen, ehdotetun 120 a §:n perusteluissa todetaan, että ”Turvaamistoimen määräisi ulkomaalaislain 117 a §:n 2 momentin nojalla se viranomainen, joka selvittää ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä, valmistelee hänen maastapoistamistaan koskevaa päätöstä tai huolehtii sen täytäntöönpanon turvaamisesta tai muutoin maasta poistumisen valvomisesta. Turvaamistoimen voisi määrätä siten eri viranomainen menettelyn eri vaiheissa. Turvaamistoimen määrääviä viranomaisia olisivat poliisi, Rajavartiolaitos ja Maahanmuuttovirasto.” Saman esityksen vaikutusten arvioinnissa todetaan lisäksi, että asumisvelvollisuudesta säätämällä tavoitellaan erityisesti myös turvapaikkamenettelyn sujuvuuden varmistamista, minkä vuoksi jatkossa Maahanmuuttovirastollakin voi olla tarvetta turvaamistoimen määräämiseen. Edelleen todetaan, että ”virasto ei kuitenkaan voisi määrätä lapsen asumisvelvollisuutta, joka edellyttää säilöön ottamista koskevaa menettelyä ja kuuluu vain poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaan.” Maahanmuuttovirasto ei ole toistaiseksi määrännyt asumisvelvollisuudesta. Maahanmuuttovirastossa on hiljattain käynnistetty niin kutsuttuja paluukeskuksia koskeva valmistelu, missä yhteydessä myös asumisvelvollisuuden määrääminen on noussut esiin.

Lain 124 §:ssä säädetään säilöön ottamisesta ilmoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä. Tältä osin kyse on säilöissäpidon alkuvaihetta koskevasta tuomioistuinvalvonnasta, joka toteutetaan viran puolesta. Säilöön ottamisesta päättäneen virkamiehen on viipymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta säilyttämispaikan käräjäoikeudelle tai kiireellisessä tapauksessa muullekin käräjäoikeudelle oikeusministeriön asetuksessa säädetyllä tavalla. Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Jos kyseessä on ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottaminen, asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta.

3.1.2.8 Säilöön ottamista koskevan asian käsittely uudelleen tuomioistuimessa

Ulkomaalaislain 128 §:ssä säädetään säilöön otetun ulkomaalaisen asian käsittelystä uudelleen käräjäoikeudessa. Pykälän 1 momentin mukaan, jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole määrätty päästettäväksi vapaaksi, sen käräjäoikeuden, jonka tuomiopiiriin säilöön otetun säilyttämispaikkakunta kuuluu, on säilöön otetun pyynnöstä otettava säilöön ottamista ja 123 a §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua poikkeuksellista sijoittamista koskeva asia uudelleen

tutkittavaksi. Ulkomaalaislain sääntely säilöön otetun asian käsittelystä uudelleen käräjäoikeudessa pohjautuu pakkokeinolain (806/2011) sääntelyyn.

Ulkomaalaislain 128 §:n sääntely muutettiin lailla 646/2016 vastaamaan pakkokeinolain 3 luvun 15 §:n sääntelyä. Kyseisen säännöksen mukaan tuomioistuimen on vangitun pyynnöstä otettava vangitsemisasia uudelleen käsiteltäväksi viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Vangitsemisasiaa ei kuitenkaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua asian edellisestä käsittelystä. Muutos merkitsi sitä, että käräjäoikeus ei enää ota asiaa uudelleen tutkittavaksi kahden viikon välein omasta aloitteestaan, vaan asian uudelleen käsittely edellyttää säilöön otetun pyyntöä. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 32/2016 vp, s. 8) todetaan, että joissakin käräjäoikeuksissa jopa 80 % säilöönottoa koskeneista käsittelyistä oli voinut olla uusintakäsittelyjä.

Muutosta ei ole koettu säilöönotetun oikeusturvan näkökulmasta ongelmalliseksi, koska jokaisella säilöön otetulla on maahanmuuttokysymyksiin perehtynyt avustaja, joka tarvittaessa kykenee esittämään uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa kahden viikon välein. Ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaisissa (257/2002). Oikeusapulain 2 §:n mukaan myös sellaiselle henkilölle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa taikka koti- tai asuinpaikkaa toisessa EU:n jäsenvaltiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, annetaan oikeusapua, jos henkilön asia käsitellään Suomen tuomioistuimessa tai jos oikeusapuun on erityistä syytä. Lisäksi Suomen säilöönottokapasiteetti on suhteellisen suppea, minkä johdosta säilöönottoyksiköissä on koko ajan hyvä tilannekuva asiakkuuksista, mikä vähentää riskiä, että säilöön otetun asian uudelleen käsittely epähuomiossa jäisi toteutumatta. On kuitenkin säilöön otettuja, jotka eivät pyydä uudelleen käsittelyä tai pyytävät niitä hyvin harvoin. Näissä tilanteissa käräjäoikeuksissa on viran puolesta järjestetty käsittelyä noin kolmen ja noin yhdeksän kuukauden säilöössäoloajan kohdalla, jos säilöönottoasioiden päivystysvuorossa oleva tuomari on katsonut käsittelyn järjestämisen tarpeelliseksi. Käytäntö on tältä osin ollut hieman epäyhtenäistä. Kuuden kuukauden kohdalla uudelleen käsittelyt on järjestetty aina viran puolesta, jollei asia muuten ole ollut esillä.

Säilöönoton uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa koskevasta sääntelystä on keskusteltu Euroopan komission kanssa Suomea koskeneen Schengen-arvioinnin yhteydessä vuonna 2023. Komissio katsoo paluudirektiivin edellyttävän, että pitkittyneen säilöönoton tilanteissa tuomioistuimen tulisi arvioida säilöön ottamista omasta aloitteestaan. Ero ulkomaalaislain sääntelyn ja komission näkemyksen välillä johtuu paluudirektiivin erilaisista kieliversioista ja niistä johtuvista erilaisista tulkinnoista. Suomenkielisessä versiossa puhutaan säilöönoton jatkamisesta, mikä on johtanut ajattelemaan kuuden kuukauden jälkeen tehtävää päätöstä säilöönoton jatkamisesta, kun taas useissa muissa kieliversioissa on kyse pitkittyneestä säilöönotosta. Esimerkiksi ruotsiksi käytetään käsitettä ”För längre perioder av förvar”, englanniksi ”In the case of prolonged detention periods” ja ranskaksi ”En cas de périodes de rétention prolongées”, kun taas suomeksi kohdassa todetaan ”Jos säilöönoton kestoja jatketaan”. Komissio kiinnittää samaan kysymykseen huomiota paluukäsikirjassa. Sen mukaan paluudirektiivin 15 artiklan 3 kohdan toinen virke edellyttää oikeusviranomaisten toimia myös niissä tapauksissa, joissa asianomainen ei itse pyydä uudelleen käsittelyä. Vertailtuaan eri kieliversioita komissio toteaa, että kohdassa viitataan pääasiassa pitkäkestoiseen säilöönottoon riippumatta siitä, onko säilöönoton jatkamisesta jo tehty päätös. Komissio arvioi paluukäsikirjassa, että kuuden kuukauden väli säilöönottopäätöksen ensimmäiselle oikeusviranomaisen viran puolesta suorittamalle tarkastelulle on liian pitkä. Se on pitänyt kolmen kuukauden välein viran puolesta suoritettavaa tarkastelua yhdenmukaisena direktiivin 15 artiklan 3 kohdan kanssa edellyttäen, että yksittäisiä tarkasteluja voidaan tarvittaessa tehdä säilöön otetun hakemuksesta.

Säilöön ottamista koskevia asioita käsitellään säilöönottopaikan mukaan määräytyvissä käräjäoikeuksissa eli nykyisin Helsingin ja Etelä-Karjalan käräjäoikeuksissa. Molemmissa käräjäoikeuksissa ulkomaalaisten säilöönottoasiamäärät ovat kasvaneet merkittävästi alkuvuonna 2024 verrattuna vuotta aiemmin saapuneisiin asiamääriin (esim. Etelä-Karjalan käräjäoikeudessa saapuneiden muutos: 137 %). Myös vireillä olevien säilöönottoasioiden määrä on kasvanut vuoden takaiseen merkittävästi (Helsingin käräjäoikeus 135 %, Etelä-Karjalan käräjäoikeus 125 %). Tuomioistuinvirasto on lausunnossaan rajamenettelyä koskien (VN/22620/2023) suosittanut, että asiamäärien voimakkaaseen kasvuun varautumiseksi säilöönottoasioiden forumsääntelyä pohdittaisiin tarkemmin uudistuksen jatkovalmistelussa tai muussa yhteydessä. Tuomioistuinviraston mukaan toimivalta käsitellä asioita olisi perusteltua olla useammalla kuin kahdella käräjäoikeudella. Muutos edellyttäisi forumsääntelyn irrottamista säilöönottopaikan sijainnista.

3.2 Maahantulokielto

3.2.1 Maahantulokiellon määrääminen

Ulkomaalaislain 144 §:n mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Komissio on Suomea koskevassa Schengen-arvioinnissa kiinnittänyt huomiota siihen, että 144 §:n määritelmää tulisi paluudirektiivin mukaisesti täsmentää niin, että maahantulokielto olisi voimassa paitsi Schengen-valtioihin myös EU:n jäsenvaltioihin nähden. Maahantulokielto merkitään jo tällä hetkellä Schengenin tietojärjestelmään (SIS) siten, että se näkyy sekä Schengen-valtioita että EU:n jäsenvaltioita koskevana.

Suomessa maahantulokieltoja on vuosina 2020–2023 on määrätty vuosittain noin 1 700–2 500. Pääosan maahantulokielloista on määrännyt Maahanmuuttovirasto käännättämispäätöksen yhteydessä.

Taulukko 7. Määrätyt maahantulokiellot vuosina 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Maahanmuuttovirasto	2 364	1 536	1 779	1 630
Poliisi	81	57	78	95
Rajavartiolaitos	99	69	81	49
Yhteensä	2 544	1 662	1 938	1 774

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Maahantulokiellon määräämisestä ja peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 150 §:ssä. Maahantulokielto määrätään lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta koskevana. Lain 150 §:n 3 momentin mukaan maahantulokielto määrätään kuitenkin kansallisena, jos kolmannen maan kansalaisella on oleskelulupa johonkin toiseen Schengen-valtioon, eikä hänen oleskelulupaansa peruuteta. Tällöin häntä on pyydetävä siirtymään kyseiseen jäsenvaltioon välittömästi. Vaatimusta siirtymästä ei kuitenkaan esitetä silloin, kun henkilön välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi.

Maahantulokielto määrätään paluudirektiivin edellyttämin tavoin pääsääntöisesti maastapoistamispäätöksen yhteydessä. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hänelle annettun vapaaehtoisen paluun aikana. Maahanmuuttoviraston ja poliisin toiminnassa on noussut esiin tilanteita, joissa olisi

ollut hyötyä laajemmasta mahdollisuudesta määrätä erillinen maahantulokielto. Esimerkiksi joissakin tilanteissa on jouduttu tekemään uusi maastapoistamispäätös vain sen vuoksi, että siihen on voitu liittää maahantulokielto, jota ei aiemmin ole määrätty. On myös mahdollista, että tarve määrätä pitempi maahantulokielto nousee esiin esimerkiksi sen vuoksi, että ulkomaalainen on aiemman päätöksen jälkeen tehnyt uusia rikoksia.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentti edellyttää maahantulokiellon määräämistä kahdessa tilanteessa: 1) jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai 2) jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, jollei 146 §:stä muuta johdu. Nämä tilanteet perustuvat paluudirektiiviin. Direktiivin sääntely on tältä osin velvoittavassa muodossa. Direktiivi ei ota kantaa siihen, millä perusteella vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole määrätty. Toisin kuin 150 §:n 1 momentti, direktiivi ei edellytä kokonaisharkintaa koskien sitä, määrätäänkö maahantulokielto vaiko ei. Sen sijaan direktiivi edellyttää, että maahantulokiellon kestoä määrätettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet. Lisäksi direktiivi antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden luopua maahantulokiellon määräämisestä yksittäistapauksessa humanitaarisista syistä.

Ulkomaalaislain 147 a §:n 2 momentin mukaan aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. Lisäksi 147 a §:n 1 momentissa säädetään vapaaehtoisen paluun ajan määräämättä jättämisestä.

Paluudirektiivi mahdollistaa maahantulokiellon määräämisen myös muissa kuin edellä mainituissa velvoittavissa tilanteissa. Tämä todetaan myös ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. Laissa tai sen esitöissä ei kuitenkaan anneta esimerkkejä siitä, missä tilanteissa maahantulokielto määrättäisiin. Erityisesti Maahanmuuttoviraston näkökulmasta on noussut esiin tarve täsmentää, missä muissa kuin laissa pakolliseksi määritellyissä tilanteissa maahantulokielto tulisi lähtökohtaisesti määrätä. Näin voitaisiin yhtenäistää päätöskäytäntöä ja parantaa ulkomaalaisten oikeusturvaa.

Maahanmuuttovirasto on ohjeistuksessaan nostanut esimerkkeinä viranomaisen tekemän harkinnan perusteella määrättävistä maahantulokielloista tilanteet, joissa oleskeluluvan peruuttamisen yhteydessä tehdään palauttamispäätös sekä ilmeisen perusteettoman turvapaikkahakemuksen, jota ei ole ehditty ratkaista nopeutetussa menettelyssä. Ohjeistuksessa korostetaan, että nämä eivät kuitenkaan ole ainoita tilanteita, joissa maahantulokielto voidaan määrätä, vaan harkinnanvarainen maahantulokielto voidaan määrätä palauttamispäätöksen yhteydessä aina, kun viranomainen katsoo sen lain 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan perusteella tarpeelliseksi.

Lain 146 §:n 1 momentissa säädetään kokonaisharkinnasta, joka koskee pääsyn epäämisen, käännättämisen ja maasta karkottamisen ohella maahantulokiellon määräämistä. Arviointi koskee toisaalta sitä, määrätäänkö ulkomaalaiselle maahantulokielto vaiko ei, ja toisaalta maahantulokiellon pituutta. Pykälän 2 momentissa käsitellään yksinomaan maahantulokielloa. Sen mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva

hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

3.2.2 Maahantulokiellon pituus ja voimassaolon alkamisajankohta

Ulkomaalaislain 150 §:n 2 momentin mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Paluudirektiivi ei mahdollista toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa, vaan sitä koskeva sääntely on kansallista sääntelyä. Suomi on ilmoittanut Euroopan komissiolle poikkeavansa tältä osin direktiivin soveltamisalasta direktiivin 2 artiklan 2 b kohdan nojalla.

Taulukko 8. Kolmansien maiden kansalaisille määrättyjen maahantulokiellojen pituudet vuosina 2020–2023.

	2020	2021	2022	2023
Maahanmuuttoviraston määräämät maahantulokiellot				
1 vuosi	28	14	31	15
2 vuotta	1 358	824	985	719
3 vuotta	184	142	156	145
4 vuotta	117	76	73	85
5 vuotta	151	88	126	134
toistaiseksi voimassa oleva	66	44	51	63
Yhteensä	1 904	1 188	1 422	1 161
Poliisin määräämät maahantulokiellot				
1 vuosi	22	22	17	21
2 vuotta	59	35	61	74
Yhteensä	81	57	78	95
Rajavartiolaitoksen määräämät maahantulokiellot				
1 vuosi	63	28	29	27
2 vuotta	36	41	52	22
Yhteensä	99	69	81	49
Kaikki yhteensä	2 084	1 314	1 581	1 305

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Lain 150 §:n perusteluissa (HE 28/2003 vp, s. 212) kiinnitetään huomiota 146 §:n mukaiseen kokonaisharkintaan pykälää sovellettaessa. Perusteluissa todetaan myös, että laadultaan törkeällä rikoksella ei viitata ainoastaan tekoihin, jotka ovat rikosnimikkeen perusteella

nimenomaisesti luokiteltu törkeiksi, vaan tarkoitus on kuvata teon vakavuutta yleisesti. Maahanmuuttoviraston ohjeessa annetaan esimerkkejä erilaisista rikostyypeistä ja lainvastaisesta toiminnasta sekä niihin liittyvistä ohjeellisista maahantulokieltojen pituuksista. Luettelo on tarkoitettu avuksi maahantulokiellon pituuden arvioinnissa siinä tilanteessa, että maahantulokielto on päätetty lain 150 §:n 1 momentin perusteella määrätä. Tämänkaltaisen ohjeistus on linjassa komission näkemyksen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltio voi säätää tai ohjeistaa kansallisia viranomaisia maahantulokiellon erilaisista kestoista ja niiden määräämisen yleisistä kriteereistä.

Suomessa käytössä oleva maahantulokiellon enintään viiden vuoden enimmäismääräaika on paluudirektiivin mukainen, sillä kielto ei direktiivin mukaan saa lähtökohtaisesti olla viittä vuotta pidempi. Direktiivin mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin säätää pidemmästä kuin viiden vuoden määräaikaisesta kiellosta, jos kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Esiin onkin noussut tarve säätää viiden vuoden määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan kansallisen maahantulokiellon väliin pitempi, esimerkiksi enintään 10 tai 15 vuoden mittainen, määräaikainen maahantulokielto. Syynä tähän on se, että viiden vuoden määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon väli on käytännössä todettu liian pitkäksi, jolloin maahantulokiellon pituus ei aina vastaa teon vakavuutta. Lisäksi kiellon pituus on epä johdonmukainen suhteessa unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen määrättävän maahantulokiellon pituuteen.

Maahantulokiellosta unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen säädetään ulkomaalaislain 10 luvussa. Heidän osaltaan sääntely ei perustu paluudirektiiviin, vaan 29.4.2004 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*¹⁴. Direktiivissä ei oteta kantaa määräaikaisen maahantulokiellon pituuteen. Direktiivin 27 johdantokappaleen mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö kieltää jäsenvaltioita antamasta direktiivissä tarkoitetuille henkilöille elinikäistä maahantulokieltoa alueelleen.

Ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentin perusteella unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen voidaan määrätä käännättämistä tai karkottamista koskevassa päätöksessä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto. Unionin kansalaiselle maahantulokielto määrätään pykälän tarkoittamissa tilanteissa aina määräaikaisena, eikä unionin kansalaiselle ole mahdollista määrätä toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa. Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp, s. 222) perustelujen mukaan unionin kansalaiselle määrättävän maahantulokiellon enimmäispituus 15 vuotta perustuu siihen, että rikosoikeudellinen yleinen rangaistusmaksimi on 15 vuotta vankeutta.

¹⁴ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01))

Taulukko 9. EU:n kansalaisille määrättyjen maahantulokieltojen pituudet vuosina 2020–2023.

	1 vuosi	2 vuotta	3 vuotta	4 vuotta	5 vuotta	6 vuotta	7 vuotta	8 vuotta	9 vuotta	10 vuotta	11 vuotta	12 vuotta	13 vuotta	14 vuotta	15 vuotta	Yhteensä
2020	33	89	79	96	41	30	16	16	2	18	10	10	6	1	13	460
2021	21	75	61	40	51	26	14	14	4	13	12	4	4	0	9	348
2022	14	71	76	53	22	34	19	13	6	6	10	8	7	4	14	357
2023	15	87	92	45	52	53	31	22	16	15	9	7	4	2	19	469

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Epäsuhta kolmansien maiden kansalaisille ja unionin kansalaisille määrättävien maahantulokieltojen pituuksien välillä on noussut esiin sellaisissa tilanteissa, joissa he ovat olleet tekijöinä samassa rikoskokonaisuudessa. Näissä tilanteissa EU-kansalaisille on voitu määrätä pidempiä maahantulokieltoja kuin kolmannen maan kansalaisille teoista, joissa toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määräämisen edellytysten ei ole katsottu täyttyvän kolmannen maan kansalaisen kohdalla. Joskus maahantulokielto on jouduttu määräämään kaikille tekijäkumppaneille viideksi vuodeksi, vaikka unionin kansalaisten kohdalla olisi voitu vakiintuneen käytännön mukaan määrätä samasta teosta pidempi määräaikainen maahantulokielto, jotta saman tekokokonaisuuden tekijät eivät olisi keskenään eriarvoisessa asemassa. Tämänhetkinen maahantulokieltoa koskeva sääntely voi johtaa siihen, että unionin kansalainen jää maahantulokiellon pituuden suhteen joissain tilanteissa tosiasiaa kolmannen maan kansalaista huonompaan asemaan.

Ulkomaalaislaissa ei säädetä maahantulokiellon voimassaolon alkamisajankohdasta. Aiemmin maahantulokiellon voimassaolon tulkittiin alkavan maahantulokiellon määräämisestä. Sitten tulkintaa on muutettu johtuen EUT:n 26.7.2017 antamasta ratkaisusta asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590). Tämän ratkaisun perusteella maahantulokiellon voimassaolo alkaa maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanosta eli siitä, kun ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Tätä EUT:n ratkaisuun perustuvaa käytäntöä ei toistaiseksi ole sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön.

3.2.3 Maahantulokieltoa koskeva kuulutus Schengenin tietojärjestelmässä

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 28.11.2018 asetuksen ((EU) 2018/1861) Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta, jäljempänä *SIS-rajatarkastusasetus*, jossa säädetään maahantulokieltokuulutusten syöttämisestä SIS-järjestelmään. SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tallennettava maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeva kuulutus, jos se arvioi, että kolmannen maan kansalaisen läsnäolosta sen alueella aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle ja kansallinen lainsäädännön nojalla on tehty maahantulokieltokuulutus. Saman artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne on kyseessä, jos: a) kolmannen maan kansalainen on tuomittu jäsenvaltiossa rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus; b) voidaan vakavin perustein olettaa, että kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt vakavaan rikokseen, mukaan lukien terrorismirikos, tai on selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin

jäsenvaltion alueella; tai c) kolmannen maan kansalainen on kiertänyt tai yrittänyt kiertää maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle tai siellä oleskelua koskevaa unionin tai kansallista lainsäädäntöä. Paluukäsikirjassa komissio korostaa muille jäsenmaille tiedottamisen merkitystä kaikista määrätystä maahantulokielloista ja siten maahantulokieltoa koskevien kuulutusten viemistä SIS-järjestelmään.

Maahantulokielto määrätään kolmannen maan kansalaiselle koko Schengen-aluetta koskevana, jollei henkilöllä ole toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupaa, jota ei peruuteta. SIS-kuulutus kirjataan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA), josta tiedot tallentuvat SIS-järjestelmään keskusrikospoliisissa olevan SIRENE-verkon (Supplementary Information Request at the National Entry) Suomen toimiston kautta. Suomessa määrätty maahantulokiellot siirtyvät tätä kautta muiden Schengen-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tietoon. Schengen-valtioiden edustustot eivät lähtökohtaisesti myönnä Schengen-viisumia tai oleskelulupaa sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon SIS-järjestelmässä. Tällaisen ulkomaalaisen ei lähtökohtaisesti myöskään sallita saapuvan Schengen-alueelle. Jos maahantulokielto määrätään kansallisena, asiasta ei tehdä kuulutusta SIS-järjestelmään, vaan ainoastaan kansalliseen UMA-järjestelmään. Suomen määräämä maahantulokielto ei tällöin välity muiden Schengen-valtioiden edustustojen ja muiden viranomaisten tietoon.

3.2.4 Maahantulokiellon peruuttaminen

Ulkomaalaislain 150 §:ssä säädetään maahantulokiellon peruuttamisesta. Käytännössä Maahantulokiellon peruuttamista haetaan Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevalla lomakkeella.

Maahanmuuttoviraston tilastotietojen mukaan maahantulokiellon peruuttamista koskevia hakemuksia tehtiin vuosina 2020–2023 yhteensä 247 kappaletta. Näistä 126 hakemuksen osalta päädyttiin siihen, että maahantulokieltoa ei peruutettu. Maahantulokielto peruutettiin 48 tapauksessa kokonaan ja 33 tapauksessa osittain.

Taulukko 10. Maahantulokieltoja koskevat peruuttamishakemukset ja niihin tehdyt päätökset.

	2020	2021	2022	2023	Yhteensä
Maahantulokiellon peruuttamista koskeva hakemus	59	66	61	61	247
Maahantulokieltoa ei peruta	40	37	30	19	126
Maahantulokielto perutaan	11	10	13	14	48
Maahantulokielto perutaan osittain	4	12	7	10	33
Ei päätöstä		1	3	9	13
Asia rauennut	3	5	4	3	15
Turha syöttö	1	1		4	6
Ratkaisu toisella diaarinumerolla			4	1	5
Ei maahantulokieltoa				1	1

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Oleskeluluvan hakija, jonka maahantulokiello perutaan, on useimmiten Suomessa, mutta tarkkaa tilastotietoa asiasta ei ole saatavilla. Ulkomailla oleskelevien maahantulokiellon peruuttamista koskevat hakemukset ovat harvinaisia, mutta myöskään niistä ei ole saatavilla tarkempaa tilastotietoa. Ulkomailla olevat maahantulokielloon määrätty henkilöt hakevat yleensä pelkkää oleskelulupaa. Tällöin maahantulokiellon peruuttaminen tulee arvioitavaksi viran puolesta oleskelulupahakemuksen yhteydessä.

Kolmannen maan kansalaisen osalta maahantulokiellon osittaisesta peruuttamisesta ei tällä hetkellä säädetä laissa samalla tavalla kuin EU-kansalaisten osalta lain 170 §:n 2 momentissa. Maahantulokiellon peruuttamista koskevan säännöksen esitöistä (HE 186/1981 vp, 21 §:n perustelut) käy kuitenkin ilmi, että tarkoituksena on ollut säätää mahdollisuudesta peruuttaa maahantulokiello joko kokonaan tai määräajaksi. Tilanteessa, jossa maahantulokielloa ei ole ollut mahdollista peruuttaa kokonaan, on käytännössä toimittu siten, että kolmannen maan kansalaisen on tullut hakea edustustossa alueellisesti rajoitettua viisumia päästäkseen Suomeen voimassa olevasta maahantulokiellosta huolimatta. Tarve saapua Suomeen voi liittyä esimerkiksi käynnissä olevaan oikeudenkäyntiin. Maahanmuuttovirasto ja poliisi eivät saa automaattisesti tietoa mahdollisen alueellisesti rajoitetun viisumin myöntämisestä tai henkilön saapumisesta Suomeen. Onkin ilmennyt tapauksia, joissa maahantulokielloon määrätty, oikeudenkäyntiä varten Suomeen saapunut henkilö on kadonnut Suomessa oleskelunsa aikana. Henkilö on saattanut tällöin poistua Suomesta muualle Schengen-alueelle.

3.2.5 Toimivalta maahantulokiellon määräämisessä ja peruuttamisessa

Ulkomaalaislain 151 §:ssä säädetään poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta ja 152 §:ssä Maahanmuuttoviraston toimivallasta maahantulokiellon määräämisessä. Lain 171 §:n 3 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään kahdeksi vuodeksi evätessään maahantulon Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella tai käännyttäessään hänet 148 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa säädetyllä perusteella tai silloin, kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hänelle 147 a §:ssä tarkoitettua vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajan kuluessa.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännyttämiseksi, jos sillä itsellään ei ole toimivaltaa käännyttämiseen tai jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello kahta vuotta pidemmäksi ajaksi. Kartoitettaessa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa (SM024:00/2021) lain muutostarpeita, nousi esiin ehdotus, että poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle annettaisiin oikeus määrätä kahta vuotta pidempi maahantulokiello esimerkiksi tilanteessa, jossa maasta poistaminen perustuu epäiltyyn rikokseen. Tämän katsottiin nopeuttavan käännyttämisten täytäntöönpanoa ja vähentävän tarvetta säilöönoton tai muiden turvaamistoimien käytölle, sillä Maahanmuuttovirastossa ei ole päivystystä, eikä siten mahdollisuutta käsitellä maahantulokielloesityksiä kaikkina vuorokaudenaikoina tai viikonloppuisin.

Esiselvityshankkeessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että poliisilla ei ole toimivaltaa määrätä maahantulokiellosta käännytettävien EU-kansalaisten osalta. Kustannustehokkuuden näkökulmasta pidettiin epätarkoituksenmukaisena, että EU-kansalaisten käännyttämisten osalta asia on maahantulokiellon määräämiseksi siirrettävä kokonaisuudessaan Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi.

Ulkomaalaislain 152 §:n 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä määrääjäksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

3.2.6 Maahantulokiellosta ja sen rikkomisesta aiheutuvat seuraamukset

Ulkomaalaislain 11 §:n 4 kohta asettaa yhdeksi ulkomaalaisen maahantulon edellytykseksi sen, että häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon. Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 399/2016 14 artiklan 1 kohdan mukaan pääsy jäsenvaltion alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Yhtenä edellytyksenä on se, että henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon.

Jos ulkomaalainen tavataan Suomessa maahantulokiellosta huolimatta, hän syyllistyy maahantulokiellon rikkomiseen. Maahantulokiellon rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §:ssä. Maahantulokiellon rikkomiseen syyllistynyt henkilö on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Pääosa maahantulokieltoa rikkovista henkilöistä on EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia. Monet maahantulokiellon rikkomisesta epäillyistä ovat saattaneet syyllistyä kiellon rikkomiseen toistuvasti. Tyypillistä on myös se, että he maassa oleskelunsa aikana syyllistyvät myös muihin rikoksiin. Tilastokeskuksen tietojen mukaan maahantulokieltojen rikkomisia on tullut tietoon seuraavasti: vuonna 2020, 434 kpl; vuonna 2021, 314 kpl; vuonna 2022, 346 kpl ja vuonna 2023, 419 kpl.

Jos maahantulokieltoon määrätty henkilö hakee Suomesta oleskelulupaa, voi määrätty maahantulokielto korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukäytännön mukaan olla eräs maahantulosäännösten kiertämisen arvioinnissa sen puolesta puhuva seikka. Ulkomaalaislainsäädännön oleskelulupasäätelyn kehittäminen –hankkeessa (SM041:00/2023) lisättiin ulkomaalaislakiin uusi 36 a §, jonka 5 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokielto Schengen-alueelle.

3.3 Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrääminen Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle

3.3.1 Yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta vaarantavan henkilön maahantulon estäminen

Kolmannen maan kansalainen voi saapua Suomeen Schengen-alueen ulkorajan kautta tai sisärajan kautta muualta Schengen-alueelta. Hänelle tehdään maahantulotarkastus Suomen viranomaisten toimesta vain silloin, kun hän saapuu Suomeen ulkorajan kautta. Jos hän on saapunut Schengen-alueelle jonkin toisen jäsenvaltion ulkorajan kautta, hänelle on ulkorajan ylittämisen yhteydessä tehty maahantulotarkastus, minkä jälkeen hänellä on oikeus liikkua Schengen-alueen sisällä. Schengen-alueen ulkorajalla tarkistetaan SIS-tietojärjestelmästä, onko henkilö määrätty Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon.

Suomen ulkorajalla ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva oleskelulupa, ja jota ei ole määrätty maahantulokieltoon, voidaan käännyttää sillä perusteella, että hänen epäillään syyllistyvän rikokseen tai toistuvasti rikoksiin (148 §:n 1 momentin 8 kohta) tai hänen voidaan perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan (saman pykälän 1 momentin 10 kohta). Tällöin

käännyttäminen perustuu ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 kohtaan ja voidaan tehdä vain siinä tapauksessa, että ulkomaalainen saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana. Jos kyseessä ei kuitenkaan ole ensimmäinen kerta, kun henkilö saapuu Suomeen, rajatarkastusviranomaisella ei ole toimivaltaa käännättää henkilöä rajalla. Näissä tilanteissa henkilö päästetään maahan ja rajatarkastusviranomainen tekee lain 151 §:n 1 momentin nojalla karkottamisesityksen Maahanmuuttovirastolle.

Jos henkilön oleskelulupa olisi jo ennen hänen saapumistaan Schengen-alueen ulkorajalle peruutettu ja hänet olisi määrätty Schengen-maahantulokieltoon, voitaisiin hänen pääsynsä evätä Schengenin rajasäännösten perusteella. Tällä hetkellä ulkomaalaislaki ei mahdollista maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle. Laissa ei myöskään ole mahdollisuutta peruuttaa pysyvä oleskelulupa yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella.

3.3.2 Uudenlaiset ilmiöt, joissa ulkomaalaisen maahantulo Suomeen tulisi voida estää

Kysymys pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle on nostettu esiin LAMA-ohjelmissa. Vuosille 2021–2024 hyväksytyn LAMA-ohjelman¹⁵ toimenpiteen 31 mukaan ”Laaditaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset, jotta maahantulokielto voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka on jo ehtinyt poistua maasta tai joka on saanut kielteisen oleskelulupapäätöksen hakiessaan lupaa ulkomailla. Varmistetaan, että maahantulokieltoa koskevassa soveltamiskäytännössä huomioidaan asianmukaisesti suhteellisuusperiaate, lapsen etu sekä hakijan työ- ja perhesiteet.” Samaan asiakokonaisuuteen liittyy myös LAMA-ohjelman toimenpide 28, jonka mukaan ”Tarkastellaan pysyvän oleskeluluvan peruuttamista tapauksissa, joissa henkilön katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta ulkomaalaislain 149 §:ssä tarkoitetulla tavalla, ja tehdään tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Varmistetaan, että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamista koskeva soveltamiskäytäntö on ennakoitavaa ja yhdenvertaista.”

Nämä viimeisimmän ja myös edeltävien LAMA-ohjelmien toimenpiteet liittyvät uudenlaisiin ilmiöihin, joissa ulkomailla oleskelevan henkilön palaaminen Suomeen tulisi voida estää, jos hänen katsotaan vaarantavan kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Esimerkiksi konfliktialueille matkustavat niin kutsutut vierastaistelijat muodostavat suoran uhan Suomen valtion turvallisuudelle. Henkilö, joka on matkustanut konfliktialueelle tarkoituksenaan osallistua terroristiseen ja aseelliseen toimintaan, integroituu alueella osaksi terroristiryhmää. Vuodesta 2012 lähtien Suomesta on matkustanut Syyria-Irakin konfliktiin useita suojelupoliisin tunnistamia henkilöä, joista osa on palannut takaisin Suomeen.

Jotkut vakaviin rikoksiin syyllistyneet kolmannen maan kansalaiset, jotka pakoilevat rikosoikeudenkäyntiä tai rikostuomiota Suomessa, saattavat poistua maasta ennen karkottamispäätöstä ja maahantulokiellon määräämistä. Arvioiden mukaan kyse on joistakin kymmenistä henkilöistä vuositasona. Henkilö saatetaan myös luovuttaa toiseen valtioon kesken maastapoistamisasian käsittelyn. Myös hallinto-oikeus voi palauttaa maastapoistamis- ja maahantulokielloasian uuteen käsittelyyn, mutta henkilö on jo tässä välissä poistunut tai hänet on poistettu maasta, jos maasta poistamista koskeva päätös on ollut täytäntöönpanokelpoinen valituksesta huolimatta.

¹⁵ https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/a7027cdc-2540-45be-80e3-49510fbc0b0e/b8597bbd-e8df-42ca-83b0-4c884b2a549a/JULKAISU_20210610080934.pdf

Maahantulokiellon määräämistä tulisi voida harkita myös tilanteessa, jossa kolmannen maan kansalainen hakee ensimmäistä oleskelulupaa Suomen edustustossa ja hänen hakemuksensa on päätetty hylätä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamisen tai maahantulosäännösten kiertämisen johdosta. Oleskeluluvan hakija on voinut pyrkiä erehdyttämään lupaviranomaisia esimerkiksi esittämällä väärennettyjä asiakirjoja tai antamalla vääriä tietoja hakemuksensa perusteista tai oleskelunsa tarkoituksesta. Tämänkaltaisiin viranomaisien erehdyttämisyrityksiin ei voimassa olevan lainsäädännön puitteissa voida määrätä muita seuraamuksia kuin kielteinen päätös oleskelulupahakemukseen.

Muista Euroopan maista on myös esimerkkejä maahantulokiellon määräämisestä tai sitä vastaavasta persona non grata –menettelystä sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka eivät oleskele kyseisessä maassa, eivätkä myöskään hae sinne oleskelulupaa. Suomessa esillä olleissa tilanteissa ulkomailla oleskelevalla henkilöllä, jonka maahantulo halutaan estää, on yhteys Suomeen hänelle myönnetyn oleskeluluvan tai oleskelulupahakemuksen kautta.

3.3.3 Pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen, mahdollisen kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen ja maahantulokiellon määrääminen, kun henkilö oleskelee Suomen ulkopuolella

Ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään ulkomaalaislain 58 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, kun ulkomaalainen on muuttanut pysyvästi pois maasta tai hän on pysyvässä tarkoituksessa oleskellut yhtäjaksoisesti kaksi vuotta maan ulkopuolella.

Lain 58 §:n 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa. Ulkomaalaislain 36, 36 a–36 f ja 39 §:ssä säädetään niistä yleisistä edellytyksistä oleskeluluvan myöntämiselle, joihin säännöksessä viitataan. Ulkomaalaislain 36 §:n mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä silloin, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita taikka jos henkilön maahantulo ja kauttakulku tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää. Oleskeluluvan epäämisen yleisistä perusteista säädetään 36 a §:ssä ja oleskeluluvan epäämisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi 36 b §:ssä.

Niin kutsuttujen vierastaistelijoiden kohdalla on esimerkkejä siitä, että suojeluasema on lakkautettu ja määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutettu sillä perusteella, että henkilö on oleskellut yli kaksi vuotta ulkomailla. Jos luvan peruuttaminen ei tällä perusteella ole mahdollista, ainoa tapa saada oleskeluoikeus Suomessa päätettyä on se, että ulkomaalaisen sallitaan ensin palata Suomeen ja hänet karkotetaan sen jälkeen maasta ja määrätään maahantulokieltoon. Lain 59 §:n mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta.

Ulkomaalaislain 60 f §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla oleskelulupakortin voimassaolo päättyy, kun oleskelulupa peruutetaan. Saman pykälän 2 momentissa edellytetään, että viranomaisen on otettava haltuunsa ja tuhottava oleskelulupakortti, jonka voimassaolo on päättynyt, sekä tehtävä ulkomaalaisrekisteriin merkintä kortin voimassaolon päättymisestä.

Jos ulkomaalaisella on pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema, hänelle myönnetyn oleskeluluvan peruuttaminen ei ole mahdollista, jollei hänelle annettua suojeluasemaa ensin poisteta. Korkein hallinto-oikeus on todennut ratkaisussaan KHO 2011:08, että

Maahanmuuttoviraston olisi tullut ennen asianosaisten ulkomaalaisten oleskelulupien ja muukalaispassien peruuttamista selvittää, olivatko edellytykset toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle olemassa.

Suojeluaseman lakkauttamista koskevien säännösten muuttamista on valmisteltu Tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien ulkomaalaislain säännösten muuttaminen –hankkeessa (SM037:00/2023). Muutoksilla otetaan käyttöön tiukennukset, jotka sisältyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston 13.12.2011 antamaan direktiiviin (uudelleenlaadittu, 2011/95/EU) vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (jäljempänä *määritelmädirektiivi*). Hallituksen esityksessä (HE 29/2024 vp)¹⁶ ehdotetaan lisättäväksi uusia perusteita, joilla pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema voitaisiin lakkauttaa. Esimerkiksi 107 §:n 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin pakolaisaseman lakkauttamisesta, kun on perusteltua syytä olettaa, että ulkomaalainen on vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Määritelmädirektiivin mukaisesti kansainvälisen suojeluaseman tarpeen poistuminen täytyy osoittaa yksilöllisesti. Euroopan parlamentin ja neuvoston 26.6.2013 kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, 2013/32/EU) antaman direktiivin (jäljempänä *turvapaikkamenettelydirektiivi*) mukaan henkilölle tulee antaa mahdollisuus antaa vastineensa kirjallisella lausunnolla tai henkilökohtaisessa puhutellussa. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä ehdotetun 107 §:n 4 momentin mukaan pakolaisasemaa ja toissijaista suojeluasemaa lakkautettaessa tulee suorittaa yksilöllinen tutkinta.

Ulkomaalaislain sääntely koskien maahantulokiellon määräämistä on paluudirektiivin tavoin kirjoitettu siitä lähtökohdasta, että henkilö oleskelee Suomessa. Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin nojalla maahantulokielto voidaan määrätä maastapoistamispäätöksen yhteydessä tai erillisenä päätöksenä kolmannen maan kansalaiselle. Sitä ei voida voimassa olevan lainsäädännön perusteella määrätä Suomesta poistuneelle ulkomaalaiselle.

Tarve estää henkilön saapuminen Suomeen ei kuitenkaan välttämättä riipu siitä, onko hän juuri tarkasteluhetkellä maassa. Henkilön saapuminen Suomeen tulisi voida estää ulkorajalla, jos hän on turvallisuusriski. Tämä voitaisiin tehokkaimmin saavuttaa määräämällä henkilö Schengen- aluetta koskevaan maahantulokieltoon, jolloin tieto maahantulokiellosta siirtyisi SIS-järjestelmän kautta myös muiden Schengen-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tietoon. Näin voitaisiin estää henkilön saapuminen Schengen-alueelle. Paluudirektiivissä ei käsitellä sellaisia maahantulokiellon määräämistilanteita, joissa henkilö oleskelee EU-alueen ulkopuolella, vaan nämä tilanteet jäävät kansallisen lainsäädännön varaan.

3.3.4 Ulkomailla oleskelevan henkilön kuuleminen

Hallintolain (434/2003) 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 95–96) perusteluissa korostetaan kuulemisen merkitystä paitsi oikeusturvaa edistävänä periaatteena ja yksilön vaikuttamismahdollisuutena myös asian selvittämisen näkökulmasta. Kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta.

¹⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_29+2024.pdf

Hallintolain 34 § ei edellytä, että kuultava henkilö lausuu asiasta, mutta kuultavalle pitää varata mahdollisuus esittää mielipiteitä ja toimittaa selvityksiä. Kyseisen säännöksen esitöiden mukaan ”Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Yleinen lähtökohta olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisiin voisi hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Suullinen kuuleminen saattaa olla perusteltua erityisesti laissa tarkoitettussa sopimusmenettelyssä. Tällöin olisi tehtävä selvä ero kuulemisen ja vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä, jotta ei jäisi epätietoisuutta siitä, varaako viranomaisiin vielä erikseen asianosaiselle tilaisuuden antaa selityksensä.”

Mahdollisuus tulla kuulluksi edellyttää, että henkilö saa tiedon tästä mahdollisuudesta. Jos henkilö oleskelee ulkomailla, voi hänen tavoittamisensa ja kuulemisensa olla vaikeaa. Kuulemisen järjestämisen vaikeus ei kuitenkaan vapauta viranomaista edellytyksestä varata asianosaiselle mahdollisuus tulla kuulluksi. Jos ulkomailla oleskelevan henkilön yhteystiedot ovat viranomaisen tiedossa, hänelle voidaan varata tilaisuus tulla kuulluksi kirjeitse tai sähköpostilla taikka edustuston kautta.

Jos taas henkilön yhteystiedot eivät ole viranomaisen tiedossa, henkilö voitaisiin yrittää tavoittaa yleistiedoksiannon tavoin esimerkiksi viranomaisen verkkosivujen kautta. Ulkomaalaislain soveltamisessa noudatetaan hallintolakia, jossa säädetään myös hallintopäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta. Hallintolain 54 §:n 2 momentin mukaan ”Viranomaisiin on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta.” Ilmoituksena pidetään pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan myös esimerkiksi kuulemisilmoitusta.

Käytännössä Maahanmuuttovirasto yrittää kuulla ulkomailla oleskelevaa henkilöä lähettämällä hänelle vastinepyynnön saantitodistuksella tai salatun sähköpostin. Jos mitään yhteystietoja ei ole ja ulkomaalaisen tiedetään oleskelevan ulkomailla, vastinepyyntöjä on pyritty saamaan perille sen Suomen edustuston kautta, jonka alueella ulkomaalainen asuu tai joka on lähinnä aluetta, jossa ulkomaalaisen oletetaan olevan. Käytännössä kuitenkin myös edustustojen mahdollisuudet selvittää henkilöiden yhteystietoja ovat rajalliset. Koska vastinepyyntöjen lähettäminen saantitodistuksella on epävarmaa ja laajemmassa käytössä kallista, on virastossa linjattu, että tilanteissa, jossa luvan peruuttamista harkitaan sen vuoksi, että luvan edellytyksiä ei enää ole olemassa, lähetetään vastinepyyntö e-kirjeellä väestötietojärjestelmässä olevaan osoitteeseen ja sähköpostiosoitteeseen, jos osoitteen ilmoittamisesta virastolle on kulunut alle kaksi vuotta.

Hallintolain 34 §:n 2 momenttiin sisältyy poikkeussäännös, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta 1) jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) jos asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Hallituksen esityksen (HE 72/2002, vp s. 97) perustelujen mukaan: ”Oikeuskäytännössä asianosaisten kuulematta jättämisestä on pidetty yleensä perusteltuna silloin, kun asianosaisten aikaisemmista toimista tai tulevan päätöksen sisällöstä voidaan perustellusti päätellä asianosaisten pyrkivän vaikeuttamaan tai estämään päätöksen tekemistä esimerkiksi aineistoa tuhoamalla, pöleskelemällä tai tuhoamalla taikka hävittämällä päätöksen kohteena olevaa omaisuutta. Päätöksen tarkoituksen toteutumisen vaarantamiseen rinnastettaisiin uutena

perusteena käsittelyn viivästyminen aiheutuva merkittävä vaara ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle tai ympäristölle. [...] Säännöshdotuksen taustalla on ajatus tärkeän yleisen tai yksityisen edun huomioon ottamisesta viranomaisen päätöksenteossa.” Edellä kerrotut perusteet liittyvät keskeisesti asian luonteeseen ja kuulemisen tarpeeseen, eivätkä lähtökohtaisesti siihen, että kuulemisen järjestäminen olisi vaikeaa.

Tapauksissa, joissa niin kutsuttujen vierastaistelijoiden oleskelulupia on peruutettu ulkomaalaislain 58 §:n 1 momentin nojalla, päätökset on tehty poikkeuksellisesti ulkomaalaista kuulematta. Maahanmuuttovirasto on soveltanut näissä harvalukuisissa tapauksissa hallintolain 34 §:n 2 momentin poikkeamisperusteita. Tällöin on katsottu, että ulkomaalaisen kuulemisesta johtuva asian käsittelyn viivästyminen olisi aiheuttanut 34 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla huomattavaa haittaa yleiselle turvallisuudelle tai joissain tapauksissa esimerkiksi ulkomaalaisen läheisten terveydelle.

Myös muissa kuin edellä mainituissa tilanteissa, joissa ulkomaalainen on ollut pitkään poissa Suomesta, Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksiä tietyin edellytyksin henkilöä kuulematta. Taustalla näissä tilanteissa on ulkomaalaislain esityöt, joissa todetaan, ettei luvan haltijan kuuleminen voi olla luvan peruuttamisen edellytyksenä, kun peruuttaminen tapahtuu esimerkiksi pitkäaikaisen ulkomailla oleskelun vuoksi, jos häntä ei tavoiteta (HE 28/2003 vp, s. 156). Tällöin on katsottu, että ulkomaalainen voidaan jättää kuulematta hallintolain 34 § 2 momentin 5 kohdan tarkoittamalla tavalla, koska kuuleminen olisi ilmeisen tarpeetonta.

3.3.5 Päätöksen tiedoksianto ulkomaille

Hallintolain lähtökohtana on, että päätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu asianosaiselle tiedoksi. Myös valitusaika alkaa kulua päätöksen tiedoksiannosta.

Ulkomaalaislain 206 §:ssä säädetään tiedoksiannosta ulkomaille. Sen mukaan tiedoksianto ulkomaille toimitetaan ulkomaalaislain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu. Tiedoksianto ulkomaille saadaan toimittaa lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen. Tiedoksiantoon saadaan käyttää tavallista kirjettä, jos päätös on hakijalle myönteinen. Muutoin postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon on käytettävä kansainvälistä saantitodistusmenettelyä tai muuta vastaavaa todisteellista menettelyä, jota on mahdollista käyttää asianomaisessa valtiossa. Jollei ulkomaalainen ole ilmoittanut osoitettaan ulkomailla, tiedoksianto voidaan toimittaa lähettämällä päätös Suomen edustustoon, toisen Schengen-valtion edustustoon tai ulkoiselle palveluntarjoajalle siinä valtiossa, jonka kansalainen ulkomaalainen on tai jossa hän oleskelee.

Ulkomaalaislain 206 §:n 4 momentin mukaan, jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä hallintolain 62 §:ssä säädetään. Hallintolain 62 §:n 1 momentin mukaan yleistiedoksiannossa asiakirja pidetään määrätyn ajan vastaanottajan nähtävillä viranomaisessa. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava yleisessä tietoverkossa viranomaisen verkkosivuilla ja tarpeen vaatiessa sellaisessa sanomalehdessä, josta vastaanottajan voidaan otaksua parhaiten saavan tiedon. Jos ilmoitusta ei voida tietoliikennehäiriöiden tai muun tähän rinnastettavan syyn vuoksi julkaista viranomaisen verkkosivuilla, asiakirjan nähtävillä asettamisesta on ilmoitettava myös virallisessa lehdessä. Pykälän 3 momentin mukaan ilmoituksesta on käytävä ilmi, mitä asia koskee sekä maininta siitä, missä ja mihin ajankohtaan saakka asiakirja pidetään nähtävillä. Ilmoituksessa on lisäksi mainittava ajankohta, jona se on julkaistu viranomaisen verkkosivuilla ja todettava, että tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen seitsemäntenä päivänä kyseisestä julkaisemisajankohdasta. Jos ilmoitusta ei ole voitu julkaista

viranomaisen verkkosivuilla, ilmoituksessa on todettava tiedoksisaannin tapahtuneen seitsemäntenä päivänä ilmoituksen julkaisemisesta virallisessa lehdessä.

Hallintolain 62 b §:n mukaan ”Asiakirjan nähtäville asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan tiedot saadaan julkaista, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu. Henkilötiedoista julkaistaan kuitenkin ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot ja ne voidaan julkaista sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään. Asiakirjan nähtäville asettamista koskevan ilmoituksen sekä julkisen kuulutuksen ja kuulutettavan asiakirjan sisältämät henkilötiedot on poistettava yleisestä tietoverkosta viranomaisen verkkosivuilta edellä 62 §:n 3 momentissa ja 62 a §:n 2 momentissa tarkoitetun nähtävillä pitoajan kuluttua.”

Käytännössä tilanteissa, joissa oleskelulupa on peruutettu sen vuoksi, että henkilö on oleskellut pitkään ulkomailla, eikä Maahanmuuttovirastolla ole minkäänlaisia yhteystietoja ja rekistereistä voidaan päätellä henkilön muuttaneen pois useita vuosia sitten, päätös voidaan antaa tiedoksi yleistiedoksiannolla. Virastossa ei ole tehty yleistiedoksiantoja oleskelulupien peruuttamisissa toistaiseksi, mutta niitä on ollut tarkoitus alkaa tehdä keväällä 2024. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksianto ei kuitenkaan ole mahdollista.

Alkuperäiseen ulkomaalaislakia koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 28/2003 vp) ei sisällynyt rajoitusta, joka koskee yleistiedoksiannon käyttämistä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Rajaus tehtiin eduskuntakäsittelyn aikana. Hallintovaliokunta korosti mietinnössään (HaVM 4/2004 vp, s. 29), että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei saa aiheuttaa vaaraa hakijalle tai hänen läheisilleen. Valiokunnan mukaan tiedonantoa koskevat säännökset olivat tässä suhteessa pääosin onnistuneita, mutta valiokunta ehdotti 206 §:n 4 momenttiin lisättäväksi, että kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksianto ei kuitenkaan käytetä. Koska hallituksen esityksen HE 29/2024 vp mukaan Maahanmuuttovirasto kuulisi henkilöä kirjallisesti tai henkilökohtaisessa puhuttelussa ennen kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista koskevaa päätöksentekoa, ei kyseeseen oleskeluluvan peruuttamisessa voisi lähtökohtaisesti tulla tilanne, jossa henkilön yhteystiedot eivät olisi tiedossa. Näin ollen myöskään yleistiedoksiannolle ei näissä tilanteissa vaikuttaisi olevan tarvetta.

3.4 Oleskeluoikeus

Vuonna 2004 voimaan tulleessa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa Suomen kansalaisten perheenjäsenten osalta tehtiin merkittävä muutos, jonka mukaan perheenjäsenelle annettiin oikeus tulla Suomeen hakemaan oleskelulupaa ja oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyn ajan, kun lupaa aikaisemmin oli pitänyt odottaa ulkomailla. Lain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 91) mukaan kyseisen muutoksen oli tarkoitus koskea vain Suomen kansalaisen perheenjäseniä ja heitäkin vain niissä tilanteissa, joissa perheenjäsen on tullut maahan laillisesti viisumilla tai viisumivapaasti. Asiaa koskeva lainkohta (40 § 3 momentti) on kuitenkin muotoiltu siten, että oikeus oleskella laillisesti maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainmukaisesti ratkaistu tai tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös, antaa tämän oikeuden jokaiselle oleskelulupahakemuksen Suomessa tekeväälle ulkomaalaiselle riippumatta siitä, onko hän tullut maahan laillisesti tai oleskeleeko hän maassa laillisesti hakemuksen tekohetkellä tai sen jälkeen. Laittomasti maahan tullut ja edelleen maassa laittomasti oleskeleva ulkomaalainen voi näin laillistaa oleskelunsa pelkästään tekemällä oleskelulupahakemuksen.

Lakia säädettäessä on sen esitöiden perusteella pyritty turvaamaan hallitun maahanmuuton periaatteen mukainen lähtökohta, että ensimmäistä oleskelulupaa tulisi säännönmukaisesti

hakea ulkomailla ennen Suomeen saapumista. Hallitun maahanmuuton periaatteeseen kytkeytyy myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännösten laatimisesta, jäljempänä *viisumisäännöstö*¹⁷, jonka 21 artiklan mukaan yhtenäistä viisumia koskevaa hakemusta tutkittaessa on erityistä huomiota kiinnitettävä sen arvioimiseen, aiheutuuko hakijasta laittoman maahanmuuton riski tai vaara jäsenvaltioiden turvallisuudelle ja aikooko hakija poistua jäsenvaltioiden alueelta ennen kuin haettavan viisumin voimassaolo päättyy. Suomen kansalaisten perheenjäsenten osalta tästä periaatteesta on tehty nimenomainen poikkeus. Heillä on siis yhtäläinen oikeus hakea oleskelulupaa niin ulkomailla kuin Suomessa. Muiden Suomeen laillisesti saapuneiden ulkomaalaisten osalta luvan myöntäminen poikkeuksellisesti Suomesta haettuna on mahdollista vain lain 49 §:n edellytysten täyttyessä. Lain 40 §:n 3 momentin sanamuodon perusteella on kuitenkin muodostunut vakiintunut hallintokäytäntö, joka ei vastaa lain esitöistä tai EU:n viisumisäännöstöstä ilmenevää tavoitetta.

Vuoden 2004 lain esitöissä ei nimenomaisesti tuotu esiin kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen oikeutta oleskella maassa suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan. Kyseinen oikeus perustuu pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin säännöksiin. On selvää, että nykyinen 40 §:n 3 momentin sanamuoto kattaa myös kansainvälistä suojelua hakevat ulkomaalaiset ja heidän osaltaan säännöksen sanamuoto vastaakin paremmin tavoiteltua oikeustilaa. Sama koskee jatkolupaa hakevia ulkomaalaisia. Hallintokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että jos jatkolupaa hakeva ulkomaalainen hakee uutta oleskelulupaa edellisen luvan ollessa voimassa, hän voi oleskella maassa laillisesti oleskeluluvan voimassaolon päättymisen jälkeenkin, kunnes uuteen hakemukseen on tehty päätös.

4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

4.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö

EIS:n 5 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohtaan sisältyy mahdollisuus poiketa tästä oikeudesta tilanteissa, jossa lain nojalla estettäisiin henkilön laitton maahantulo, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Toisin kuin paluudirektiivissä, 5 artiklan 1 kohdan f alakohdassa ei säädetä enimmäisaikaa säilöönnotolle, vaan kysymys siitä, voiko maastapoistamismenettelyjen pituus vaikuttaa säilöönnoton laillisuuteen, riippuu jokaisen yksittäisen tapauksen olosuhteista. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella (EIT) on runsaasti 5 artiklan 1 kohdan f alakohtaa koskevaa oikeuskäytäntöä, jota käsitellään kattavasti tuomioistuimen antamassa ohjeistuksessa.¹⁸

Säilöönottoon EIS:n 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan perusteella riittää EIT:n ratkaisukäytännön mukaan yksinomaan se, että karkotusmenettely tai järjestelyt henkilön maasta poistamiseksi ovat vireillä. Jos maastapoistamismenettely ei kuitenkaan etene asianmukaisesti, säilöönotto ei enää ole perusteltua (esim. *Khlaifia ja muut v. Italia* (16483/12, 15.12.2016); *A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (3455/05, 19.2.2009); *Amie ja muut v. Bulgaria* (58149/08, 12.2.2013)). Asiassa *Louled Massoud v. Malta* (24340/08, 27.7.2010) hakija oli otettu säilöön yli 18 kuukauden ajaksi hänen poistamiseksi maasta. Tuomioistuin piti säilöönottoa

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R0810>

¹⁸ Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights - Right to liberty and security, päivitetty 29.2.2024; https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_5_eng

laittomana sen vuoksi, että realistisen maastapoistamismahdollisuuden voitiin katsoa puuttuvan 18 kuukautta kestäneen säilöönnoton jälkeen.

EIT on suhtautunut varauksellisesti yleisesti sovellettavaan säilöön ottamiseen ja tilanteisiin, joissa kansalliset viranomaiset eivät ole tehneet arviointia säilöön ottamisen viimesijaisuudesta ja mahdollisista vaihtoehtoisista ratkaisuista. Asiassa Popov v. Ranska (39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012) tuomioistuin katsoi, että 5 artiklan 1 kohtaa oli rikottu erityisesti sillä perusteella, että viranomaiset eivät olleet varmistaneet, että säilöönnotto oli viimesijainen keino, jolle ei ollut muita vaihtoehtoja (119 kohta). Jos säilöönnotto kohdistuu lapseen tai muuten erityisen haavoittuvaan henkilöön, edellytetään henkilökohtaista arviointia ja arviointia säilöönnoton välttämättömyydestä.

Asiassa Thimothawes v. Belgia (39061/11, 4.4.2017) EIT totesi, että yleisluonteiset tai automaattiset päätökset turvapaikanhakijoiden säilöön ottamiseksi ilman, että kyseessä olevien henkilöiden erityistarpeita arvioidaan erikseen, voivat olla 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan suhteen ongelmallisia. Toimivaltaisten viranomaisten tuli sen vuoksi tarkastella, voitaisiinko säilöönnotto korvata lievemmillä toimenpiteillä. Tällöin tulee selvittää, onko henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa tavalla, joka estää säilöönnoton. Tuomioistuin viittasi tässä kohdin aiemmin antamiinsa ratkaisuihin koskien perheidensä kanssa olevia alaikäisiä, ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja ulkomaalaisia, joilla on terveydellisiä ongelmia (73 kohta). Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin kuitenkin katsoi säilöönnoton automaattisuudesta huolimatta, ettei EIS:n 5 artiklaa oltu rikottu. Tämä johtui muun muassa siitä, että kansalliset tuomioistuimet olivat kyseisessä tapauksessa tarkastelleet säilöönnottoa uudelleen alkuperäisen säilöönnottopäätöksen jälkeen ja ottaneet tällöin huomioon säilöön otetun henkilökohtaiset olosuhteet (78 kohta).

Asiassa N.M. v. Belgia (43966/19, 18.4.2023) EIT käsitteli 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaista vapaudenmenetystä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden vuoksi toteutettavassa maasta poistamisessa. Henkilö oli ollut Belgiassa säilöön otettuna suljetussa keskuksessa yhteensä 31 kuukautta ennen hänen maasta poistamistaan. Viranomaiset perustelivat säilöönnottoa henkilön vaarallisuudella sekä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden suojelemisella. EIT totesi, että Belgian viranomaiset eivät olleet loukanneet EIS:n 5 artiklaa. EIT ei pitänyt 31 kuukauden säilöönnottoaikaa kohtuuttomana Belgian viranomaisten tavoitteeseen eli henkilön maasta poistamisen toteuttamiseen nähden. Se katsoi, että Belgian viranomaiset olivat pyrkineet edistämään maasta poistamista asianmukaisesti ja henkilön turvapaikkahakemuksiin oli sisällynyt hyvin monimutkaisia ja olennaisia kysymyksiä. EIT otti huomioon todellisen riskin henkilön vaarallisuudesta sekä hänen aiemmat tuomionsa, ja katsoi, ettei sen tehtävä ollut kyseenalaistaa viranomaisten tekemää arviota, joka ei myöskään vaikuttanut mielivaltaiselta tai ilmeisen kohtuuttomalta. Tuomioistuimet olivat myös säilöönnottoa uudelleen tarkasteltaessa todenneet säilöönnoton jatkamisen olleen oikeutettua ottaen huomioon henkilön vaarallisuus sekä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden turvaaminen. EIT katsoi, ettei kyseisen säilöön otetun henkilön asemaa voinut myöskään verrata muihin turvapaikanhakijoihin, jotka ovat haavoittuvassa asemassa, ja joiden kohdalla on tarkasteltava säilöönnotolle vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttöä. EIT katsoi näin ollen, ettei Belgian viranomaisiin voitu kohdistaa kritiikkiä sen vuoksi, ettei vaihtoehtoisia turvaamistoimia oltu käytetty.

EIT on linjannut asiassa Bousarra v. Ranska (25672/07, 23.9.2010) maahantulokiellon osalta, että pitkäaikainen tai elinikäinen maahantulokiello voi olla 8 artiklassa säädetyn perhe-elämän suojan vastainen. Esimerkiksi maassa pienestä lapsesta saakka asuneen ulkomaalaisen, joka on syylistynyt törkeisiin rikoksiin, lopullinen karkotus ja maahantulokiello voi yksittäistapauksessa olla suhteeton toimenpiteen tavoitteisiin nähden.

4.2 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

4.2.1 Säilöönotto

EUT viittaa asiassa C-61/11 PPU El Dridi (tuomio 28.4.2011, EU:C:2011:268) paluudirektiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleeseen ja 15 artiklan 1 kohdan sanamuotoon, joiden mukaan jäsenvaltioiden on suoritettava maasta poistaminen mahdollisimman lieviin keinoihin turvautuen. Ainoastaan niissä tapauksissa, joissa maasta poistamisena toteutettavan palauttamispäätöksen täytäntöönpanon katsotaan tapauskohtaisen arvioinnin perusteella vaarantuvan asianomaisen henkilön käytöksen johdosta, jäsenvaltiot voivat määrätä vapaudenmenetyksestä ottamalla henkilön säilöön (39 kohta). EUT toteaa myös paluudirektiivissä vahvistetun niin sanotun menettelyvaihejärjestyksen, jolla porrastetaan toimenpiteet, joihin palauttamispäätöksen täytäntöön panemiseksi ryhdytään. Tämän porrastuksen alimmalla askelmalla on toimenpide, joka jättää asianomaiselle henkilölle suurimman vapauden eli määrääjän varaamisen vapaaehtoiselle paluulle. Siitä edetään kohti keinoja, joilla vapauteen puututaan kaikkein laajimmin eli säilöön ottamiseen tätä tarkoitusta varten varattuun erityiseen laitokseen. Tuomioistuin korostaa myös oikeasuhtaisuuden periaatteen noudattamista kaikissa vaiheissa (41 kohta).

EUT on katsonut asiassa C-357/09 PPU Kadzoev (tuomio 30.11.2009, EU:C:2009:741) antamassaan ratkaisussa, että mahdollisuus ottaa henkilö säilöön yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä ei voi perustua paluudirektiiviin. Sen mukaan mikään käsillä olleessa asiassa esitetty seikka kuten aggressiivinen käytös, toimeentuloon tarvittavien varojen puuttuminen tai asunnon puuttuminen ei sellaisenaan ole paluudirektiivin säännöksissä tarkoitettu säilöönottoperuste (kohta 70). Tältä osin Euroopan komissio muistuttaa kuitenkin paluukäsikirjassa, että yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle vaaraa aiheuttavan henkilön aiempi käytös tai toiminta voidaan ottaa huomioon arvioitaessa pakenemisen vaaraa.

EUT on edellä mainitussa asiassa C-357/09 PPU Kadzoev selventänyt myös 15 artiklan 4 kohdan käsitteen ”kohtuullinen mahdollisuus” tulkintaa todeten, että säilöönotto ei ole enää perusteltua ja kyseinen henkilö on vapautettava välittömästi, kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen ei enää oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi ole olemassa. EUT:n mukaan 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että ainoastaan todellinen mahdollisuus maasta poistamisen toteuttamiseen saman artiklan 5 ja 6 kohdassa säädetyissä määräajoissa vastaa kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen, ja viimeksi mainittua ei ole, jos ei vaikuta todennäköiseltä, että jokin kolmas maa vastaanottaa asianomaisen näissä määräajoissa (kohta 67). EUT toteaa edelleen, että kun paluudirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa säädetty säilöönoton enimmäisaika tulee täyteen, ei ole tarpeen selvittää, onko vielä saman artiklan 4 kohdassa tarkoitettua kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen. Näissä tapauksissa kyseinen henkilö on tuomioistuimen mukaan joka tapauksessa vapautettava välittömästi (kohta 60).

Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa C-241/21 Politsei- ja Piirivalveamet (tuomio 6.10.2022, EU:C:) EUT on katsonut, että paluudirektiivin 15 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi sen nojalla määrätä laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen säilöönotosta pelkästään yleisen kriteerin nojalla, joka perustuu riskiin siitä, että maasta poistamisen tehokas täytäntöönpano vaarantuu. Tuomioistuin edellyttää, että jonkin paluudirektiiviin perustuvista, kansallisessa lainsäädännössä säädetyistä ja selkeästi määritellyistä erityisistä säilöönottoperusteista tulee täyttyä.

EUT on asiassa C-181/16 Gnandi (tuomio 19.6.2018, EU:C:2018:465) todennut, että henkilö on maassa paluudirektiivissä tarkoitetulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun

vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä (kohta 59). Tämä on välttämätöntä, jotta palauttamispäätös voidaan tehdä samaan aikaan ja mahdollisesti samassa asiakirjassa kielteisen turvapaikkapäätöksen kanssa. Odottaessaan vastuuviranomaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ensimmäisessä asteessa tekemästä päätöksestä vireille pannun muutoksenhakumenettelyn päättymistä asianomaisen henkilön täytyy lähtökohtaisesti voida hyötyä vastaanottodirektiivin mukaisista oikeuksista (kohta 63). Asianomainen henkilö säilyttää kansainvälisen suojelun hakijan aseman niin kauan kuin lopullista päätöstä hänen hakemuksestaan ei ole tehty. Tänä aikana häntä ei saa ottaa säilöön paluudirektiivin 15 artiklan nojalla maasta poistamista varten (kohdat 45 ja 62).

4.2.2 Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansallinen turvallisuus

EUT on asiassa C-554/13 Zh. ja O. (tuomio 11.6.2015, EU:C:2015:377) vahvistanut, että jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen asettamat vaatimukset, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Se on kuitenkin todennut, että erityisesti silloin, kun on kyse kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamisesta heidän unionista poistamisensa yhteydessä tarkoitettuun velvollisuuteen kohdistuvan poikkeuksen oikeuttamisesta, vaatimuksia on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. EUT on tässä yhteydessä vahvistanut, että sen vapaan liikkuvuuden direktiiviä koskevaa oikeuskäytäntöä (asiassa C-430/10 Gaydarov, 32 kohta) voidaan soveltaa analogisesti (48 kohta).

Asiassa C-430/10 Gaydarov (tuomio 17.11.2011, EU:C:2011:749) EUT on aiempaan oikeuskäytäntöön viitaten painottanut sitä, että yleisen järjestyksen käsite edellyttää joka tapauksessa, että kyse on – paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee – yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (33 kohta). EUT katsoo myös, että tullakseen oikeutetuksi, yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteluja, jotka eivät suoraan liity kyseessä olevaan yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisistä näkökohdista, voida hyväksyä.

EUT on edellä mainitussa asiassa C-554/13 Zh. ja O. arvioinut käsitettä ”vaara yleiselle järjestykselle” paluudirektiivin 7 artiklan 4 kohdan yhteydessä, jossa on kyse tilanteista, joissa aika vapaaehtoiselle paluulle voidaan jättää myöntämättä. EUT:n mukaan jäsenvaltio on velvollinen arvioimaan paluudirektiivin ”vaara yleiselle järjestykselle” –käsitettä tapauskohtaisesti, jotta se voi tarkistaa, merkitseekö asianomaisen kolmannen maan kansalaisen oma käyttäytyminen todellista ja välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle (50 ja 57 kohta). EUT korostaa toisin sanoen jokaisen tapauksen tutkimista erikseen ja oikeasuhtaisuuden periaatetta. EUT myös toteaa, että pelkästään se, että kolmannen maan kansalainen on epäiltynä rikoksesta, voi yhdessä muiden yksittäistapausta koskevien seikkojen kanssa olla perusteena toteamukselle vaarasta yleiselle järjestykselle 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Näin on sen vuoksi, että jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa mukaisesti yleisen järjestyksen käsitteen asettamat vaatimukset, eikä paluudirektiivin 7 artiklan tai minkään muunkaan direktiivin säännöksen perusteella voida katsoa, että rikostuomio olisi tässä yhteydessä tarpeen (52 kohta).

EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että käsitteeseen ”yleinen turvallisuus” kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten

tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (esim. C-145/09 Tsakouridis, tuomio 23.11.2010, EU:C:2010:708, 43 ja 44 kohta).

EUT on asiassa C-601/15 PPU (tuomio 15.2.2016, EU:C:2016:84) todennut, että kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen myötävaikuttaa myös muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Se on tässä yhteydessä myös muistuttanut siitä, että perusoikeuskirjan 6 artiklassa mainitaan jokaisen oikeus paitsi vapauteen myös henkilökohtaiseen turvallisuuteen (ks. vastaavasti C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland, tuomio 8.4.2014, EU:C:2014:238, 42 kohta). Tuomioistuimen mukaan kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva uhka voi oikeuttaa tarpeellisuusvaatimuksen kannalta hakijan säilöönoton tai säilössä pysyttämisen vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan e alakohdan nojalla vain sillä edellytyksellä, että hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun tai asianomaisen jäsenvaltion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

4.2.3 Pakenemisen vaara

EUT on epäsuorasti vahvistanut sen, että paluudirektiivin mukaisen pakenemisen vaaran arvioinnissa käytettävistä objektiivisista perusteista tulee säätää lailla. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa C-528/15 Al Chodor (tuomio 15.3.2017, EU:C:2017:213) EUT otti kantaa siihen, miten EU:n vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen ((EU) N:o 604/2013) 2 artiklan n alakohdassa olevaan pakenemisen vaaran määritelmään tulee suhtautua kansallisessa lainsäädännössä. Asetuksessa pakenemisen vaara on määritelty käytännössä samoin kuin paluudirektiivissä. Asetuksen 2 artiklan n alakohdassa kuten myös paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohdassa viitataan lainsäädännössä määriteltyihin objektiivisiin perusteisiin. EUT toteaa, että asetuksen 2 artiklan n alakohdassa on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on vahvistettava yleisesti sovellettavassa sitovassa säännöksessä objektiiviset perusteet, joiden perusteella on syytä olettaa, että siirtomenettelyjen kohteena oleva henkilö saattaa paeta. Tällaisen säännöksen puuttumisesta seuraa, ettei pakenemisen vaaraa voida soveltaa. EUT on todennut ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa C-430/11 Sagor (tuomio 6.12.2012, EU:C:2012:777), että pakenemisen vaaraa koskevan arvioinnin on perustuttava tapauskohtaiseen tarkasteluun (41 kohta).

4.2.4 Maahantulokielto

Maahantulokiellon osalta EUT on ottanut kantaa kiellon alkamishetkeen, mistä ei ole nimenomaista säännöstä paluudirektiivissä, eikä myöskään ulkomaalaislaissa. EUT katsoi asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590), ettei kiellon alkamisajankohdan määrittämistä voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan, sillä se vaarantaisi direktiivin ja maahantulokieltojen tavoitteen saavuttamisen. Tuomioistuin totesi, että paluudirektiivin sanamuodosta, systematiikasta ja tavoitteesta seuraa, että maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa kulua vasta ajankohdasta, jona kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (53 kohta). Jos maahantulokieltoa sovellettaisiin ennen kuin kolmannen maan kansalainen on tosiasiallisesti poistunut alueelta, sen kesto lyhenisi aiheettomasti. EUT on tämän vuoksi katsonut, että maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta (58 kohta).

4.3 Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeussopimukset

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessä tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomelle vuonna 2023 turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönnoton lopettamista (kohta 39).²⁰

¹⁹<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICaqhKb7yhsqJkirKQZLK2M58RF%2F5F0vEAXPu5AtSWvliDPBvWUDNUfn%2FyTqF7YxZy%2Bkauw11KCIJiE%2Bu1IsW0TSbyFK1MxqSP2oMIMyVrOBPKcB3YI%2FMB>:

43

vaihtoehtojen käyttämistä ja käyttämään säilöönottoa vasta viimesijaisena keinona sekä harkitsemaan kieltävänsä yleisesti lasten säilöönoton maahanmuuton yhteydessä (kohta 33).²¹

YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomen seitsemänneistä määräaikaishavainnointista antamissaan loppupäätelmissä vuonna 2017 todennut, että Suomen tulisi pidättäytyä ottamasta turvapaikanhakijoita ja ulkomaalaisia säilöön, edistää säilöönoton vaihtoehtoja ja tarkistaa politiikkaansa saattaakseen sen yhdenmukaiseksi ohjeiden kanssa, jotka koskevat turvapaikanhakijoiden säilöönottoon sovellettavia perusteita ja standardeja sekä säilöönoton vaihtoehtoja (kohta 13).²² Kesäkuussa 2024 Suomen kahdeksanneista määräaikaishavainnointista antamissaan loppupäätelmissä komitea katsoo, että säilöönottoa tulisi soveltaa vain viimesijaisena keinona ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi silloin, kun se on yksilön olosuhteisiin nähden ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Lisäksi komitea kehottaa Suomea varmistamaan, että lapsia ja perheitä ei oteta säilöön yksinomaan heidän maahanmuuttoon liittyvän asemansa vuoksi (kohta 29).²³

5 Tavoitteet

Esitys on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa tavoiteltua maahanmuuttopolitiikan yleisempää linjanmuutosta. Esityksellä on kaksi keskeistä, hallitusohjelmaan pohjautuvaa tavoitetta: toisaalta 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.

Säilöönottoa koskevilla ehdotuksilla pyritään edistämään tehokasta palauttamispolitiikkaa, joka ovat välttämätön osa hallittua maahanmuuttopolitiikkaa. Jos palautukset eivät toimi, jäävät ihmiset maahan laittomasti. Tämä murentaa osaltaan maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja uskottavuutta. Käytännössä palaamista ja palauttamista vastustavien henkilöiden osalta säilöönotto on ulkomaalaislain turvaamistoimista ainoa, jolla voidaan varmistaa henkilön läsnäolo, kun palautus pannaan toimeen. Tämän vuoksi on tärkeää, että säilöönottoa koskeva sääntely tukee tehokkaiden palautusten toteuttamista.

Yksi Suomen avaintavoitteista EU:n vaalikaudelle 2024–2029 on unionin yhteisen palautuspolitiikan tehostaminen. Suomi pitää tärkeänä, että palautuspolitiikkaa EU:ssa kehitetään ja vahvistetaan. Kansallisen lainsäädännön yhtenäistäminen suhteessa EU:n palauttamislainsäädäntöön vahvistaa Suomen roolia osana unionin yhteistä palautusjärjestelmää ja sen kehittämiseen tähtäävää työtä.

Esityksellä tuetaan EU:n yhteistä tavoitetta palautusten lisäämiseksi. Komissio on kiinnittänyt huomiota jäsenvaltioiden vaihteleviin käytäntöihin EU-lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

²¹https://um.fi/documents/35732/0/YKn+ihmisoikeuskomitean+uudet+loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t+ja+suositukset+3_2021.pdf/56f24467-0f34-85a0-1ee1-3c0d3130c09d?t=1640775609711

²²https://um.fi/documents/35732/48132/loppup%C3%A4%C3%A4telm%C3%A4t_suomen_seitsem%C3%A4nneist%C3%A4_m%C3%A4%C3%A4r%C3%A4aikaishavainnointista/e448aaef-b1b6-b77f-8aba-4df9e8f194ee?t=1525646836054

²³<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPpRiCAqhKb7yhsktW5W2MJ9DqR5IJrc3nfmY9qRfsgaFQgqrxafxdOJRzYK90SAdTN%2FunFUFV8WuOA2j%2FW%2FCEcSz9a%2FPDBaaef6S7D9BS0DhGbX%2BUfknK0J>

Se on nostanut esimerkkeinä esiin pakenemisen vaaran ja säilöönoton käytön epäyhdensuuntaiset määritelmät ja tulkinnat, jotka johtavat laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten pakenemiseen ja luvattomaan edelleen liikkumiseen jäsenmaasta toiseen. Lisäksi palauttamismenettelyjä vaikeuttaa komission mukaan kolmansien maiden kansalaisten yhteistyöhaluttomuus. Tämän esityksen tavoitteena on puuttua näihin komission esiin nostamiin haasteisiin.

Maahantulokieltoa koskevalla sääntelyllä ja sen uudistamisella pyritään estämään ennalta maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän hyväksikäyttöä ja torjumaan turvallisuuteen liittyviä uhkia. Maahantulokieltoasääntelyllä on myös vahva eurooppalainen ulottuvuus. Maahantulokielto ovat viesti siitä, että henkilöt, jotka eivät piittaa EU:n jäsenvaltioiden maahanmuuttolainsäädännöstä, eivät saa tiettyä maahantulokiellossa määrättyä aikaa palata EU:n alueelle. Tätä viestiä esityksellä pyritään entisestään vahvistamaan. Tavoitteena on, että maahantulokieltoja määrättäisiin entistä tehokkaammin.

Yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta sekä kansallista turvallisuutta edistävien säännösten lisäämisellä lakiin annettaisiin viranomaisille välineitä reagoida uudensuuntaisiin turvallisuushäiriöihin, kuten terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä tukeneiden muodostamaan uhkaan, oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Ehdotuksilla pyritään varautumaan ennalta-arvaamattomiin riskeihin tulevaisuudessa.

6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

6.1 Keskeiset ehdotukset

Hallitusohjelman mukaisesti ulkomaalaislakia muutettaisiin siten, että säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevat säännökset tehostaisivat vapaaehtoista maasta poistumista ja viranomaistoimin tapahtuvaa maasta poistamista sekä tarjoaisivat nykyistä paremmat keinot turvata yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Muutoksissa on kyse paitsi kansalliseen harkintaan perustuvista muutoksista myös paluudirektiivin ja vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon täydentämisestä.

Hallitusohjelman tavoitteet toteutettaisiin säilöönoton osalta siten, että lakiin lisättäisiin kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottoperustetta. Lisäksi laissa jo olevaa pakenemisen vaaran käsitettä täsmennettäisiin merkittävästi ja sen yhteyttä säilöönoton edellytyksiin vahvistettaisiin. Säilöönoton enimmäiskesto aika muutettaisiin paluudirektiivin mukaiseksi 18 kuukaudeksi ja lakiin lisättäisiin uutena mahdollisuus pidentää säilöönottoaikaa myös kansallisen turvallisuuden taikka yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantuessa ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä. Nämä muutokset merkitsevät säilöönottoa koskevan sääntelyn tiukentamista.

Paluudirektiiviin ja sen uudistamista koskevaan ehdotukseen pohjautuen lakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset koskien laittoman oleskelun määritelmää ja yhteistyövelvoitetta maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Säilöönoton osalta ehdotetaan myös uutta sääntelyä, jolla voitaisiin varautua paremmin tavallomaista suurempiin palautettavien määrään poikkeuksellisissa tilanteissa.

Maahantulokiellon määrittämisestä pyritään tehostamaan tekemällä siitä aiempaa velvoittavampaa sellaisissa tilanteissa, joissa henkilölle ei ole annettu vapaaehtoisen paluun aikaa tai hän ei ole poistunut maasta hänelle annetun vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa. Muutos toteutettaisiin rajaamalla näissä tilanteissa harkinta koskemaan ainoastaan lapsen etua ja perhe-elämän suojaa.

Muutoksella viestittäisiin tahtotilaa koskien lain soveltamisen tiukentamista maahantulokieltojen määräämisessä.

Lakiin lisättäisiin mahdollisuus määrätä kolmannen maan kansalaiselle määräaikainen maahantulokielto enintään 15 vuodeksi, kun tällä hetkellä laki mahdollistaa enintään viiden vuoden määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon. Näin määräaikaisen maahantulokiellon enimmäiskesto yhdenmukaistettaisiin suhteessa unionin kansalaisille määrättävän maahantulokiellon enimmäiskeston ja kieltojen pituudet vastaisivat paremmin niiden taustalla olevien tekojen vakavuutta. Lisäksi lakia muutettaisiin siten, että toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto voitaisiin määrätä edellyttämättä rangaistukseen tuomitsemista, jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Lakiin lisättäisiin uutta sääntelyä koskien oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle. Tavoitteena on estää ennen kaikkea Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavien henkilöiden maahanpääsy, jos he ovat esimerkiksi osallistuneet terroristiseen tai muuhun kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Turvallisuusviranomaiset ovat jo pitkään pitäneet esillä tarvetta tämänkaltaisen sääntelyn sisällyttämiseen lakiin, jotta mahdollistetaan kansallisen turvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden parempi suojaaminen.

6.2 Pääasialliset vaikutukset

6.2.1 Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa

Ulkomaalaislakia uudistetaan samanaikaisesti useassa lakihankkeessa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä hallituksen esityksillä voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella, eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp, s. 3/II). Valiokunta on huomauttanut, että samaan lainsäädäntökokonaisuuteen liittyvät samanaikaiset uudistukset tulisi pyrkiä kokoamaan yhteen hallituksen esitykseen tai arvioimaan tällaisten samoihin perusoikeuksiin liittyvien uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (PeVL 19/2016 vp, s. 3, PeVM 3/2016 vp, s. 3, PeVL 11/2023 vp, s. 5, PeVL 14/2023 vp, s. 5, PeVL 15/2023 vp, s. 6–7, PeVL 16/2023 vp, s. 6).

Vaikka muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on tässä vaiheessa vaikea tunnistaa ja arvioida, pyritään seuraavassa arvioimaan erityisesti perusoikeuksiin liittyvien uudistusten yhteisvaikutuksia. Vaikutusten arviointiin pyydettiin kiinnittämään erityistä huomiota lausuntokierroksella ja yhteisvaikutusten arviointia on jatkettu saatujen lausuntojen perusteella. On kuitenkin mahdollista, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei valmistelun samanaikaisuuden vuoksi ole kyetty havaitsemaan. Useat muutokset johtavat siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä tulee entistä yksityiskohtaisempaa. Tämä hankaloittaa osaltaan yhteisvaikutusten tunnistamista.

Koska lakimuutosten taustalla on hallitusohjelma ja sen tavoite maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttamisesta aiempaa tiukemmaksi, voidaan yleisellä tasolla todeta yhteisvaikutusten olevan tämän tavoitteen suuntaisia. Useat tiukennukset kohdistuvat kansainvälistä suojelua hakeviin tai saaviin taikka maassa laittomasti oleskeleviin henkilöihin, ja niillä pyritään siihen, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut Pohjoismaat tai EU-maat. Tämän esityksen muutokset kohdistuvat pääosin

vaiheeseen, jossa ulkomaalainen oleskelee maassa laittomasti ja häntä ollaan poistamassa maasta, ja muissa esityksissä ehdotetut muutokset voivat jossakin määrin lisätä tällaisten henkilöiden määrää. Voidaan myös arvioida, että kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnallinen turvallisuuden tunne parantuvat ehdotusten myötä.

Tämän esityksen ja muiden ulkomaalaislain muutosten yhtenä tavoitteena on tehostaa paluita ja palautuksia sekä siten välttää laitton maassa oleskelu. Muutoksilla halutaan viestiä, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yhteiskunnan eikä yksilön kannalta tavoiteltava vaihtoehto. Laittomaan maassa oleskeluun liittyy yksilön kannalta kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi riittämättömän toimeentulon vuoksi. Laittomasti maassa oleskelevat henkilöt ovat alttiita erilaiselle hyväksikäytölle ja saattavat itse syyllistyä rikoksiin. Ehdotuksilla voisi olla vaikutusta siihen, että tapaukset, joissa laittomasti maassa oleskelevat henkilöt joutuvat eritasoisen hyväksikäytön kohteeksi, vähenisivät. Tästä näkökulmasta paluiden ja palautusten tehostaminen voisi tarkoittaa myös ihmiskauppatapausten ja niiden riskin vähenemistä. Sen sijaan vaikutusarviointi on hankalampaa sen osalta, voisivatko esitetyt muutokset ja eri esitysten yhteisvaikutukset johtaa siihen, että henkilöt tavoitteiden vastaisesti jäisivät maahan laittomasti, jotta he välttäisivät maasta poistamisen ja sen täytäntöönpanon turvaamiseen tähtäävän säilöönoton. Tällöin hyväksikäytön riskit puolestaan kasvaisivat.

Selkeimmin tunnistettavissa ovat yhteisvaikutukset, joita syntyy tämän esityksen ja oleskelulupasääntelyn kehittämistä koskevien lakimuutosten välillä. Vaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin tältäkin osin paljon epävarmuuksia. Ulkomaalaislain muutoksella 472/2024 lakiin lisättiin uusi säännös, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on Suomessa määrätty maahantulokieltoon tai hänellä on muun Schengen-valtion määräämä maahantulokielto. Suomessa määrätty maahantulokielto on oleskeluluvan epäämisperuste heti sen määräämisen jälkeen ja myös ennen kuin hakija esimerkiksi poistuu maasta tai Schengen-alueelta. Voidaan arvioida, että nyt käsillä olevat ehdotukset koskien maahantulokiellon määräämistä vahvistavat maahantulokielltoa koskevia aiempia lakimuutoksia, sillä maahantulokiellon määrääminen vaikuttaisi entistä painokkaammin tulevassa oleskelulupaprosessissa.

Käsillä olevassa ehdotuksessa lähdetään siitä, että henkilö voisi välttää maahantulokiellon, jos hän palaisi kotimaahansa vapaaehtoisen paluun aikana. Tällä voimassa olevan lain sääntelyllä halutaan kannustaa henkilöitä palaamaan vapaaehtoisesti, mikä on paitsi kustannustehokkaampi myös inhimillisempi tapa palata. Vapaaehtoiseen paluuseen kannustaa myös ulkomaalaislain muutoksella 472/2024 lisätty uusi säännös oleskeluluvan epäamisestä Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi. Uuden 36 b §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä Suomesta haettuna, jos ulkomaalainen on ilman hyväksyttävää syytä jättänyt poistumatta maasta sen jälkeen, kun hänen saamansa päätös maasta poistamisesta on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, tai hän on vältellyt viranomaisia tai vaikeuttanut palauttamisen valmistelua tai maasta poistamista. Maastapoistamispäätöksen noudattamatta jättämisen tultua uudeksi oleskeluluvan epäämisperusteeksi kannustaa se ulkomaalaista poistumaan vapaaehtoisesti, kun uutta oleskelulupaa ei ole enää mahdollista saada, eikä oleskelua olisi enää nyt ehdotetun 40 §:n 3 momentin muutoksen myötä mahdollista laillistaa pelkästään oleskelulupaa hakemalla. Lakimuutoksella 472/2024 säädettiin uudeksi epäämisperusteeksi myös se, että ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta.

Jos henkilö on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ja saanut kielteisen päätöksen, häntä voidaan avustaa palaamaan vapaaehtoisesti sekä tukea uudelleenkotoutumisessa. Hallitusohjelman mukaisesti avustus on porrastettu vuoden 2024 alussa voimaan tulleella sisäministeriön asetuksella vapaaehtoisen paluun avustuksesta vuosina 2024 ja 2025

(1204/2023). Porrastus on toteutettu kansainvälistä suojelua hakevan osalta siten, että avustus on 5 300 euroa, jos avustusta haetaan 30 päivän sisällä ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksen peruuttamisesta. Jos avustusta haetaan 30 päivän jälkeen, laskee avustus 2 000 euroon.

Lailla 472/2024 lisättiin ulkomaalaislakiin yhdeksi oleskeluluvan yleiseksi epäämisperusteeksi se, että ulkomaalaiselle on aiemmin myönnetty vapaaehtoisen paluun avustus Suomesta pysyväisluonteisessa tarkoituksessa poistumista varten ja hän hakee oleskelulupaa Suomeen 5 vuoden kuluessa paluustaan kotimaahansa tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Turvapaikanhakijoiden kohdalla muutokset tarkoittavat sitä, että he voivat hakea työperäistä tai opiskeluun perustuvaa oleskelulupaa paluunsa jälkeen kotimaastaan käsin. Lupa evätään, jos he ovat ottaneet vastaan vapaaehtoisen paluun avustusta tai heidät on määrätty maahantulokieltoon. Turvapaikanhakijoiden kohdalla voidaan arvioida, että maahantulokiellon määräämättä jättämisen merkitys kannustimena palata kotimaahan vapaaehtoisesti vähenee, jos vapaaehtoisen paluun avustuksen ottamisella on kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuteen saada myöhemmin oleskelulupa Suomesta. Avustetusti palaaminen koskee vain turvapaikanhakijoita, joten muiden ulkomaalaisten kohdalla voidaan katsoa olevan kannuste palata kotimaahan vapaaehtoiselle paluulle myönnetyssä ajassa, koska näin on mahdollista välttää maahantulokielto ja säilöönotetuksi joutuminen. Henkilö voi myös aina päättää palata vapaaehtoisesti ilman tukea.

Lailla 472/2024 lisättiin myös uusi epäämisperuste, jolla estetään turvapaikanhakijoiden siirtyminen työperäisen maahanmuuton puolelle turvapaikkaprosessin ollessa kesken tai henkilön ollessa vielä maassa turvapaikkamenettelyn jälkeen. Muutos tarkoittaa käytännössä sitä, että maahan laittomasti oleskelemaan jääneet eivät voi laillistaa oleskeluaan hankkimalla Suomesta työpaikan tai opiskelupaikan. Kyseisellä lakimuutoksella ja tämän esityksen muutoksilla pyritään siihen, että kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt onnistuttaisiin poistamaan maasta tehokkaammin. Esitöiden mukaan (HE 26/2024 vp s. 30) kaistanvaihdon kielto osaltaan sujuvoittaa palautuksia, kun poliisin ei tarvitse odottaa oleskelulupahakemuksen käsittelyä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Myös järjestelmän ymmärrettävyys ja johdonmukaisuus voi vaikuttaa ulkomaalaisen omaan päätökseen poistua maasta. Kun on selvää, että turvapaikkamenettelyn jälkeen maasta on lähtökohtaisesti poistuttava, tämä voi vaikuttaa ulkomaalaisen suhtautumiseen paluuseen.

Henkilöllisyyden todentamista koskevaa sääntelyä kehitetään eri ulkomaalaislain muuttamiseen tähtäävissä lainsäädäntöhankkeissa. Tavoitteena on muun muassa lisätä hakijan myötävaikutusvelvollisuutta henkilöllisyytensä selvittämisessä. Jos henkilöllisyys on jo varhaisemmassa vaiheessa selvitetty, ei kysymys enää nouse esiin tässä esityksessä ehdotetun yhteistyövelvoitteen tai pakenemisen vaaran arvioinnin yhteydessä.

Ulkomaalaislakiin tehdyillä rajamenettelyä koskevilla muutoksilla (426/2024) lakiin lisättiin uusi säilöönottoperuste, jonka nojalla hakija voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön rajamenettelyn tarkoituksen turvaamiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan myös muut ulkomaalaislain 121 §:n säilöönottoperusteet soveltuisivat edellytysten täytyessä hakijaan, jonka hakemus käsitellään rajamenettelyssä. Näitä perusteita voisivat perustelujen mukaan olla esimerkiksi pakenemisen vaara, henkilöllisyyden selvittäminen tai kansallinen turvallisuus. Näin ollen tässä esityksessä lakiin ehdotettavilla säilöönottoperusteilla on merkitystä myös sellaisen hakijan kannalta, jonka hakemus käsitellään rajamenettelyssä.

Käsilä olevan esityksen ja määritelmädirektiivin tiukennuksia koskevan esityksen (HE 29/2024 vp) yhteisvaikutuksilla tavoitellaan sitä, että kansalliselle turvallisuudelle uhan muodostavat ulkomaalaiset voitaisiin pitää Suomen rajojen ulkopuolella ja estää heidän saapumisensa

Schengen-alueelle. Esityksillä on kansallista turvallisuutta ja koko Schengen-alueen turvallisuutta parantava yhteisvaikutus.

Useat yhteisvaikutukset eivät aktualisoidu, jos henkilö noudattaa hänelle määrättyä velvoitetta poistua maasta. Muutosten yhteisvaikutuksena voidaan saavuttaa säästöjä turvapaikanhakijoiden vastaanottokuluissa, jos paluut ja palautukset tehostuvat.

Tuomioistuimet ovat nostaneet esiin useissa ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain muuttamiseen tähtäävissä hankkeissa toteuttavien muutosten yhteisvaikutuksen niissä käsiteltävien asioiden määrään. Asioiden määrän kasvu kohdistuu sekä käräjäoikeuksiin että hallintotuomioistuihin. Säilöönottoa koskevien asioiden osalta kyse on erityisesti Helsingin käräjäoikeudesta ja Etelä-Karjalan käräjäoikeudesta, joiden alueella säilöönottoyksiköt sijaitsevat.

6.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset liittyvät erityisesti säilöönottoa koskevaan sääntelyyn ehdotettaviin muutoksiin. Esityksessä olevat resurssivaikutukset voidaan kattaa Maahanmuuttoviraston kehityksessä olevan määrärahan puitteissa.

Esityksellä tavoitellaan yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevien säilöönottomahdollisuuksien lisäämisellä toisaalta palauttamisen tehostamista ja toisaalta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden parempaa turvaamista. Säilöönottojen määrän ei arvioida lisääntyvän merkittävästi suoraan ehdotettavien muutosten johdosta. Arvioiden mukaan muutoksissa olisi kyse yksittäisistä tapauksista, jos ympäröivät olosuhteet muutoin pysyvät nykyisellään. Tarkempia arvioita määristä on vaikea esittää, koska ne riippuvat kansainvälisen suojelun hakijoiden ja Suomessa laittomasti oleskelevien ulkomaalaisten määristä, heidän taustoistaan sekä heidän mahdollisesta yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta vaarantavasta käyttäytymisestään. Tilanne on eri, jos Suomeen kohdistuisi esimerkiksi laajamittaista maahantuloa.

Myös sitä on vaikea arvioida, missä määrin pakenemisen vaaran perusteiden täsmentäminen johtaisi säilöönottojen määrän lisääntymiseen. Mahdollisesti aiempaa yksityiskohtaisemmat perusteet johtavat siihen, että säilöönottopäätösten perustelevuuden pakenemisen vaaralla helpottuu ja on mahdollista, että useammassa tapauksessa jatkossa säilöönottamisen kannalle. Toisaalta turvaamistoimien kohteena olevat henkilöt mukauttavat nopeasti omaa toimintaansa välttääkseen säilöönoton. Pakenemisen vaaran arviointiperusteiden täsmentämisen voidaan arvioida johtavan säilöönottojen määrän kasvamiseen vuosittain enintään 25 %:lla.

Asiakasmäärien kasvu säilöönottoyksiköissä riippuu siitä, millä tavalla poliisi tulee lakimuutoksia soveltamaan. Säilöönottojen kokonaismäärä on viime kädessä riippuvainen säilöönottokapasiteetista. Säilöönottoyksiköiden yhteenlaskettu säilöönottokapasiteetti on 109 paikkaa (Joutseno: 69, Helsinki: 40). Helsingin säilöönottoyksikön käyttöaste on viime kuukausina ollut noin 76 % ja Joutsenon säilöönottoyksikön noin 50 %. Suunnitelmissa on Helsingin säilöönottoyksikön korvaaminen uudella säilöönottoyksiköllä, jonka kapasiteetti olisi nykyistä suurempi, noin 60–90 paikkaa. Tavoitteena on, että myös turvallisuuteen liittyvät näkökohdat voitaisiin sen perustamisessa ottaa huomioon. Vastaanottokeskukseen verrattuna säilöönottoyksikön toiminta sitoo merkittävästi enemmän henkilöstöä ja edellyttää vartiointipalveluita. Vuonna 2023 yhden majoitusvuorokauden hinta oli Joutsenon säilöönottoyksikössä 340 euroa ja Helsingin säilöönottoyksikössä 357 euroa. Asiakasmäärien kasvusta arvioidaan aiheutuvan nykyisillä asiakasmäärillä ja 25 %:n kasvulla noin 3 milj. euron vuosittaiset majoituskustannukset. Säilöönottoyksikössä majoitusvuorokauden hinta on

moninkertainen verrattuna majoitusvuorokauden hintaan vastaanottokeskuksessa. Vuonna 2023 Maahanmuuttoviraston kustannukset majoitusvuorokausista olivat 43 euroa keskusmajoituksessa, 10 euroa yksityismajoituksessa, 241 euroa alaikäisten ryhmäkodissa ja 105 euroa alaikäisten tukiasuntolassa.

Säilöönnoton enimmäiskeston pidentämisellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Pitkiä säilöönnottoaikoja on ollut vain harvoissa yksittäistapauksissa. Säilöönnottojen keskimääräiset kestot ovat vuosina 2020–2023 olleet Helsingin säilöönnottoyksikössä 12–15 vrk ja Joutsenon säilöönnottoyksikössä 50–54 vrk. Säilöönnoton enimmäiskestoajan pidentämisessä on kyse yksittäisiin tilanteisiin varautumisesta, eikä säilöönnottoaikojen arvioida muutoksen johdosta yleisemmin pitkittyvän. Tarkoituksena on edelleenkin varmistaa maasta poistamisen täytäntöönpano kohdennetuilla, mahdollisimman lyhytaikaisilla säilöönnotoilla. Ottaen kuitenkin huomioon yksittäisen henkilön majoitusvuorokausikustannukset säilöönnottoyksikössä, on muutamankin henkilön säilöönnottoajan pidentämisellä taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta huomattavia kustannuksia voi aiheutua myös siitä, että suunniteltu maasta poistamisen täytäntöönpano ei onnistu esimerkiksi sen vuoksi, että henkilöä ei tavoiteta. Kuluja aiheutuu tällöin toteutumatta jääneen maasta poistamisen järjestelyistä ja pitkittyvästä oleskelusta vastaanottokeskuksessa.

Säilöön ottamista koskevia asioita käsitellään nykyisin Helsingin ja Etelä-Karjalan käräjäoikeuksissa. Käräjäoikeuksien työmäärään on vaikutusta ennen kaikkea säilöön otettavien henkilöiden määrällä. Ehdotetut muutokset kasvattavat todennäköisesti säilöön otettujen henkilöiden määrää jonkin verran, ja sitä kautta käräjäoikeuksissa käsiteltävien säilöönnottoasioiden määrää. Säilöönnottokapasiteetin lisäys Helsingissä vaikuttaisi Helsingin käräjäoikeuteen, joka on muutenkin ruuhkainen yksikkö. Toisaalta asiamäärien kasvaessa voimakkaasti eteen voi tulla tilanne, ainakin henkilöstömäärältään pienemmässä Etelä-Karjalan käräjäoikeudessa, jossa kiireellisesti käsiteltävien asioiden asiamäärien kasvu vaikuttaa merkittävästi yksikön resurssien ja työjonojen uudelleenorganisointiin.

Säilöönnottoasiat käsitellään käräjäoikeuksissa valtaosin etäyhteyksin. Etäyhteyksien käyttö käräjäoikeuksissa sitoo tilojen ja laitteiden lisäksi aina tuomari- sekä kansliahenkilöstön resurssia. Lisäksi käsittelystä aiheutuu erikseen tulkkauksesta johtuvia kuluja sekä avustajalle maksettavia korvauksia. Etäyhteyksien käytön johdosta käräjäoikeuskäsittelyistä ei aiheudu kuljetustehtäviä poliisille. Käräjäoikeuksien etäistunnot sitovat säilöönnottoyksiköissä yhden ohjaajan työpanoksen.

Säilöön ottamisen uudelleen käsittelyn viran puolesta kolmen kuukauden välein ei arvioida lisäävän merkittävästi käräjäoikeuksien työmäärää. Ehdotettu muutos edellyttää kuitenkin käräjäoikeuksissa aiempaa tarkempaa määräaikojen seurantaa. Arvioiden mukaan sellaisten tapausten määrät, joissa säilöön otettu ei itse säännönmukaisesti pyydä säilöönnoton uudelleen käsittelyä käräjäoikeudessa kahden viikon välein, ovat hyvin harvinaisia. Ottaen myös huomioon keskimääräiset säilöönnottoajat, ei niiden perusteella ole nähtävissä, että säilöönnoton uudelleen tarkasteluille kolmen kuukauden välein olisi laajemmassa mittakaavassa tarvetta. Kyse olisi näissäkkin tilanteissa yksittäistapauksista.

Säilöön otettujen määrän kasvu saattaa lisätä tilanteita, joissa säilöön otettu henkilö joudutaan esimerkiksi väkivaltaisen käytöksen vuoksi sijoittamaan säilölain 9 §:n perusteella poliisin pidätystiloihin. Näissä tilanteissa asia on laissa säädetyn ajan ylittymisen jälkeen saatettava käräjäoikeuden ratkaistavaksi pidätystiloihin sijoittamista koskevien edellytysten osalta, mikä voi myös lisätä tuomioistuinkäsittelyiden määrää.

Esitetyillä muutoksilla kuten uusilla oleskeluluvan peruuttamisedellytyksillä ja erillisillä maahantulokieltopäätöksillä voi olla jonkin verran vaikutusta muutoksenhakuun hallintotuomioistuimiin ja hallintotuomioistuinten työmäärään. Esimerkiksi määräaikainen maahantulokiello enintään 15 vuodeksi määrättäisiin todennäköisesti samoissa tilanteissa, joissa jo nyt määrätään maahantulokiello, eikä muutoksella siten olisi vaikutusta valitusten määrään hallintotuomioistuimiin. Oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrääminen Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle on tarkoitettu soveltamisalaltaan kapeaksi, minkä vuosi sillä ei olisi todennäköisesti juurikaan vaikutusta hallintotuomioistuinten toimintaan. Toisaalta hallintotuomioistuinten työmäärä voi lisääntyä, jos pidemmät säilössäoloajat lisäävät uusintahakemusten ja uudistettujen täytäntöönpanokieltihakemusten määrää.

Esityksen johdosta taloudellisia vaikutuksia arvioidaan syntyvän säilöönottoyksiköissä, joissa on varauduttava asiakasmäärien kasvuun sekä siihen, että asiakaskunnassa on mahdollisesti aiempaa enemmän hankalia, väkivaltaisia ja muiden turvallisuutta vaarantavia asiakkaita. Säilöönottoyksiköissä on tarve varautua henkilökunnan, erityisesti turvallisuusalan osaamisen lisäämiseen. Lisäksi säilöönottoyksiköissä voi nousta esiin tarve rekrytoida lisää terveydenhoitohenkilökuntaa, sillä merkittävään osaan vastaanottokeskusten häiriökäyttäytymistä liittyy jonkinlaisia mielenterveyshäiriöitä. Myös säilöönottoyksiköiden tilaratkaisuja ja toimintaperiaatteita on mahdollisesti tarkasteltava uudestaan. Jatkuvia menolisäyksiä aiheutuisi henkilöstömenoista, arvioiden mukaan yhteensä noin 700 000–800 000 euroa vuositasolla. Kertaluonteisia kustannuksia muun muassa toimitilojen muutoksista arvioidaan aiheutuvan noin 125 000 euroa. Yksittäistenkin asiakkaiden mahdollisen häiriökäyttäytymisen ja psyykkisten ongelmien lisääntyminen voi lisätä säilöönottoyksiköiden maksettavaksi tulevia kalliita laitoshoidojaksoja ja yksiköiden kunnossapitomenoja. Näiden kustannusten euromääräinen arviointi on kuitenkin erittäin vaikeaa.

Poliisin resursseja säästyisi, kun yleistä järjestystä vastaanottojärjestelmässä toistuvasti vaarantavat henkilöt voitaisiin ottaa säilöön pitemmäksi ajaksi kuin mitä poliisilain nojalla on mahdollista. Tällöin poliisipartioiden tarve käydä rauhoittamassa tilanteita vastaanottokeskuksissa vähenisi ja poliisin työvoiman käytössä voitaisiin saavuttaa merkittävääkin säästöä. Usein vastaanottokeskukset sijaitsevat hieman syrjäisissä paikoissa, mikä osaltaan vaikuttaa poliisin resurssien saatavuuteen. Koska säilöön otettavat kansainvälisen suojelun hakijat eivät säilössäolonsa aikana olisi vastaanottopalvelujen piirissä, tasoittaisi se järjestelmätasolla syntyviä kustannuksia.

Jos kokonaisharkinnan rajoittaminen tietyissä maahantulokiellon määräämistilanteissa johtaisi siihen, että vapaaehtoisen paluun ajalle haettaisiin enenevässä määrin pidennyksiä, aiheutuisi tästä lisätyötä ja kustannuksia Maahanmuuttovirastolle. Tällä hetkellä hakemus vapaaehtoisen paluunajan pidentämiseksi on maksuton. Jos hakemuskäärät kasvavat, vie niiden käsittely viranomaisen resursseja, mutta maksutuloja ei ole.

Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallan lisääminen ja vastaavasti Maahanmuuttoviraston toimivallan vähentyminen maastapoistamispäätösten tekemisessä ja maahantulokiellon määräämisessä vaikuttaisivat näiden viranomaisten ja Maahanmuuttoviraston resursseihin. Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että prosessien virtaviivaistamisen myötä hallinnonalan resursseja säästyisi.

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voi aiheuttaa tarpeen uuden käsittelyperusteen luomiselle UMA-järjestelmään, koska mikään olemassa oleva käsittelyperuste ei sovi nimensä perusteella tilanteeseen, jossa maahantulokiellon määrääminen ei kytkeydy käännättämiseen tai karkottamiseen. Uuden

maahantulokiellon käsittelyperusteen kehityskustannusten arvioidaan olevan noin 162 000 euroa sisältäen varaumaa.

6.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksilla tavoitellaan paluiden ja palautusten tehostamista ja ne vaikuttaisivat poliisin toimintaan maasta poistamisten täytäntöönpanossa. Erityisesti säilöönnotolla voi olla olennainen merkitys palauttamisten tuloksellisuuden parantamisessa. Säilöönnotolla voidaan estää laittomasti oleskelevien henkilöiden pakeneminen ja antaa siten paremmat valmiudet valmistella ja järjestää palauttamiset onnistuneesti. Ehdotukset eivät kuitenkaan merkittävästi lisäisi säilöönnotosta ja maasta poistamisesta vastaavien viranomaisten, etupäässä poliisin, työmäärää. Esimerkiksi pakenemisen vaaraa koskeva entistä tarkempi sääntely ja yhteistyövelvoitteen lisääminen lakiin antaisivat kuitenkin viranomaisille paremmat mahdollisuudet toimeenpanna palautuksia. Pakenemisen vaaran arvioinnin perusteiden kirjaaminen lakiin voisi osaltaan myös yhtenäistää säilöönottopäätöksiä sekä käräjäoikeuksien linjaa päätettäessä säilöön ottamisen jatkamisesta.

Ehdotuksessa lisättäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa ja maahantulokiellon määräämisessä. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on parantaa kustannustehokkuutta ja virtaviivaistaa prosessia siten, että maasta poistamiset tehostuisivat. Tämä sujuvoittaisi erityisesti rikoksiin syylistyneiden EU-kansalaisten käännytysprosessia. Toisaalta muutos todennäköisesti lisäisi poliisin tehtäviä hallintotuomioistuimiin tehtävien valitusten ja niihin annettavien vastineiden johdosta, mutta tämä työmäärä olisi pois Maahanmuuttovirastolta.

Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta määrätä enintään viiden vuoden maahantulokiello merkitsisi sitä, ettei niiden tarvitsisi enää näissä tilanteissa tehdä esityksiä Maahanmuuttovirastolle, vaan ne olisivat itse toimivaltaisia tekemään päätökset. Tämä lisäisi jossakin määrin poliisin työtä maahantulokiellot päätösten valitusten osalta, mutta toisaalta muutos vapauttaisi Maahanmuuttoviraston resursseja muihin tehtäviin. Lisäksi toimivallan jakaantuminen nykyistä laajemmin useammalle viranomaiselle edellyttää jatkossa tiivistä yhteistyötä viranomaisten välillä, jotta voidaan varmistaa soveltamiskäytännön yhtenäisyys. Tämä on tärkeää asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi.

Ehdotettujen muutosten vaikutuksia käräjäoikeuksiin ja hallintotuomioistuimiin on arvioitu edellä taloudellisten vaikutusten yhteydessä.

Kokonaisharkinnan rajaaminen tietyissä maahantulokiellon määräämistilanteissa voi lisätä hakemuksia vapaaehtoisen paluun pidentämiseksi ja vaikuttaa siten Maahanmuuttoviraston työmäärään.

Ehdotuksilla annettaisiin viranomaisille paremmat mahdollisuudet ehkäistä ja torjua yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä uhkia. Kyse olisi varautumisesta ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin kuten välineellistämiseen, ja mahdollisuuksista torjua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Yksilön näkökulmasta säilöönottoa koskevat muutokset tarkoittaisivat mahdollisuutta tulla otetuksi säilöön aiempaa useammissa laissa tarkoin säännellyissä tilanteissa ja aiempaa

pitemmäksi ajaksi, jos maasta poistamisen valmistelu tai yleinen järjestys taikka yleinen turvallisuus sitä edellyttää. Säilöönotto merkitsee vakavaa puuttumista yksilön vapautta koskevaan oikeuteen, sillä säilöönottotoimenpide tarkoittaa henkilön sulkemista tiettyyn paikkaan, säilöönottoyksikköön tai poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin. Säilöönotto merkitsee myös henkilön liikkumisvapauden viemistä häneltä. Se voi aiheuttaa säilöön otettaville henkilöille psyykkistä kuormitusta ja mielenterveysongelmia tai pahentaa niitä.

Koska säilöönottojen tarkoituksena pääsääntöisesti on varmistaa henkilön läsnäolo häntä maasta poistettaessa, olisi säilöönotto jatkossakin mahdollisimman lyhytaikaista ja tarkoin kohdennettua, ja siihen voitaisiin turvautua vain, jos vaihtoehtoinen, lievempi turvaamistoimi ei ole riittävä. Säilöönottoa koskevat muutokset eivät lähtökohtaisesti tulisi kohdistumaan haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, joiden osalta turvaamistoimia harkittaessa säilöönoton välttämättömyyden kynnys ja säilöönoton keston jatkuminen ovat korkeammalla kuin esimerkiksi yhteiskunnalle vaarallisten henkilöiden osalta, joiden säilöönoton edellytyksiin ehdotetut muutokset on pääasiassa kohdistettu.

Mahdollistamalla säilöönoton uudelleen tarkastelu viran puolesta kolmen kuukauden välein, varmistettaisiin säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeusturvan toteutuminen tilanteissa, joissa he tai heidän avustajansa eivät olisi aktiivisia. Vaikka käytännössä viranomaisaloitteisen uudelleen tarkastelun puuttumista ei ole koettu ongelmalliseksi, olisi sillä lain tasolla yksilön oikeusturvaa vahvistava vaikutus. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallan lisääminen maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa ja maahantulokiellon määräämisessä vähentäisi joissain tapauksissa tarvetta ulkomaalaisen säilöön ottamiseen ennen maasta poistamista, kun kaikki maasta poistamiseen liittyvät päätökset voidaan tehdä saman viranomaisen toimesta.

Lakiin lisättävällä yhteistyövelvoitteella palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa korostettaisiin yksilön oman toiminnan merkitystä asiansa edistämisessä. Myös maahantulokieltoa koskevan sääntelyn tiukentamisen yhteydessä korostuu yksilön oman käyttäytymisen merkitys. Kielteisen oleskelulupapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen saanut henkilö voi välttää maahantulokiellon poistumalla maasta omaehtoisesti hänelle annetun vapaaehtoisen paluun aikana. Häntä voidaan tietysti edellytyksin myös tukea taloudellisesti vapaaehtoisessa paluussa ja uudelleenkotoutumisessa. Yleisesti voidaan arvioida, että esityksen säilöönottoa ja maahantulokiellon määräämistä koskevien ehdotusten vaikutukset jäävät vähäisiksi sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka noudattavat viranomaisten päätöksiä ja määräyksiä sekä yhteiskunnan sääntöjä. Ehdotusten kohteena ovat ennen kaikkea sellaiset henkilöt, jotka osoittavat piittaamattomuutta Suomen lakeja ja sen kieltoja ja käskyjä kohtaan.

Maahantulokieltoa koskevan sääntelyn uudistamisella lähennettäisiin osittain eroja, joita nykyisessä sääntelyssä on kolmansien maiden kansalaisten ja unionin kansalaisten välillä. Tämä koskee erityisesti määräaikaisen maahantulokiellon enimmäispituuden nostamista 15 vuoteen ja mahdollisuutta maahantulokiellon osittaiseen peruuttamiseen. Muutoksilla edistettäisiin samankaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua. Määräaikaisen maahantulokiellon pidentäminen kolmansien maiden kansalaisten kohdalla ei todennäköisesti lisäisi kieltojen määrää, koska 15 vuoden määräaikainen maahantulokielto tulisi sovellettavaksi samoissa tilanteissa, joissa voimassa olevan lain nojalla jo määrätään maahantulokielto. Toisaalta joissakin tilanteissa se voisi johtaa nykyisen viiden vuoden sijasta pitempään määräaikaiseen maahantulokieltoon. Maahantulokiellon kokonaisharkinnan rajaaminen tilanteissa, joissa ulkomaalaiselle ei ole annettu vapaaehtoisen paluun aikaa tai hän ei ole poistunut maasta hänelle annetun vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa, voi lisätä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen määräämien maahantulokieltojen määrää.

Ehdotettavilla muutoksilla koskien pysyvän oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä estettäisiin sellaisten ulkomaalaisten saapuminen Suomeen tai Schengen-alueelle, jotka muodostavat uhan kansalliselle turvallisuudelle taikka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Kyse olisi ennen kaikkea terroristiseen toimintaan osallistuneista tai sitä tukeneista ulkomaalaisista kuten niin kutsutuista vierastaistelijoista. Näille henkilöille selviäisi viimeistään siinä vaiheessa, kun he pyrkisivät Suomeen Schengen-alueen ulkorajalla, että heidät on määrätty Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Viimeistään Suomen ulkorajalla heille voitaisiin antaa tiedoksi oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskevat päätökset, jos niitä ei ole onnistuttu antamaan heille tiedoksi aiemmin.

Ehdotetut laittoman oleskelun määritelmä ja 40 §:n 3 momentin muuttaminen vaikuttaisivat ulkomaalaisen asemaan konkreettisesti siten, että ulkomaalaisen tulisi jatkossa oleskella maassa laillisesti sillä hetkellä, kun hän jättää hakemuksen, jotta hänen oleskelunsa hakemuksen käsittelyaikana olisi laillista. Laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset eivät voisi enää jättämällä oleskelulupahakemuksen laillistaa oleskeluaan maassa. Ehdotettu sääntely on linjassa ulkomaalaislakiin tehdyn muutoksen kanssa, jonka mukaan laittoman maassa oleskelun aikana tehty oleskelulupahakemus on pääsäännön mukaan peruste evätä oleskelulupahakemus. Voimassa olevan lain perusteella oleskelulupahakemus ei estä ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista tehdyn täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa.

Ehdotetussa laillisesta oleskelusta täsmäntävässä sääntelyssä otettaisiin huomioon ihmiskaupan uhrit sekä maassa laittomasti oleskelleet ja työskennelleet kolmannen maan kansalaiset. Molemmissa tilanteissa myönnettäviin oleskelulupiin liittyy se, että niissä tunnustetaan mahdollisuus siihen, että ulkomaalainen on oleskellut maassa laittomasti sinä aikana, kun hän on ollut hyväksikäytön kohteena. Sääntelyllä ei muutettaisi ihmiskaupan uhrien eikä maassa laittomasti oleskelleiden ja työskennelleiden kolmannen maan kansalaisten mahdollisuutta hakea harkinta-aikaa ja tätä kautta laillistaa oleskelunsa Suomessa oleskelulupaprosessin ajaksi. Pikemminkin sääntelyllä pyritään ohjaamaan lain soveltamista siihen suuntaan, että epäillyille ihmiskaupan uhreille tai laittomasti oleskelleille ja työskennelleille kolmannen maan kansalaisille annettaisiin harkinta-aika, joka laillistaa heidän oleskelunsa maassa.

6.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Ehdotetut säännökset ovat sukupuolineutraaleja, eikä niillä sellaisenaan ole vaikutusta eri sukupuolten asemaan tai niiden väliseen tasa-arvoon.

Arvioiden mukaan pääosa Suomessa laittomasti oleskelevista henkilöistä on miehiä. Myös kansainvälistä suojelua hakevista asiakkaista suurin osa, esimerkiksi vuonna 2023 noin 66 %, oli miehiä. Miesten määrä myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden joukossa on suurempi kuin naisten. Säilöönottoyksiköiden asiakastilastojen mukaan asiakaskunnasta pääosa on viime vuosina ollut miehiä. Esimerkiksi vuonna 2022 Helsingin säilöönottoyksikön asiakkaista 465 oli miehiä ja 37 naisia. Myös Joutsenon säilöönottoyksikön asiakkaista pääosa on nuoria miehiä. Noin 8–12 % yksikön asiakkaista on ollut naisia tai perheitä.

Tilastotietojen mukaan miehet syyllistyvät ylipäänsä useammin rikoksiin kuin naiset. Näin ollen tässä esityksessä ehdotetut säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevat muutokset kohdistuisivat suuremmassa määrin miehiin kuin naisiin.

6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin

Esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia lasten asemaan ja lapsen edun toteutumiseen siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönnotolle yleisestä

säilöönoton enimmäiskestosta poikkeavaa enimmäisaikaa. Samalla kun säilöönoton yleistä enimmäiskestoa ehdotetaan voitavan jatkaa tietyissä maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa kuuden kuukauden jälkeen 12 kuukaudella, ehdotetaan huoltajansa kanssa olevan lapsen säilöönottoajaksi kolme kuukautta, jota maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa voitaisiin jatkaa kolmella kuukaudella. Säilöönoton enimmäiskesto voisi näin ollen olla täysi-ikäisten kohdalla 1,5 vuotta, mutta huoltajansa kanssa olevan lapsen kohdalla kuusi kuukautta. Esityksellä tuettaisiin kansainvälisistä sopimusvelvoitteista ja EU-lainsäädännöstä tulevaa tavoitetta koskien lasten säilöönoton lyhytaikaisuutta. Ehdotuksella ehkäistäisiin säilöönoton mahdollisia haitallisia vaikutuksia lasten hyvinvointiin kuten heidän fyysiseen ja psyykkiseen terveyteensä sekä kehitykseensä. Käytännössä lasten säilössäoloajat ovat olleet keskimäärin lyhyitä, mikä on tärkeää ottaen huomioon myös lapsen ja aikuisen aikakäsityksen erilaisuuden, mihin muun muassa YK:n lapsen oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota.

Lapsia otetaan Suomessa säilöön harvoin. Säilöönoton edellytyksiä koskevien ehdotusten myötä tilanteen ei arvioida muuttuvan. Pääsääntöisesti perheiden kohdalla pyritään siihen, että toinen lapsen huoltajista otetaan säilöön ja lapsi sijoitetaan toisen huoltajansa kanssa säilöönottoyksikön yhteydessä toimivaan vastaanottokeskukseen. Tämä mahdollistaa perheyhteyden ylläpitämisen tilanteessa, jossa lapsi joutuu eroon säilöön otettavasta vanhemmasta, ja auttaa minimoimaan erosta lapselle aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia. Tilanteissa, joissa säilöönotto on lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi välttämätöntä, on tärkeä varmistaa, että olosuhteet, joihin lapsi säilöönoton ajaksi sijoitetaan, ovat lapselle turvalliset. Myös harvoja yksittäisiä ilman huoltajaa olevia lapsia on otettu säilöön.

Laissa edellytetään, että säilöön otettu ulkomaalainen lapsi on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. Tästä ehdotetaan pidettävän kiinni myös 123 b §:ssä ehdotettavassa paluudirektiivin mukaisessa hätätilanteessa, jossa muutoin voidaan poiketa tietyistä säilöönottoa koskevista säännöksistä. Sulkemalla lapset ehdotetun 123 b §:n 4 momentin soveltamisen ulkopuolelle pyritään varmistamaan säilöön otettaville lapsille kaikissa tilanteissa mahdollisimman turvalliset ja heille soveltuvat säilöönotto-olosuhteet.

Säilöönoton aikana lapsen arkeen tulee väistämättä muutoksia, mutta myös tällöin lapsen normaalin arjen tukemisesta pyritään huolehtimaan mahdollisimman hyvin. Säilölain 11 §:ssä säädetään siitä, että lasten sekä muiden heikommassa asemassa olevien huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa sekä varmistetaan heidän tilanteensa säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet. Perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä ja heille järjestetään erilliset, riittävän yksityisyyden takaavat majoitustilat. Eri sukupuolen edustajat majoitetaan erillään, jollei kyse ole perheenjäsenistä, jotka haluavat majoittua yhdessä. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen majoitetaan erillään täysi-ikäisistä säilöön otetuista.

Lain 121 §:n 1 momentin 8 kohtaan ehdotettavalla uudella säilöönottoperusteella pyritään puuttumaan sellaiseen käyttäytymiseen vastaanottokeskuksissa, jolla aiheutetaan huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka vaarannetaan muiden asukkaiden turvallisuutta. Näin voidaan luoda myös vastaanottokeskuksissa asuville lapsille entistä turvallisemmat olosuhteet, jotta he eivät joutuisi väkivaltaisen kohtelun uhreiksi tai todistamaan väkivaltaista käyttäytymistä. Vuonna 2023 kansainvälistä suojelua haki Suomesta hieman yli 1 000 lasta ja tilapäistä suojelua noin 4 400 lasta.

Maahantulokiellon määrääminen voi vaikuttaa kielteisesti lapsen mahdollisuuteen viettää perhe-elämää, sillä maahantulokielto rajoittaa kiellon keston ajan Schengen-alueelle jäävän lapsen ja hänen maahantulokieltoon määrätyn huoltajansa tapaamisia Suomessa ja muissa EU-

valtioissa. Lapsen etu ja perhe-elämän suoja huomioidaan oleskelulupapäätöksessä ja siihen sisältyvässä maastapoistamispäätöksessä. Maastapoistamispäätöksen tekemistä edeltää aina ulkomaalaisen ja hänen Suomessa olevien läheistensä kuuleminen 145 §:n mukaisesti. Ehdotettavassa 150 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että maahantulokiello voitaisiin yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää. Sääntely mahdollistaisi maahantulokiellon määräämättä jättämisen esimerkiksi tilanteessa, jossa maasta poistettavan henkilön vierailu Suomessa olisi perusteltua lapsen edun vuoksi. On huomattava, että poistuminen maasta itsessään rajoittaa ulkomaalaisen mahdollisuutta palata Suomeen, erityisesti niissä tapauksissa, joissa ulkomaalaiselta edellytetään viisumia Suomeen tai muualle Schengen-alueelle matkustamiseen. Viranomaisella on harkintavaltaa myös maahantulokiellon pituuden määrittelyssä ja siinä on mahdollista huomioida perhesiteet.

6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen usean perustuslakiin, ihmisoikeussopimuksiin sekä EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Keskeisimpiä niistä ovat henkilökohtaiseen vapauteen, perhe-elämän suojaan, liikkumisvapauteen, yhdenvertaisuuteen ja oikeusturvaan liittyvät oikeudet. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ehdotettua säilöön ottamista koskevaa sääntelyä on tarkasteltava ennen kaikkea jokaiselle turvattun henkilökohtaisen vapauden kannalta. Esityksessä ehdotettavilla uusilla säilöönoton edellytyksillä mahdollistettaisiin yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa vaarantavien henkilöiden säilöönotto. Samanaikaisesti kun säilöönnotolla riistettäisiin sellaisten yksittäisten ulkomaalaisten vapaus, jotka käyttäytymisellään vaarantavat muiden turvallisuutta, vaikutettaisiin myönteisesti muiden henkilöiden turvallisuuteen. Esimerkiksi vastaanottojärjestelmässä kyse voi olla lasten ja lapsiperheiden turvallisuudesta. Yhteiskunnan tulisi kyetä järjestämään kaikille kansainvälistä suojelua hakeville turvallinen elinympäristö vastaanottojärjestelmässä.

Muutoin kuin lasten osalta otettaisiin käyttöön paluudirektiivin liikkumavara ja pidennettäisiin mahdollisuutta jatkaa säilöönottoa 12 kuukaudella kuuden kuukauden jälkeen tietyissä maasta poistamista koskevissa tilanteissa. Säilöönottoa rajattaisiin kuitenkin sillä, että lain tasolle nostettaisiin direktiivin edellytys koskien kohtuullista mahdollisuutta panna maasta poistaminen täytäntöön. Lisäksi mahdollistettaisiin säilöönoton jatkaminen kuuden kuukauden jälkeen ennen maasta poistamispäätöstä yleisen järjestyksen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Säilöönoton edellytysten lisäämisen ja säilöönoton keston pidentämisen ei arvioida realisoituvan käytännössä kuin joissakin yksittäistapauksessa. Vaikka ehdotetut säilöönottoa tiukentavat säännökset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia, eivät ne konkreettisesti vaikuttaisi juurikaan sellaisiin ulkomaalaisiin, jotka noudattavat yhteiskunnan sääntöjä. Ehdotetut uudet säilöönoton edellytykset ja säilöönoton keston pidentäminen kohdistuisivat etupäässä yhteiskunnalle vaarallisiin henkilöihin.

Voimassa olevan lain 117 a § edellyttää, että turvaamistoimi kuten säilöönotto, voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen pykälässä säädetyn yleisen edellytyksen täyttyessä, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla säilöönoton välttämättömyyttä arvioitaessa kynnys on tavallista korkeammalla. Säilöön ottamisen edellytyksiä koskevan 121 §:n 1 momentissa puolestaan edellytetään yksilöllistä arviointia otettaessa henkilö säilöön. Tässä arvioinnissa tulee niin ikään arvioitavaksi henkilön mahdollinen haavoittuva asema. Lisäksi on arvioitava, voitaisiinko säilöönoton sijasta turvautua

johonkin muista, laissa säädetyistä vaihtoehtoisista turvaamistoimista. Esimerkiksi lapsiperheiden kohdalla kyseeseen voisi tulla ilmoittautumisvelvollisuuden määrääminen.

Jos kuitenkin haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä otetaan säilöön, heidän erityistarpeensa otetaan huomioon säilöönottoyksiköissä. Säilölain 11 §:n 2 momentin mukaan alaikäisten tai kidutuksen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrien tai muutoin heikommassa asemassa olevien huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa sekä varmistetaan heidän tilanteensa säännöllinen seuranta ja riittävät tukitoimet. Saman pykälän 3 momentin mukaan perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä ja heille järjestetään erilliset, riittävän yksityisyyden takaavat majoitustilat. Eri sukupuolen edustajat tulee majoittaa erillään, jollei kyse ole perheenjäsenistä, jotka haluavat majoittua yhdessä. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen tulee majoittaa erillään täysi-ikäisistä säilöön otetuista.

Säilöön otetun ulkomaalaisen oikeusturvaa parannettaisiin velvoittamalla käräjäoikeus tarkastelemaan säilöön ottamista koskevaa asiaa viran puolesta kolmen kuukauden välein. Säilöön ottamisen uudelleen tarkastelu viran puolesta parantaisi erityisesti sellaisten ulkomaalaisten asemaa, jotka eivät eri syistä ole itse aktiivisia asiassaan ja pyydä uudelleen käsittelyä käräjäoikeudessa. Saatujen tietojen mukaan käräjäoikeuksissa on käytännössä jo huolehdittu uudelleen käsittelyistä viran puolesta noin kolmen kuukauden välein. Säilöön otetuille ulkomaalaisille annetaan myös oikeusapua oikeusapulain perusteella.

Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönottoajan rajaamisella edistettäisiin lapsen edun toteutumista. Ehdotuksella vahvistettaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin ja EU-lainsäädäntöön perustuvaa velvoitetta lasten säilöönoton lyhytaikaisuudesta. Kuten lapsiin kohdistuvia vaikutuksia kuvattaessa on todettu, säilöönotolla voi olla kielteisiä vaikutuksia niin lapsen fyysiselle kuin psyykkiselle kehitykselle. Tästä syystä lasten säilöönottoajat pyritään pitämään mahdollisimman lyhyinä, ja tässä on Suomessa onnistuttu hyvin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia suhteessa lapsiin on arvioitu tarkemmin edellä kohdassa 6.2.4.3.

Maahantulokiellon määräämisellä rajoitetaan ulkomaalaisen liikkumisen vapautta, sillä henkilö ei maahantulokiellon voimassaolon aikana saa palata EU:n alueelle tai Suomeen, jos maahantulokielto on määrätty kansallisen. Maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti maastapoistamispäätöksen yhteydessä ja kiellon määräämisen taustalla on piittaamattomuus erityisesti yhteiskunnan maahanmuuttoa koskevista säännöistä. Henkilö voi yleensä omalla käyttäytymisellään vaikuttaa siihen, ettei maahantulokieltoa määrättäisi. Hän voi esimerkiksi poistua maasta vapaaehtoisen paluun aikana ja jos hän on tullut Suomeen turvapaikanhakijana, häntä voidaan avustaa taloudellisesti palaamisessa ja uudelleen kotoutumisessa kotimaahansa.

Perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta merkityksellistä on se, että esityksellä otettaisiin osittain käyttöön paluudirektiivin mahdollistama liikkumavara koskien maahantulokiellon määräämistä. Kokonaisharkinnan kaventaminen maahantulokieltojen määräämisessä ei kuitenkaan vaarantaisi kiellon kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia, sillä yksittäistapauksessa maahantulokiellon määräämisestä voitaisiin poiketa, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

Esityksessä mahdollistettaisiin toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määrääminen, jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi voitaisiin siis harkita joko määräaikaisen tai toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määräämistä. Kiellon peruuttaminen olisi mahdollista molemmissa tapauksissa ehdotetun 150 c §:n nojalla.

Oleskeluluvan peruuttamisella ja maahantulokiellon määräämisellä Suomen ulkopuolella olevalle ulkomaalaiselle edistettäisiin yhteiskunnan muiden yksilöiden turvallisuutta. Ehdotuksilla estettäisiin se, että erityisesti kansallista turvallisuutta vaarantavat henkilöt pääsisivät palaamaan Suomeen tai Schengen-alueelle. Suhteellisuusperiaatteen ja kokonaisharkinnan kautta punnittaisiin erityisesti lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutuminen näissä tilanteissa. Myös menettelylliset takeet kuten henkilön kuuleminen ennen päätöksen tekemistä turvattaisiin. Jos asiassa tulisi kyseeseen myös kansainvälisen suojeluaseman lakkauttaminen, henkilölle annetaan mahdollisuus tulla kuulluksi. Ulkomaalaislaki ei mahdollista yleistiedoksiannosta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Muissa tilanteissa ulkomailla olevalle henkilölle varattaisiin hallintolain mukaisesti tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Viime kädessä tieto mahdollisuudesta tulla kuulluksi välitettäisiin ulkomailla olevalle henkilölle yleistiedoksiannolla.

6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Esityksellä edistettäisiin yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden takaamista yhteiskunnassa. Vaikutusta turvallisuuteen olisi erityisesti muutoksilla, jotka koskevat säilöönnoton edellytyksiä ja kestoja, maahantulokieltoasenteen uudistamista sekä oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä henkilön oleskellessa ulkomailla.

Ehdotetulla uudella perusteella säilöön ottamiselle, jolla mahdollistetaan puuttuminen yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen vastaanottokeskuksessa oleskelun aikana, parannetaan vastaanottokeskusten ja niiden lähialueiden turvallisuutta. Ehdotuksilla vahvistetaan julkisen vallan positiivista toimintavelvoitetta suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Toisaalta on mahdollista, että turvattomuus säilöönnottoyksiköissä saattaa muutosten johdosta lisääntyä, jos yksiköiden asiakaskunta laajenee.

Lisäämällä lakiin mahdollisuus säilöönnottoon yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella varaudutaan nykyistä paremmin erilaisiin turvallisuushäiriöihin, joita maahantulijoiden joukossa voi olla. Yhteiskunnan turvallisuuden näkökulmasta on tärkeä varmistaa, että sellaiset henkilöt, jotka taustojensa vuoksi tiedetään vaarallisiksi, voidaan ottaa säilöön heidän maassa oleskelunsa edellytysten selvittämisen ajaksi, vaikka he eivät Suomessa oleskellessaan olisikaan syyllistyneet rikoksiin. Säilöönnottoperusteiden laajentamisella voidaan vastata mahdollisiin vihamielisten tahojen yrityksiin horjuttaa yhteiskunnan turvallisuutta välineellistetyin maahantulon avulla. Kyse olisi kuitenkin yksittäisistä tapauksista, joihin ehdotetulla muutoksella voitaisiin puuttua. Poliisi toimii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä ensisijaisesti poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla. Ehdotetut ulkomaalaislain 121 §:n 6 ja 8 kohdat tulisivat sovellettaviksi tilanteissa, joissa poliisilain säännökset eivät ole riittävät.

Valtioneuvoston päätöksessä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 28.11.2023 (s. 12) todetaan, että ”itärajan ilmiön pysäyttämiseen ulkomaalaisen säilöönnotto ei tuo ratkaisua. Vaikka säilöön ottamisella voidaan edellä todetusti jossain määrin vaikuttaa maahantulosta mahdollisesti sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkiin ja estää henkilöiden liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan, olemassa olevan säilöönnottokapasiteetin rajallisuus ja uusien yksiköiden perustamisesta aiheutuva resurssien sitoutuminen edellyttävät turvaamistoimen harkittua käyttöä. Koska säilöönnottopäätös tehdään henkilöön kohdistuvan yksilöllisen harkinnan perusteella, edellyttää se myös käytännössä hakijan puhuttamista poliisin tai rajaviranomaisen toimin. Jotta

viranomaiset kykenisivät tunnistamaan maahantulijoiden joukosta mahdollista turvallisuushkaa aiheuttavat tai pakenemisvaarassa olevat henkilöt, tulisi maahantulijoiden määrää pystyä hallitsemaan viranomaisresurssit huomioiden.”

Valtioneuvoston päätöksessä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 7.2.2024 todetaan viranomaisten havainneen välineellistämismielion sisältävän myös kansainvälistä rikollisuutta. Muistion mukaan (s. 16) ”Ilmiö on sisältänyt myös riskin siitä, että maahan pyrkivien henkilöiden joukossa on rikollisia tai radikalisoituneita henkilöitä. Poliisin arvion mukaan maahan saapuvien ihmisten mukana Suomeen todennäköisesti saapuu sisäistä turvallisuutta vaarantavia henkilöitä. Maahan tulevien henkilöiden joukossa Suomeen voi päästä myös rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä, rikollisjärjestöjen jäseniä ja siviileiksi tekeytyneitä sotilaita. On todennäköistä, että tällainen ilmiö aiheuttaa yhteiskunnassa turvattomuutta.”

Säilöönnoton keston pidentämisellä varmistettaisiin poliisille paremmat mahdollisuudet poistaa maasta yksittäisiä, vakaviin rikoksiin syyllistyneitä ja vankilasta vapautuneita henkilöitä, joiden maasta poistaminen osoittautuu poikkeuksellisen haastavaksi esimerkiksi henkilön yhteistyöhaluttomuuden vuoksi. Samalla edistettäisiin yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden säilyttämistä sekä rikosten estämistä ennen henkilön poistamista maasta.

Säilöönottoa koskevien muutosten johdosta säilöönottoyksiköiden asiakkaiksi tulisi jossakin määrin lisää haastavia asiakkaita. Väkiläisen käyttäytymisen lisäksi heillä saattaa olla mielenterveys- ja päihdeongelmia. Säilöönottoyksiköiden taholta on nostettu esiin huoli henkilökunnan ja muiden asiakkaiden turvallisuudesta. Vaikka kyse olisi yksittäisistä tapauksista, on niillä vaikutusta säilöönottoyksikön ilmapäiriin yleisen turvattomuuden tunteen lisääntymisenä. On arvioitu, että jos säilöönottojen määrä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella kasvaa, on mahdollista, että poliisivankiloihin sijoittamiset säilölain 9 §:n perusteella lisääntyvät. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, ja asiaan on kiinnitetty huomiota myös Suomea koskevassa Schengen-arvioinnissa, mutta on mahdollista, että säilöönottoyksiköillä ei ole muuta keinoa asiakas- ja työturvallisuuden takaamiseksi. Maahanmuuttovirasto ja säilöönottoyksiköiden johtajat ovatkin esittäneet ministeriölle säilölain uudistamista yksiköiden turvallisuuden parantamiseksi. Tarve lain uudistamiseen on noussut esiin jo aiemmin erityisesti huumeiden havaitsemiseksi ja niistä aiheutuvien turvallisuusriskien torjumiseksi. Ministeriön näkemyksen mukaan lain uudistaminen on perusteltua ja se olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa myöhemmin erillisessä hankkeessa.

Yhteiskunnan turvallisuutta parannetaan suoraan oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskevilla ehdotuksilla, joilla pyritään estämään se, että yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta vaarantavat henkilöt, jotka oleskelevat ulkomailla ja joilla on oleskelulupa Suomeen, eivät enää jatkossa pääsisi palaamaan Suomeen vain sen vuoksi, että heidät voitaisiin karkottaa ja heidän lupansa sen myötä raukeaisi. Ehdotuksilla pyritään estämään erityisesti sellaisten ulkomaalaisten maahanpääsy, jotka ulkomailla oleskellessaan ovat osallistuneet terroristiseen toimintaan tai ovat jollakin tavoin tukeneet terroristista toimintaa, ja jotka voivat muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kyse on koko Schengen-alueen turvallisuusintresseistä, minkä vuoksi on tärkeää, että tieto välittyy myös muille jäsenmaille.

Maahantulokiellon määräämisen tehostamisella ja mahdollistamalla pitemmän määräaikaan maahantulokiellon määrääminen vaikutetaan yhteiskunnan turvallisuuteen estämällä esimerkiksi rikoksiin syyllistyneiden henkilöiden paluu Suomeen ja Schengen-alueelle tiettyä aikana.

7 Muut toteuttamisvaihtoehdot

7.1 Muiden maiden toteuttamat keinot

7.1.1 Säilöönotto

7.1.1.1 Yleisesti säilöönoton kestosta ja tuomioistuinkäsittelystä muissa maissa

Säilöönottojen enimmäiskestoajat vaihtelevat huomattavasti jäsenmaiden välillä, mihin myös komissio on ehdotuksessaan uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi kiinnittänyt huomiota. Euroopan muuttoliikeverkoston (EMN) vuonna 2017 laatiman selvityksen *The effectiveness of return in EU Member States 2017*²⁴ perusteella monet jäsenmaat (Alankomaat, Belgia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Saksa, Slovakia, Tšekin tasavalta ja Viro) olivat sisällyttäneet lainsäädäntöönsä paluudirektiivin mukaisen 18 kuukauden säilöönoton enimmäiskeston. Suomen ohella kolmessa muussa jäsenmaassa (Ruotsi, Slovenia ja Unkari) oli 12 kuukauden enimmäiskesto. Tätä lyhyempiä säilöönoton enimmäiskestoja oli esimerkiksi Espanjassa, Irlannissa, Italiassa ja Ranskassa.

Edellä mainitun EMN:n selvityksen mukaan EU:n jäsenmaissa säilöönottojen uudelleen käsittelyt tuomioistuimissa suoritetaan monissa tapauksissa kahdesta viikosta kolmeen kuukauteen vaihtelevassa määräajassa. Ruotsissa uudelleen käsittelyjen välinen aika on kahdesta viikosta kahteen kuukauteen riippuen säilöönoton perusteesta. Alankomaissa, Itävallassa ja Luxemburgissa uudelleen käsittely suoritetaan aina kuukauden välein. Belgiassa, Kyproksella ja Latviassa uudelleen käsittely suoritetaan kahden kuukauden välein ja Sloveniassa kolmen kuukauden välein. Selvityksessä ei ole täsmennetty, onko kyse uudelleen tarkastelusta säilöön otetun hakemuksesta vai viran puolesta, mutta todennäköisimmin kyse on viran puolesta tapahtuvasta käsittelystä. Itävallassa, Belgiassa, Saksassa, Virossa, Kreikassa, Unkarissa, Latviassa, Alankomaissa ja Ruotsissa, joissa uudelleen käsittely tuomioistuimessa on automaattista, henkilöllä on useimmissa tapauksissa oikeus myös valittaa päätöksestä, jolla hänet otetaan säilöön.

7.1.1.2 Alankomaat

Alankomaissa säilöönotosta ja muista turvaamistoimista säädetään ulkomaalaislain 5 luvussa.²⁵ Säilöönottoon voidaan sisämaassa turvautua kolmessa tilanteessa: 1) ilman oleskeluoikeutta olevien kolmansien maiden kansalaisten säilöönotto, 2) Dublin-hakijoiden säilöönotto ja 3) turvapaikanhakijoiden säilöönotto. Säilöönottoperusteet perustuvat paluudirektiivin 15 artiklaan, vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan ja vastaanottodirektiivin 8 artiklaan.

Säilöönotto paluudirektiivin nojalla on mahdollista maasta poistamisen turvaamiseksi yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden niin edellyttäessä, jos henkilö oleskelee maassa laittomasti. Henkilö voidaan myös ottaa säilöön, jos asiakirjat hänen palauttamisekseen ovat saatavilla heti tai lyhyen ajan sisällä ja yleinen järjestys edellyttää henkilön säilöön ottamista. Paluudirektiivin mukainen säilöönotto voi pääsääntöisesti kestää kuusi kuukautta. Sitä voidaan

²⁴ <https://www.emn.at/wp-content/uploads/2017/12/EMN-Synthesis-Report-2017-The-effectiveness-of-return-in-EU-Member-States.pdf>

²⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-01-01#Hoofdstuk8>

jatkaa enintään 12 kuukaudella paluudirektiivissä tarkoitetuissa tapauksissa, jolloin säilöönoton enimmäiskesto voi olla 18 kuukautta. Lakiin sisältyy myös muita säilöönottoaikoja.

Vastaanottodirektiivin mukainen säilöönotto on mahdollista, kun se on välttämätöntä turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ja kansallisuuden selvittämiseksi tai turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi, erityisesti, jos on olemassa pakenemisen vaara. Turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön myös, jos hänet on jo aiemmin otettu säilöön palautusmenettelyn yhteydessä ja hän on tehnyt uuden hakemuksen vain viivyttyäkseen maasta poistamistaan. Lisäksi turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön, jos hän vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta. Säilöönottoperusteita täsmennetään ulkomaalaisasetuksessa. Pääsääntöisesti turvapaikanhakijan säilöönotto ei saa kestää yli neljää viikkoa. Aikaa voidaan kuitenkin tietyissä tapauksissa jatkaa kahdella viikolla. Lisäksi laissa säädetään tiettyjä säilöönottotilanteita koskevista erityisistä kolmen, kuuden ja yhdeksän kuukauden säilöönottoajoista.

7.1.1.3 Norja

Norjan ulkomaalaislain mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön, jos a) hän ei tee yhteistyötä henkilöllisyytensä selvittämiseksi tai on erityisiä syitä epäillä, että ulkomaalainen on ilmoittanut väärän henkilöllisyyden, b) on erityisiä syitä epäillä, että hän aikoo pakoilla maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, c) hän ei noudata ilmoittautumisvelvollisuutta tai määräystä pysyä tietyssä paikassa, d) henkilö on määrätty karkotettavaksi rikoksen johdosta ja on riski, että hän tekee uusia rikoksia, e) hän ei edesauta velvollisuuttaan hankkia voimassaoleva matkustusasiakirja ja säilöönoton tarkoituksena on viedä hänet oman maansa edustustoon, jotta hänelle voidaan myöntää matkustusasiakirja, f) hän on kauttakulkumatkalla lentoasemalla, g) hänen turvapaikkahakemuksensa todennäköisesti hylätään mm. siitä syystä, että hän on saanut tai olisi voinut saada suojelua muualla, h) hänen turvapaikkahakemuksensa on todettu ilmeisen perusteettomaksi ja käsitellään 48 tunnin sisällä, i) häneltä on evätty tai mitä todennäköisimmin evätään maahantulo ja hänet poistetaan maasta. Kaikkia edellä mainittuja kohtia ei kuitenkaan sovelleta, jos ulkomaalainen on alaikäinen tai hänellä on alaikäisiä lapsia, jotka myös ovat hakeneet suojelua. Laissa on erilliset säännökset alaikäisten säilöönotosta ja pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaarasta on yksityiskohtainen säännös, jossa edellytetään yksittäistapauksittaista käsittelyä ja kokonaisarviointia, ja jossa säädetään lukuisista pakenemisen vaaran arviointikriteereistä.

Pääsääntöisesti säilöönoton kokonaiskesto ei saa ylittää 12 viikkoa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Säilöönotto maasta poistamisen valmistelemiseksi tai toteuttamiseksi voi kestää yli 12 viikkoa vain, jos ulkomaalainen ei tee yhteistyötä tai tarvittavien asiakirjojen saaminen toisen maan viranomaisilta viivästyy. Säilöönotto ei saa ylittää 18 kuukautta, ellei ulkomaalaista ole määrätty karkotettavaksi tietyin edellytyksin. Lisäksi tiettyjä säilöönottotilanteita koskevat lyhyemmät, 24 tunnin, 72 tunnin ja 7 päivän, enimmäiskestot. Lasta ei pääsääntöisesti saa ottaa säilöön yli kolmeksi vuorokaudeksi, eikä missään tilanteessa yli yhdeksäksi vuorokaudeksi.

7.1.1.4 Ruotsi

Ruotsin ulkomaalaislain (716/2005)²⁶ mukaan täysi-ikäinen henkilö voidaan ottaa säilöön neljässä tilanteessa: 1) henkilöllisyyden selvittämiseksi (identitetsförvar); 2) jos säilöönotto on välttämätöntä oleskeluoikeuden selvittämiseksi (utredningsförvar); 3) jos on todennäköistä, että henkilö käännytetään tai karkotetaan maasta (sannolikhetsförvar); 4) jos säilöönotto on tarpeen

²⁶ [Utlänningslag \(2005:716\) | Sveriges riksdag \(riksdagen.se\)](#)

maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai sen täytäntöön panemiseksi (verkställighetsförvar).

Edellä mainitut perusteet 3 ja 4 edellyttävät lisäksi vaaraa, että ulkomaalainen osallistuu rikolliseen toimintaan Ruotsissa taikka pakenee, piiloutuu tai muutoin pyrkii estämään maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanon. Laissa säädetään yksityiskohtaiset edellytykset pakenemisen vaaran arvioimiseksi. Edellytyksenä säilöön ottamiselle henkilöllisyyden selvittämiseksi on se, että henkilöllisyys on epäselvä henkilön saapuessa Ruotsiin tai kun hän saapumisensa jälkeen hakee oleskelulupaa Ruotsissa, tai hän ei kykene osoittamaan, että hänen henkilöllisyytensä on oikea, minkä vuoksi hänen oikeuttaan saapua tai oleskella Ruotsissa ei voida arvioida. Lapsen säilöön ottamisesta on erilliset, rajoitetummat säännökset.

Säilöönoton enimmäiskestoajat vaihtelevat säilöönnottoerusteen mukaan. Säilöönotto oleskeluoikeuden selvittämiseksi saa kestää enintään 48 tuntia. Säilöönotto maasta poistamisen täytäntöönpanon turvaamiseksi saa kestää enintään kaksi kuukautta, jollei säilöönottoa poikkeuksellisesta syystä jatketa. Näistäkään syistä huolimatta säilöönottoa ei saa jatkaa yli kolmea kuukautta, tai jos on todennäköistä, että tarvitaan enemmän aikaa ulkomaalaisen yhteistyön puutteen tai asiakirjojen hankkimisen vuoksi, yli 12 kuukautta. Tämä 12 kuukauden säilöönottoaika sisällytettiin lakiin paluudirektiiviä täytäntöönpannassa.

Edellä mainitut kolmen ja 12 kuukauden määräajat eivät kuitenkaan päde sellaisen ulkomaalaisen kohdalla, jonka tuomioistuimien on päättänyt karkottaa tämän syyllistyttyä rikokseen. Kun on kyse säilöönnotosta henkilöllisyyden selvittämisen vuoksi tai sen vuoksi, että henkilö todennäköisesti käännytään tai karkotetaan maasta, laissa ei säädetä ehdottomista säilöönottoajoista. Tällöin edellytetään kuitenkin erityisiä syitä, jotta säilöönotto voi kestää yli kaksi viikkoa. Lain 10 luvun 5 §:n nojalla lasta ei saa pitää säilössä yli 72 tuntia. Lapsen säilöönottoa voidaan kuitenkin jatkaa vielä 72 tunnilla, jos siihen on erityisiä syitä. Lasta ei saa erottaa molemmista huoltajistaan ottamalla lapsi tai hänen huoltajansa säilöön.

Säilöönottoa koskevaa ulkomaalaislain sääntelyä tarkasteltiin Ruotsissa 2010-luvulla (SOU 2011:17). Hallitus esitti muutoksia säilöönottoa koskeviin säännöksiin (prop. 2017/18:284), mutta ne eivät edenneet erityisesti sen vuoksi, että ehdotuksen taustalla oli seitsemän vuotta aiemmin tehty selvitys ja maahanmuutto Ruotsiin ja Ruotsin maahanmuuttopolitiikka olivat kokeneet merkittäviä muutoksia sen jälkeen. Lisäksi pidettiin tarpeellisena tarkastella kysymystä kokonaisvaltaisemmin kuin mitä vuoden 2011 raportissa oli tehty. Myös ylin maahanmuuttotuomioistuin, oikeusasiamiehet ja Migrationsverket ovat tuoneet esiin seikkoja, joiden vuoksi sääntelyä on tarve arvioida uudelleen. Esimerkiksi ylin maahanmuuttotuomioistuin on painottanut sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta ja nostanut esiin, että ulkomaalaislain säännökset rajoittavat mahdollisuuksia ottaa henkilö säilöön suhteessa vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskevaan sääntelyyn (MIG 2020:14).

Ruotsissa hallitus päätti elokuussa 2023 selvittämään ulkomaalaislain säilöönottoa koskevaa sääntelyä tarkoituksenaan laatia nykyaikainen ja tehokas sääntelykehys. Selvitys valmistuu säilöönoton perusteiden ja säilöönottoajan osalta helmikuussa 2025. Selvityksessä käydään läpi ulkomaalaislain aineellinen ja menettelyllinen sääntely sekä EU:n lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö. Selvityksessä tarkastellaan muun muassa säilöönoton perusteita, EU-lainsäädännön sallimaa säilöönoton kestoa ja säilöönoton vaihtoehtoja kuten sähköistä valvontaa. Selvityksen lähtökohtana on, että Ruotsin lainsäädännön tulee vastata niitä säilöönottomahdollisuuksia, jotka EU-lainsäädäntö mahdollistaa. Tämä koskee muun muassa paluudirektiivissä säädettyä 18 kuukauden enimmäiskestoajaa säilöönnotolle tilanteissa, joissa henkilöä ollaan poistamassa maasta. Tarkoituksena on arvioida, onko myös muutoin syitä

muuttaa tapaa, jolla säilöönottoaika määritetään. Erityisesti on tarkoitus arvioida, miten sovelletaan poikkeuksellisia syitä säilöönottoaikaa määritettäessä. Tänä päivänä säilöönottoajan pidentäminen edellyttää poikkeuksellisia syitä. Monet tällaisista tuomioistuinkäytännössä poikkeukselliseksi katsotuista syistä ovat kuitenkin hyvinkin tavanomaisia kuten epäselvä henkilöllisyys tai yhteistyön puute.

7.1.1.5 Tanska

Tanskan ulkomaalaislain²⁷ mukaan säilöönottoon voidaan turvautua vain, kun vaihtoehtoisten turvaamistoimien käyttö ei riitä. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön maasta poistamisen turvaamiseksi, jos on olemassa merkittävä vaara, että henkilö pakenee. Oleskeluluvan hakija voidaan ottaa säilöön hänen henkilöllisyytensä selvittämiseksi, rekisteröimisen suorittamiseksi ja hakemuksen perusteiden määrittämiseksi.

Lakiin sisältyy hyvin yksityiskohtaisia säännöksiä säilöönoton edellytyksistä. Esimerkiksi oleskeluluvan hakija voidaan ottaa säilöön, jos hän kieltäytyy oleskelemasta hänelle määrättyssä asuinpaikassa tai hän ilman järkevää syytä jättää saapumatta maahanmuuttoviranomaisen puhutteluun. Turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön, jos hän ei avusta viranomaisia turvapaikkahakemuksensa perusteiden selvittämisessä, ml. toistuva puhutteluun saapumatta jättäminen ilman järkevää syytä tai tiedon jättäminen antamatta henkilöllisyydestä, kansalaisuudesta tai matkareitistä taikka selvästi väärin tietojen antaminen niiden osalta. Turvapaikanhakija voidaan ottaa säilöön myös, jos hän ei edesauta muulla vastaavalla tavalla itseään koskevan asian tutkintaa. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön myös, jos hän ei tee yhteistyötä maasta poistamisensa järjestelyissä.

Säilöönoton oikeudellinen tarkastelu on suoritettava kolmen vuorokauden kuluttua säilöönottamisesta, jos henkilöä ei ole vapautettu aiemmin. Maasta poistamisen turvaamiseksi tarkoitettu kolmannen maan kansalaisen säilöönotto ei saa kestää yli kuusi kuukautta. Tuomioistuin voi kuitenkin jatkaa säilöönottoa kuuden kuukauden jälkeen 12 kuukaudella erityisissä tapauksissa, jos palauttamisen arvioidaan kestävän pitempään johtuen ulkomaalaisen yhteistyön puutteesta tai viiveistä tarvittavien matkustusasiakirjojen tai maahanpääsylvän hankkimisessa. Säilöönoton on oltava niin lyhyt kuin mahdollista ja sitä voidaan jatkaa vain niin kauan, kun palautusta valmistellaan ja edistetään asianmukaisesti.

Säilöönotosta maasta poistamisen yhteydessä säädetään palauttamista koskevassa laissa²⁸. Keskeinen säilöönottoperuste on pakenemisen estäminen. Laissa säädetään myös esimerkiksi velvollisuudesta poistua maasta, jos oleskeluoikeutta ei ole, sekä velvoitteesta tehdä yhteistyötä paluun järjestämiseksi. Tämä tarkoittaa henkilöllisyyden selvittämistä, matkustusasiakirjojen hankkimista, viranomaisten järjestämiin tapaamisiin osallistumista sekä muuta avustamista. Paluuvirasto (Hjemrejsestyrelsen) päättää, täyttääkö henkilö yhteistyövelvoitteen.

7.1.2 Maahantulokielto

7.1.2.1 Alankomaat

Alankomaiden ulkomaalaislaissa maahantulokielto määritellään paluudirektiivin mukaisesti. Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi, jollei henkilö muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

²⁷ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2023/1079#ide85995da-3144-4711-99e7-b86882e7f3f5>

²⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/982>

Käytännössä maahantulokielto määrätään yleensä kahdeksi vuodeksi esimerkiksi palauttamispäätöksen yhteydessä. Lyhyempi kielto voidaan määrätä esimerkiksi viisumin ylittäjille. Jos henkilö muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, hänet voidaan määrätä 10 vuoden maahantulokieltoon. Jos henkilö on uhka kansalliselle turvallisuudelle, maahantulokielto voidaan määrätä 20 vuodeksi.

Henkilölle lähetettävä tieto hänelle määrätystä maahantulokiellosta julkaistaan myös maan virallisessa lehdessä Staatscourantissa ja henkilö voi tarkistaa itseään koskevan tiedon internetistä tekemällä haun omalla nimellään. Viranomaiset kehottavat henkilöä ilmoittamaan maasta poistumisestaan, jotta maahantulokiellon päättymisajankohta kyetään määrittämään. Maahantulokiellon rikkomisen seurauksena voi olla enintään kuusi kuukautta vankeutta tai usean tuhannen euron sakkorangaistus.

Ulkomaalaislaissa säädetään myös mahdollisuudesta julistaa ulkomaalainen ei-toivotuksi henkilöksi. Perusteena ei-toivotuksi henkilöksi julistamiselle on lain mukaan esimerkiksi syyllistyminen vakavaan rikokseen tai toistuva syyllistyminen rikoksiin, uhka kansalliselle turvallisuudelle tai Alankomaiden kansainvälisten suhteiden vaarantaminen. Näissä tilanteissa päätös annetaan tiedoksi julkaisemalla se virallisessa lehdessä.

7.1.2.2 Belgia

Belgian ulkomaalaislaki edellyttää, että maahantulokiellon pituutta määritettäessä otetaan huomioon jokaisen yksittäisen tapauksen olosuhteet. Maastapoistamispäätökseen liitetään enintään kolmen vuoden maahantulokielto seuraavissa tapauksissa: kun aikaa vapaaehtoiselle maasta poistumiselle ei ole määrätty tai kun aiempaa maasta poistamispäätöstä ei ole noudatettu. Maahantulokielto on kuitenkin enintään viisi vuotta, jos henkilö on syyllistynyt petolliseen toimintaan tai muuhun laittomaan keinoon saadakseen tai pitääkseen voimassa oleskelulupansa, tai jos henkilö on solminut avio- tai avoliiton taikka tehnyt adoption yksinomaan saadakseen tai pitääkseen voimassa oleskelulupansa. Maahantulokielto voi olla yli viiden vuoden pituinen, kun henkilö aiheuttaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Laissa säädetään myös maahantulokiellon määräämisestä luopumisesta ja maahantulokiellon voimaantumisen lykkäämisestä. Maahantulokiellon määräämisestä voidaan luopua tietyissä laissa määritetyissä tapauksissa, edellyttäen, että henkilö ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle, ja humanitaarisista syistä. Henkilö voi pyytää kiellon lykkäämistä tai poistamista työhön tai opiskeluun liittyvistä syistä, kun kaksikolmasosaa kiellon voimassaoloajasta on kulunut.

7.1.2.3 Norja

Norjan maahanmuuttoasetuksessa säädetään maahantulokiellosta. Maahantulokielto voidaan määrätä yksittäistapauksessa tehdyn kokonaisarvion jälkeen. Laki velvoittaa määräämään maahantulokiellon paluudirektiivin velvoittaviksi määrittämissä tilanteissa. Harkinnassa otetaan tällöin huomioon suhteellisuusperiaate. Maahantulokielto voi olla yhden, kahden, viiden tai 10 vuoden mittainen taikka pysyvä. Kielto voi olla pitempi kuin viisi vuotta, jos yleinen järjestys tai kansalliset intressit sitä edellyttävät.

Kiellon pituuteen vaikuttaa muun muassa se, jos henkilöllä on lapsi Norjassa. Tällöin ei myöskään yleensä määrätä pysyvää maahantulokieltoa. Laissa luetellaan kuitenkin joitakin tekijöitä, joiden täytyessä myös näissä tilanteissa voidaan määrätä pysyvä maahantulokielto. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi yli kuuden vuoden vankeusrangaistus, useat yli kuuden kuukauden vankeusrangaistukset taikka läheiseen perheenjäsenen kohdistettu

väkivalta. Norjan ulkomaalaisvirasto UDI voi hakemuksesta poistaa maahantulokiellon, jotta lyhytaikainen vierailu Norjassa on mahdollista.

7.1.2.4 Ruotsi

Ruotsin ulkomaalaislaissa on säännökset maahantulokiellosta käännättämisen ja karkottamisen sekä mahdollisen vapaaehtoiselle maasta poistumiselle annetun ajan yhteydessä. Lisäksi säädetään maahantulokiellosta rikoksen johdosta toteutettavan karkottamisen yhteydessä. Maahantulokiellosta on säännöksiä myös erityislaissa tiettyjen ulkomaalaisten valvonnasta (2022:700). Lisäksi se nousee esiin ulkomaalaislaissa koskien turvallisuushan aiheuttavia ulkomaalaisia (niin kutsutut turvallisuustapaukset).

Maastapoistamispäätöksessä, johon sisältyy vapaaehtoisen paluun aika, annetaan tieto henkilölle siitä, että hänelle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hän ei poistu maasta annetussa ajassa. Jos henkilö ei ole poistunut maasta vapaaehtoiselle maasta poistumiselle annetun ajan kuluessa, vapaaehtoisen paluun ajan antanut viranomais määrää yhden vuoden mittaisen maahantulokiellon. Tilanteessa, jossa vapaaehtoisen paluun aikaa ei anneta, henkilölle määrätään maahantulokielto. Maahantulokieltoa ei kuitenkaan määrätä, jos ulkomaalaisen erityiset henkilökohtaiset olosuhteet puhuvat kiellon määräämistä vastaan. Maahantulokielto määrätään maastapoistamispäätöksen yhteydessä enintään viideksi vuodeksi. Se voi kuitenkin olla pitempikin, jos ulkomaalainen aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokieltoon määrätyle ulkomaalaiselle voidaan kuitenkin antaa lupa lyhyelle vierailulle Ruotsiin.

Rikokseen perustuvaan karkottamispäätökseen liitetään maahantulokielto tietyksi ajaksi tai toistaiseksi. Maahantulokiellon pituus määritetään lähtökohtaisesti rikoksen rangaistavuuden perusteella. Jos rangaistus on enintään yksi vuosi vankeutta, määrätään maahantulokielto yleensä viideksi vuodeksi. Jos rangaistus on yhden ja kahden vuoden välillä, määrätään maahantulokielto 10 vuodeksi. Tätä pitemmistä vankeusrangaistuksista määrätään normaalisti toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Tuomioistuim voi myös määrittää maahantulokiellon pituuden eri tavoin kuin edellä on kerrottu. Tällöin sen tulee kuitenkin ottaa huomioon rikoksen luonne ja riski, että ulkomaalainen syyllistyy uudestaan rikokseen Ruotsissa. Tuomioistuim voi arvioinnissaan ottaa huomioon myös ulkomaalaisen yhteydet Ruotsiin ja muut häneen liittyvät erityisolosuhteet. Myös näissä tapauksissa henkilölle voidaan antaa lupa vierailla lyhytkestoisesti Ruotsissa.

Ruotsin hallitus päätti kesällä 2023 toimista, joilla pyritään tehostamaan palautustoimintaa. Osana näitä toimia on selvitetty maahantulokieltoon liittyviä kysymyksiä kuten sitä, voitaisiinko maahantulokielto määrätä tietyissä tilanteissa nykyistä pidemmäksi ajaksi. Selvityksen taustalla on muun muassa Euroopan komission suorittama Schengen-arviointi, jossa komissio suositteli Ruotsille yksilöllisen arvioinnin suorittamista paluudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaisesti määritettäessä maahantulokiellon pituutta tietyissä tilanteissa. Selvityksessä tarkastellaan mahdollisuuksia pitempien maahantulokieltojen määräämiselle. Toistaiseksi voimassa olevien maahantulokieltojen osalta ei ehdoteta muutoksia.²⁹

7.1.2.5 Saksa

Saksassa maahantulokiellosta säännellään yksityiskohtaisesti oleskelua koskevassa laissa (Aufenthaltsgesetz). Kieltoa määritettäessä otetaan huomioon henkilön yksilölliset olosuhteet.

²⁹ <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2024/02/sou-202410/>

Maahantulokiellon pituus ei lähtökohtaisesti ylitä viittä vuotta. Aika voi olla kuitenkin 10 vuotta, jos taustalla on rikostuomio tai jos henkilö muodostaa vakavan vaaran yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Kiellon pituus voi olla 20 vuotta, jos henkilö on tehnyt rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmisyyttä vastaan, tai jos hän aiheuttaa terroristisen uhan tai uhan Saksan valtiolle. Maahantulokielto, joka on voimassa enintään 10 vuotta, voidaan poistaa tai sitä voidaan lyhentää tietyissä tilanteissa. Maahantulokieltoa, joka on voimassa 20 vuotta, ei ole mahdollista poistaa eikä sitä voida lyhentää. Osavaltion ylin viranomainen voi kuitenkin sallia tästä poikkeuksen yksittäistapauksissa.

Kielteisen päätöksen saaneille turvapaikanhakijoille annetaan 1–3 vuoden maahantulokielto. Maahantulokiellon määrittämisestä säädetään erikseen turvallisista alkuperämaista tulevien turvapaikanhakijoiden osalta. Kielto määrätään, vaikka henkilö poistuisi maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokiellon pituus on lähtökohtaisesti näissä tapauksissa enintään yksi vuosi. Jos kyseessä on toinen tai myöhempi hakemus, maahantulokiellon pituus on enintään 3 vuotta.

7.1.2.6 Tanska

Jos henkilö poistetaan Tanskasta rikosten perusteella, hänelle voidaan määrätä 4, 6 tai 12 vuoden määräaikainen maahantulokielto tai pysyvä maahantulokielto. Maahantulokiellon pituus riippuu rangaistukseksi määrätyn vapaudenriiston pituudesta. Maahantulokiellon pituus on 12 vuotta, jos vankeusrangaistus on 1–2 vuotta. Pysyvä maahantulokielto voidaan määrätä, jos vankeusrangaistus on yli 1,5 vuotta mutta alle 2 vuotta eikä 12 vuoden määräaikaiselle maahantulokiellolle ole perusteita. Pysyvä maahantulokielto määrätään, jos vankeusrangaistus on yli 2 vuotta. Laissa täsmennetään erikseen tilanteita, joissa maahantulokielto on määrättävä ainakin 6 vuodeksi. Niissä otetaan huomioon henkilön lyhyt, alle 6 kuukautta kestänyt laillinen oleskelu Tanskassa. Jos henkilö karkotetaan maasta sen vuoksi, että hänen katsotaan muodostavan uhan kansalliselle turvallisuudelle tai hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle, hänelle määrätään pysyvä maahantulokielto. Poikkeuksellisista syistä, mukaan lukien perhe- ja sosiaaliset siteet, voidaan tietyissä tapauksissa määrätä lyhyempi maahantulokielto. Arvioinnissa otetaan huomioon myös Tanskaa sitovat kansainväliset sitoumukset, erityisesti jos pysyvä maahantulokielto olisi niiden vastainen.

Laissa säädetään myös mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto Tanskaan uskonnollisille saarnaajille ja muille vastaaville uskonnollisille henkilöille yleisen järjestyksen turvaamiseksi. Sen pohjalta Tanskassa päivitetään internetissä kansallista listaa, johon on kirjattu henkilöiden nimet, kansalaisuudet ja muut tiedot.

7.1.3 Maahantulokiellon määrittäminen jäsenmaiden ulkopuolella olevalle

Suomi selvitti vuonna 2018 EMN:n ad hoc-kyselyllä jäsenmaiden lainsäädäntöä ja käytäntöjä maahantulokiellon määrittämisessä jäsenmaiden ulkopuolella oleskelevalle henkilölle.³⁰ Kyselyyn saatujen vastausten perusteella selkeitä yleislinjoja ei ole löydettävissä, kun kyse on mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto maasta poistuneelle ja ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle. Suomea perinteisesti lähellä olevista maista Itävallassa, Ruotsissa ja Saksassa maahantulokiellon määrittäminen ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle ei ole mahdollista. Sen sijaan Alankomaissa, Norjassa, Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on tiettyjen

³⁰ <https://www.emn.eu/wp-content/uploads/2012/02/201911-fi-ad-hoc-query-on-cancelling-residence-permits.pdf>

edellytysten täyttyessä mahdollista määrätä maahantulokielto ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle. Alankomaissa, Latviassa ja Tšekin tasavallassa ulkomailla oleva kolmannen maan kansalainen voidaan julistaa ei-toivotuksi, jos hänen katsotaan muodostavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Ei-toivotuksi julistetun ulkomaalaisen maahantuloa ei sallita. Toimenpide on vaikutuksiltaan verrattavissa kansalliseen maahantulokieltoon, jonka perusteella ei voida tehdä esimerkiksi SIS-kuulutusta. Kansalliseen luetteloon merkitylle, väkivaltaa edistävälle ulkomaalaiselle uskonnolliselle saarnaajalle voidaan Tanskan lainsäädännön nojalla määrätä myös koko Schengen-aluetta koskeva maahantulokielto.

Kun kyse on velvollisuudesta kuulla kolmannen maan kansalaista, jonka olinpaikka on tuntematon, ennen häntä koskevan hallintopäätöksen tekemistä, kuusi jäsenvaltiota vastasi, että kuuleminen ei ole kaikissa tilanteissa täysin välttämätöntä. Kuudessa valtiossa, mukaan lukien Alankomaissa, Belgiassa, Norjassa ja Tanskassa, lainsäädäntöön sisältyy kuulemisvelvoite, mutta myös nimenomainen poikkeussääntö, jonka nojalla kuulemisesta voidaan tietyissä tilanteissa luopua. Eräissä maissa kuulemisvelvoite voidaan täyttää siten, että vastinepyyntöä tai kutsua kuulemiseen koskeva ilmoitus asetetaan nähtäville viranomaisen ilmoitustaululle virastossa tai viranomaisen verkkosivuille.

Kun kyse on siitä, millä tavalla päätös pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta ja mahdollisesta maahantulokiellon määräämisestä annetaan tiedoksi ulkomaalaiselle, jonka olinpaikka on tuntematon, kävi ilmi, että neljässä valtiossa päätös annetaan tiedoksi kirjeellä ulkomaalaisen viimeisimpään tiedossa olevaan osoitteeseen tai sähköpostitse. Neljä valtiota, esimerkiksi Saksa, toimii siten, että päätös annetaan viime kädessä tiedoksi julkaisemalla sitä koskeva ilmoitus viranomaisen ilmoitustaululla virastossa tai viranomaisen verkkosivuilla. Alankomaat ja Espanja käyttävät viimeisenä keinona sitä, että ilmoitus päätöksestä julkaistaan virallisessa lehdessä. Myös Tanskassa ilmoitus luvan raukeamisesta voidaan julkaista viimeisenä keinona virallisen lehden sähköisessä numerossa.

7.1.4 Johtopäätöksiä erityisesti muiden Pohjoismaiden toteuttamista keinoista

Säilöönottojen enimmäiskestoajat vaihtelevat vertailumaiden lainsäädännöissä. Monissa maissa on laissa paluudirektiivin mukaiset enimmäiskestoajat tai harkinnassa niiden käyttöönotto. Lasten säilöönoton lyhyehköstä kestosta säädetään esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa erikseen. Toisin kuin Suomessa, nämä säännökset koskevat myös perheidensä kanssa olevia lapsia. Rikoksiin syyllistyneiden säilöönottoajoista on erillistä sääntelyä.

Muissa Pohjoismaissa säädetään huomattavasti Suomea yksityiskohtaisemmin pakenemisen vaaran edellytyksistä. Pakenemisen vaaran kriteereihin sisältyy esimerkiksi väärin tietojen antaminen, yhteistyöhaluttomuus henkilöllisyyden selvittämisessä tai aikomus olla noudattamatta paluuvelvoitetta. Yhteistyötä edellytetään esimerkiksi liittyen ulkomaalaisen tavoitettavuuteen ja tietojen antamiseen. Ruotsissa maahanmuuttovirasto siirtää ulkomaalaisen palauttamisasian käsittelyn poliisille, jos hän ei tee yhteistyötä viraston kanssa.

Määräaikaisten maahantulokieltojen pituudet ovat useissa vertailumaissa merkittävästi Suomen viiden vuoden määräaikaista maahantulokieltoa pitempiä. Käytössä on 10 ja 20 vuoden määräaikaisia maahantulokieltoja, kun kyse on uhasta yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Suomen tavoin myös muissa Pohjoismaissa on mahdollista määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Muissa Pohjoismaissa on velvoitteena määrätä maahantulokielto paluudirektiivin edellyttämässä tilanteissa. Esimerkiksi Norjassa maahantulokielto voidaan kuitenkin jättää määräämättä, jos se olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista. Ruotsissa maahantulokieltoa ei määrätä, jos ulkomaalaisen erityiset henkilökohtaiset olosuhteet puhuvat kiellon määräämistä vastaan. Useissa maissa, mukaan lukien Norjassa ja

Tanskassa, ei edellytetä, että ulkomaalainen oleskelisi maassa taikka EU- tai Schengen-alueella, jotta hänelle voitaisiin määrätä maahantulokielto.

7.2 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi on tehty vaihtoehtojen punnintaa erityisesti säilöönottoa koskevan sääntelykokonaisuuden ja maahantulokiellon määräämiseen liittyvän kokonaisharkinnan osalta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellessaan ulkomaalaislain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä (PeVL 45/2014 vp, s. 4) pitänyt säilöön ottamista koskevaa sääntelyä hankalasti hahmottavana. Esitystä valmisteltaessa onkin pohdittu, tulisiko säilöönoton edellytyksiä koskevan sääntelyn selkeyttämiseksi luopua laissa omaksutusta lähtökohdasta, jonka mukaan säilöönoton erityiset edellytykset koskevat kaikkia ulkomaalaisia, jotka voidaan ulkomaalaislain nojalla ottaa säilöön, eikä lähtökohtaisesti tehdä eroa sen suhteen, onko sääntelyn taustalla vastaanottodirektiivi vai ko paluudirektiivi. Lisäksi on pohdittu sitä, miten yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta koskevat uudet säilöönoton edellytykset on mahdollista sisällyttää lakiin ottaen huomioon voimassa oleva kehikko, joka edellyttää turvaamistoimen yleisen edellytyksen ja säilöönoton erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä.

EU-säädösten ohella Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset, erityisesti EIS, asettavat raamit säilöönottoa koskevalle sääntelylle. EIS:n 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaan säilöönotto on mahdollista tilanteissa, jossa lain nojalla estettäisiin henkilön laiton maahantulo, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Tämän johdosta on päädytty siihen, ettei ole mahdollista säännellä säilöönotosta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella voimassa olevien yleisten edellytysten ulkopuolella. Valmistelussa on myös saatu palautetta, että yleisistä ja erityisistä edellytyksistä sekä edellytyksestä koskien niiden samanaikaista täyttymistä halutaan pitää kiinni.

Valmistelussa on pohdittu myös sitä, tulisiko säilöönottomahdollisuuksien lisäämiseksi poiketa paluudirektiivin soveltamisalasta 2 artiklan 2 b kohdan nojalla. Suomen intressissä on edistää uuden yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta ja valtion turvallisuutta koskevan säilöönottoperusteen sisällyttämistä paluudirektiiviin komission ehdotuksen ja jäsenmaiden kannanmuodostuksen mukaisesti. Näin toimimalla edistetään EU:n palauttamista koskevan lainsäädännön yhtenäisyyttä ja vahvistetaan palauttamispolitiikkaa koko EU:n tasolla. Derogaatiomahdollisuuden käyttäminen voi kuitenkin joissakin tapauksissa olla välttämätöntä, vaikkakin se vie jäsenmaiden lainsäädäntöä kauemmaksi toisistaan.

Esitystä valmisteltaessa on myös tehty punnintaa sen suhteen, millä tavalla maahantulokiellon määräämisen velvoittavuutta voitaisiin lisätä. Tässä yhteydessä on valmistelussa noussut esiin se, että EU-oikeus ei edellytä kokonaisharkinnasta luopumisesta niissä tilanteissa, joissa maahantulokielto on paluudirektiivin ja voimassa olevan lain nojalla määrättävä. Valmistelussa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Tästä syystä esitystä valmisteltaessa on pohdittu kansallista liikkumavaraa.

Valmistelun yhteydessä on pohdittu, voitaisiinko viestiä siitä, että harkittaessa maahantulokiellon määräämiseen liittyviä erilaisia näkökohtia, tulisi huomiota enenevässä määrin kiinnittää henkilön moitittavaan käyttäytymiseen, välittää jollakin toisella tavalla kuin

kokonaisharkinnasta luopumisella. Yhtenä mahdollisuutena on esillä ollut 146 §:n 2 momentin muokkaaminen siten, että edellä kerrottu viesti välittyisi siitä nykyistä painokkaammin. Pohdinnassa on kuitenkin päädytty siihen, että harkinnan rajaaminen tilanteissa, joissa maahantulokielto jo voimassa olevan lain mukaan on velvoitteena määrätä, vastaa parhaiten tavoitteeseen.

8 Lausuntopalaute

Hallituksen esitysluonnosta koskeva lausuntopyyntö oli esillä Lausuntopalvelu.fi -sivustolla ajalla 17.5.–28.6.2024. Lausuntoja saatiin yhteensä 32 lausunnonantajalta. Lausunnon antoivat sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, oikeusministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä (Joutsenon vastaanottokeskus), Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin kärjäoikeus, Etelä-Karjalan kärjäoikeus, lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisneuvonta ry, Kirkkohallitus, Suomen asianajajaliitto, Juristiliitto, Suomen pakolaisapu ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Suomen Punainen Risti, Siirtolaisuusinstituutti, Lastensuojelun Keskusliitto, Pelastakaa Lapset ry, Suomen UNICEF ry, UNHCR Representation for Northern Europe, Diakonissalaitos ja Suomen Venäjänkielisten Keskusjärjestö ry.

Esityksestä annettu lausuntopalaute oli sisällöltään eriävää. Turvallisuusviranomaiset kannattivat esitystä yleisesti ja katsoivat sen tehostavan yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä parantavan kansallista turvallisuutta. Pakolaisneuvonta ry, Diakonissalaitos ja muut järjestötoimijat pitivät esitystä huolestuttavana ja katsoivat sen lisäävän säilöönottojen määrää ja lisäävän laittomasti maassa oleskelevien määrää. Useat lausunnonantajat kritisoivat sitä, että ulkomaalaislakiin ehdotetaan hyvin lähellä toisiaan oleviin kokonaisuuksiin muutoksia useissa samanaikaisesti käynnissä olevissa lainsäädäntöhankkeissa, mikä vaikeuttaa kokonaisuuden arviointia. Sääntelyn selkeyttämistä tuomalla vakiintunutta soveltamiskäytäntöä lain tasolle pidettiin yleisesti kannatettavana. Maahanmuuttovirasto nosti esiin sen, että esityksessä ei huomioida niin sanottuja erillislakeja, joissa säädetään myös ulkomaalaisten oikeuksista kuten laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017) ja laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018).

Laillista oleskelua koskeva muutosehdotus sai lausunnonantajilta osakseen runsaasti kritiikkiä. Säännöstä pidettiin epäselvästi muotoiltuna ja sen vaikutuksia vaikeasti arvioitavina. Säännöstä kritisoitiin myös siitä, että siinä ei huomioitu ihmiskaupan uhreja, eikä työperusteista oleskelulupaa hakevia. Jatkovalmistelussa säännös on laadittu kokonaan uudestaan sisällön selkeyttämiseksi. Säännöksessä on pyritty huomioimaan kaikki hakijaryhmät. Säännöksen perusteluja on täydennetty muun muassa epäiltyjen ihmiskaupan uhrien aseman ja heille myönnettävän harkinta-ajan osalta. Lisäksi 148 §:n 2 momenttia muutettiin jatkovalmistelussa siten, että siinä mahdollistettaisiin käännyttämispäätöksen tekeminen, jos ulkomaalainen ei oleskele maassa laillisesti siten kuin 40 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi.

Ehdotus kokonaisharkinnan poistamisesta tilanteissa, joissa maahantulokielto määrätään, koska ulkomaalaiselle ei ole määrätty vapaaehtoisen paluun määräaika tai hän ei ole noudattanut hänelle määrättyä määräaika, sai lausunnonantajilta osakseen runsasta arvostelua. Esitystä pidettiin tältä osin perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten velvoitteiden vastaisena, ja katsottiin, ettei se toteuttanut velvoitetta huomioida lapsen etu ja perhe-elämän suoja kaikissa tilanteissa. Ehdotusta pidettiin myös suhteellisuusperiaatteen vastaisena. Esityksen

jatkovalmistelussa kokonaisharkintaa on päädytty rajaamaan niin, että lapsen etu ja perhe-elämän suoja tulee huomioida jatkossakin kaikissa tilanteissa määrättäessä maahantulokieltoa.

Lausunnonantajat esittivät huolensa kuulemisvelvoitteen täyttämisestä tilanteessa, jossa ulkomailla oleskelevan oleskelulupa peruutetaan ja hänelle määrätään maahantulokielto. Osa lausunnonantajista piti luvan peruuttamisen kynnystä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella turhan matalana. Asianajajaliitto ehdotti edunvalvojan määräämistä päätöksen kohteena olevalle tavoittamattomalle henkilölle, jolla olisi oikeus tutustua asiakirjoihin, lausua niistä ja valittaa päätöksestä.

Suojelupoliisi katsoi, että lakiin tulisi lisätä vielä mahdollisuus määrätä ulkomailla oleskelevalle ulkomaalaiselle maahantulokielto kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella myös silloin, kun henkilöllä ei ole minkäänlaista lupahistoriaa Suomessa. Suojelupoliisin mukaan tiedustelutiedon perusteella määrättävän maahantulokiellon lisäämisellä lakiin pystyttäisiin estämään ennakolta esimerkiksi tunnettujen tai ulkomailla tuomittujen terroristien tai vierastaistelijoiden tulo Suomeen sekä EU:n ja Schengen-alueelle. Ministeriö pitää suojelupoliisin ehdotusta perusteltuna, mutta ottaen huomioon arvioitu ehdotuksen valmisteluun tarvittava aika, sitä ei ole mahdollista sisällyttää käsillä olevaan esitykseen.

Lausunnonantajat olivat eri mieltä maahantulokiellon pituutta koskevasta ehdotuksesta. Osa lausunnonantajista piti hyvänä sitä, että kolmansien maiden kansalaisten ja unionin kansalaisten kohtelua maahantulokiellon kestoista määrättäessä yhdenmukaistetaan. Osa taas katsoi, että ehdotetun muutoksen myötä toistaiseksi voimassa olevasta maahantulokiellosta tulee luopua kokonaan. Maahanmuuttovirasto nosti esiin sen, että ehdotetun 15 vuoden maahantulokiellon perusteet olivat yhdenmukaiset toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon kanssa, mikä tarkoitti sitä, ettei yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta uhkaavalle henkilölle voitaisi jatkossakaan määrätä yli 5 vuoden maahantulokieltoa, jos henkilöä ei olisi tuomittu rangaistukseen. Esitysehdotusta on muutettu tämän johdosta. Lisäksi mahdollisuus määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella erotettiin jatkovalmistelussa määräaikaaisesta maahantulokiellosta, jotta kielto voitaisiin määrätä myös ilman rikostuomiota. Helsingin hallinto-oikeus ehdotti maahantulokiellon voimassaolon alkamista koskevan sääntelyn keskittämistä yhteen säännökseen useamman säännöksen sijaan. Tämä on toteutettu esityksen jatkovalmistelussa.

Lausunnonantajien näkemykset ehdotetuista uusista 121 §:n 1 momentin säilöönoton erityisistä edellytyksistä vaihtelivat. Poliisiviranomaiset pitivät ehdotuksia turvallisuuden takaamisen ja varautumisen näkökulmasta kannatettavina. Helsingin ja Etelä-Karjalan kärjäoikeudet edellyttivät ehdotetun uuden 6 kohdan ja olemassa olevan 3 kohdan välisen yhteyden ja eroavaisuuksien selkeyttämistä. Vastaanottokeskusten turvallisuuden parantamista pidettiin yleisesti kannatettavana, mutta ehdotetun uuden 8 kohdan muotoilu katsottiin soveltamisalaltaan liian laveaksi. Järjestötoimijat kritisoivat yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden käsitettä liian laveaksi ja yleiseksi, ja edellyttivät sen tarkempaa määrittelyä. Useampi lausunnonantaja muistutti siitä, että säilöönottoa ei saa käyttää rangaistuskeinona. Jatkovalmistelussa 8 kohta on rajattu koskemaan vain vastaanottokeskuksissa tai niiden välittömässä läheisyydessä tapahtuvaa häiriökäyttäytymistä. Kohtien 3 ja 6 välistä eroa on avattu perusteluja tarkentamalla.

Lapsiasiavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja kaikki järjestötoimijat totesivat lausunnoissaan yksikantaan, että lasten säilöönotto tulisi kieltää lainsäädännössä kokonaan. Lausunnonantajat muistuttivat YK:n lapsen oikeuksien komitean vuonna 2023 Suomelle antamasta huomautuksesta lopettaa lasten säilöönotto. Lausunnonantajat pitivät huoltajansa

kanssa säilöön otetun lapsen säilöönottoajan rajaamista sinällään positiivisena ehdotuksena ja positiivisena muutoksena suhteessa voimassa olevaan lakiin.

Helsingin ja Etelä-Karjalan käräjäoikeudet katsoivat lausunnoissaan, että säilöönottoajan pituutta koskevaa säännöstä tulee selkeyttää ja perusteluja täsmentää. Myös muun muassa Amnesty International katsoi säilöönnoton kokonaiskeston jäävän epäselväksi. Osa lausunnonantajista totesi, ettei säilöönottoajan pidennykselle löydy olemassa olevaa tarvetta. Poliisihallitus piti enimmäisajan pidennystä perusteltuna, joskin sitä tullaan todennäköisesti tarvitsemaan harvoin. Esityksen jatkovalmistelussa säännös on muotoiltu kokonaan uudestaan, jotta se olisi selkeämpi ja helpommin sovellettavissa.

Säilöönnoton tarkastelua viran puolesta kolmen kuukauden välein pidettiin yleisesti positiivisena ehdotuksena ja sen katsottiin parantavan säilöön otettujen oikeusturvaa. UNHCR ehdotti tarkastelujakson lyhentämistä vielä niin, että tarkastelu olisi seitsemän päivän välein kuukauteen asti ja sen jälkeen kuukauden välein. Tuomioistuimet ja Juristiliitto nostivat esiin huolensa tuomioistuinten resurssien turvaamisesta käsittelymäärien kasvaessa. Säilöönottoajan seuraaminen tulee tapahtumaan käräjäoikeuksissa manuaalisesti, mikä edellyttää riittäviä resursseja. Hallintotuomioistuimet puolestaan katsoivat uusintahakemusten ja uudistettujen täytäntöönpanokieltohakemusten lisääntyvän mahdollisesti pidentyvien säilöönottoaikojen myötä.

Pakenemisen vaaran arviointikriteerien määrittelyä pidettiin yleisellä tasolla tervetulleena ja soveltamiskäytäntöä selkeyttävänä. Käräjäoikeudet totesivat ehdotuksen vastaavan nykyistä soveltamiskäytäntöä. Useampi lausunnonantaja kritisoi sitä, että moni ehdotetuista arviointikriteereistä täyttyy valtaosalla turvapaikanhakijoista, eikä sitä huomioida säännöksessä. Myös ehdotetun pykälän 2 ja 3 momentin välinen ero koettiin epäselväksi. Jatkovalmistelussa pykälä on muotoiltu kokonaan uudestaan arviointikriteerien välisen painotuseron selkeyttämiseksi. Pykälän perusteluja on tarkennettu huomioiden turvapaikanhakijoiden erityisasema maahan saapuessaa.

Ulkomaalaisen yhteistyövelvoite viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa sai eriäviä näkemyksiä. Oikeuskanslerinvirasto katsoi, että säännöstä on vielä täsmennettävä. Poliisiviranomaiset katsoivat ehdotuksen tehostavan maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Muun muassa Siirtolaisuusinstituutti muistutti siitä, että turvapaikanhakijaa ei saa edellyttää olemaan yhteydessä kotimaansa viranomaisiin. Jatkovalmistelussa säännöksen perusteluja on täydennetty.

Säilöönottosäännöksistä poikkeaminen hätätilanteessa (poikkeustilanteessa) aiheutti useassa lausunnonantajassa huolta. Käräjäoikeudet pitivät hyvänä sitä, että säännös mahdollistaa tuomioistuinkäsittelyn määrärajoista poikkeamisen. Helsingin käräjäoikeus ja Asianajajaliitto nostivat esiin myös sen, voisiko hätätilanteessa poiketa myös oikeuspaikasta. Erityistä kritiikkiä aiheutti se, että ehdotuksessa ei huomioida lapsia. Oikeusministeriön mukaan viranomaisen tulee varautua häiriötilanteisiin niin, että normaaleja lakeja voidaan noudattaa. Oikeusministeriö katsoi lisäksi, että säilöönottokapasiteetin nostamisen tulee olla ensisijainen toimi ennen hätätilanteen julistamista. Esityksen jatkovalmistelussa pykälän otsikko on muutettu vastaamaan paremmin sen tarkoitusta. Pykälään on lisätty säännös siitä, että lapsia ei saa edes hätätilanteessa sijoittaa muualle kuin säilöönottoyksikköön. Pykälästä on poistettu säännös mahdollisuudesta sijoittaa säilöön otettu poliisin tai rajavartiolaitoksen viranomaisen pidätystiloihin.

Poliisihallitus ja rajavartiolaitos pitivät kannatettavana poliisin ja rajavartiolaitoksen toimivallan lisäämistä maasta poistamista ja maahantulokieltojen määräämistä koskevissa asioissa. Toimivallan laajennuksen nähtiin vähentävän turvaamistoimien käyttöä ja

sujuvoittavan toimintaa. Suomen Punainen Risti katsoi, että Maahanmuuttoviraston yksityiskohtaisesta toimivallasta määrätä lievemmistä turvaamistoimista tulisi säätää lain tasolla Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen sijaan.

Lausunnonantajia pyydettiin kiinnittämään lausunnoissaan erityistä huomiota esitysluonnoksessa esitettyjen muutosten vaikutusten arviointiin. Hallituksen esityksen perusteluja on täydennetty lausunnoissa saadun palautteen perusteella erityisesti koskien ulkomaalaislakiin valmisteilla olevien lakimuutosten yhteisvaikutuksia, perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja lapsivaikutuksia. Yhteisvaikutusten osalta esitystä on täydennetty muun muassa useilla esimerkeillä, jotka liittyvät ulkomaalaislain muuttamista koskevan lain (472/2024) ja tämän esityksen yhteisvaikutuksiin. Lapsivaikutuksissa on otettu huomioon lausuntopalautteen perusteella tehdyt muutokset liittyen lapsen etua ja perhe-elämän suojaa koskevaan harkintaan maahantulokieltoa määrättäessä. Säättämisyjärjestysperusteluja on täydennetty pääasiassa yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon sekä paluudirektiiviin perustuvan hätätilanteen osalta.

9 Säännöskohtaiset perustelut

3 §. Määritelmät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 27 kohta, jossa määriteltäisiin laitton oleskelu paluudirektiivin vastaavaa määritelmää mukaillen. Kyse olisi kolmansien maiden kansalaisten eli muiden ulkomaalaisten kuin unionin kansalaisten laittomasta oleskelusta Suomessa.

Laissa ei määritellä laitton oleskelun sisältöä, vaikka eri yhteyksissä, esimerkiksi 52 d, 129 a, 149 b ja 151 §:ssä, säädetään laittomasta oleskelusta ja siihen liittyvistä vaikutuksista ulkomaalaisiin. Laitton oleskelun käsitettä käytetään myös muissa laeissa kuten työsopimuslaissa (55/2001), jonka 11 a luvussa säädetään työnantajien yhteisvastuusta palkattaessa laittomasti maassa oleskelevia työntekijöitä. Laittomaan oleskeluun viitataan määritelmän puuttuessa muulla tavoin. Esimerkiksi 185 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalainen tuomitaan ulkomaalaisrikkomuksesta, jos hän oleskelee tahallaan maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa.

Laitton oleskelun sisältö on vakiintuneessa hallinto- ja oikeuskäytännössä johdettu lain laillista oleskelua koskevan 40 §:n kautta; oleskelu, joka ei ole laillista, katsotaan laittomaksi. Vaatimus lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta edellyttää kuitenkin, että ulkomaalaisen oikeuksiin ja velvollisuuksiin oleellisesti vaikuttava asia määritellään nimenomaisesti.

Paluudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan laittomalla oleskelulla tarkoitetaan sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa (rajasäännösten muutoksen jälkeen 6 artikla) määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa. Paluudirektiivissä käsitteen tarkka määrittely on välttämätöntä, koska direktiivin kohde ja soveltamisala liittyvät suoraan siihen, oleskeleeko kolmannen maan kansalainen jäsenvaltion alueella laillisesti vai laittomasti. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmannen maan kansalaisiin.

Paluukäsikirjassa todetaan, että kaikki EU:n jäsenvaltioiden alueella fyysisesti olevat kolmansien maiden kansalaiset oleskelevat siellä paluudirektiiviä sovellettaessa joko laillisesti tai laittomasti. Kolmatta vaihtoehtoa ei ole. Paluukäsikirjassa annetaan konkreettisia

esimerkkejä siitä, miten eri tilanteissa olevien ulkomaalaisten oleskelun laillisuus tai laittomuus olisi tulkittava.

Paluukäsikirjan mukaan esimerkiksi seuraavien kolmansien maiden kansalaisten katsotaan oleskelevan laittomasti jäsenvaltiossa:

- vanhentuneen oleskeluluvan tai viisumin haltijat;
- peruutetun oleskeluluvan tai viisumin haltijat;
- kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat;
- turvapaikanhakijat, jotka ovat saaneet päätöksen, jolla päätetään oikeus oleskeluun turvapaikanhakijana;
- henkilöt, joita koskee maahantulokielto rajalla;
- henkilöt, jotka on otettu kiinni heidän ylittäessään laittomasti rajan;
- jäsenvaltioiden alueella kiinniotetut laittomasti maassa oleskelevat henkilöt;
- henkilöt, jotka on pysäytetty heidän kulkiessaan jäsenvaltion alueen kautta päästäkseen toiseen jäsenvaltioon ilman lakiin perustuvaa oikeutta;
- henkilöt, joilla ei ole oleskeluoikeutta jäsenvaltiossa, jossa heidät on otettu kiinni (vaikka heillä on oikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa);
- henkilöt, jotka oleskelevat jäsenvaltion alueella vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson aikana;
- henkilöt, joiden maasta poistamista on lykätty.

Paluukäsikirjan mukaan seuraaviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden oleskelua ei katsota laittomaksi, koska heillä on laillinen oikeus oleskella jäsenvaltiossa (mahdollisesti tilapäisesti):

- turvapaikanhakijat, joille on myönnetty oikeus oleskella jäsenvaltiossa turvapaikkamenettelyn ajan;
- kansalaisuudettomat henkilöt, joilla on kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus oleskella jäsenvaltiossa kansalaisuusaseman määrittämisen ajan;
- henkilöt, jotka oleskelevat jäsenvaltiossa ja joilla on virallinen asema maasta poistamisen estymisen vuoksi (jos tällaista asemaa pidetään kansallisen lainsäädännön mukaan laillisena oleskeluna);
- vilpillisin keinoin hankitun luvan haltijat, jos lupaa ei ole kumottu tai peruutettu ja sitä pidetään edelleen voimassa olevana lupana.

Lisäksi paluukäsikirjassa selvennetään erityisesti seuraavia tilanteita:

- Henkilöt, joiden oleskelulupahakemusta käsitellään, voivat oleskella maassa joko laillisesti tai laittomasti riippuen siitä, onko heillä voimassa oleva viisumi tai muu oleskeluoikeus.
- Laittoman oleskelun kestolle ei ole asetettu ajallista vähimmäisedellytystä tai edellytystä kolmannen maan kansalaisen tarkoituksesta jäädä jäsenvaltion alueelle laittomasti.
- Päättäneen luvan uusimista hakevat henkilöt oleskelevat laittomasti, ellei jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä toisin säädetä.

Paluukäsikirjan esimerkkitalanteista voidaan havaita, että vaikka kolmannen maan kansalaisen oleskelu on paluudirektiivin mukaan tietyissä tilanteissa laitonta, hänellä voi kuitenkin samalla olla jonkun muun säädöksen perusteella oikeus oleskella maassa, eikä hänen oleskeluaan näin ollen katsota laittomaksi. Paluukäsikirjan esimerkeistä ilmenevää ristiriitaisuutta on osaltaan selkeyttänyt kohdassa 4.2.1 tarkasteltu EUT:n ratkaisu C-181/16 Gnandi.

Paluudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaan Schengenin rajasäännösten maahantuloa koskevien edellytysten puuttuminen maahan tullessa tai edellytysten lakkaaminen myöhemmin tekee maassa oleskelevan ulkomaalaisen oleskelusta laitonta. Näiden edellytysten

osalta paluudirektiivi ei anna jäsenvaltioille harkintavaltaa. Määritelmän loppuosa ”tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa” puolestaan antaa jäsenvaltioille tietyn harkintavallan laillisen oleskelun määrittelyn suhteen. Paluukäsikirjan esimerkkiluettelosta voidaan havaita, että tietyissä tilanteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa lähtökohtaisesti laittomasti maassa oleskeleville oikeus oleskella maassa ennen tai jälkeen palauttamispäätöksen tekemisen. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeus jäädä maahan senkin jälkeen, kun heidän oleskelunsa on muuttunut laittomaksi hakemuksen hylkäämisen jälkeen, perustuu taas EU:n turvapaikkamenettelydirektiiviin.

Voimassa olevassa laissa maahantulon edellytyksistä säädetään 11 §:ssä ja oleskeluoikeudesta 40 §:ssä. Lain 40 §:n 3 momentissa säädetään laillisesta oleskelusta tilanteissa, joissa ulkomaalainen hakee Suomessa oleskelulupaa. Laittoman oleskelun määritelmää valmisteltaessa katsottiin tarpeelliseksi täsmentää samalla 40 §:n 3 momentin avointa määritelmää, joka on myös ristiriidassa paluukäsikirjan ja EUT:n linjausten kanssa.

40 §. Oleskeluoikeus. Pykälän 3 momentti ehdotetaan muutettavaksi ja pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 ja 5 momentti. Muutosehdotus tukee ehdotettua laittoman oleskelun määritelmän lisäämistä 3 §:n uudeksi 27 kohdaksi. Lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus huomioon ottaen 3 momentin sisältöä on syytä täsmentää ensinnäkin siltä osin, että hakijan tulisi oleskella maassa laillisesti jättäessään oleskelulupahakemuksen, jotta oleskelulupahakemuksen tekeminen antaisi hänelle oikeuden laillisesti odottaa kyseisen hakemuksen käsittelyä Suomessa. Nyt esitetyn laittoman oleskelun määritelmän mukaan oleskelu on laitonta, jos ulkomaalainen ei täytä ulkomaalaislaissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Samalla saatettaisiin momentin sisältö vastaamaan sitä tarkoitusta, mitä lakia säädettyäessä oli alun perin tarkoitettu ja vahvistettaisiin hallittua maahanmuuttoa oleskeluluvan hakemusprosessin osalta. Oleskelulupahakemuksen käsittelyyn perustuva oikeus lailliseen oleskeluun edellä mainituissa tilanteissa päättyy Maahanmuuttoviraston päätökseen.

Momenttiin lisättäväksi ehdotettu edellytys, jonka mukaan hakijan tulee oleskella maassa laillisesti jättäessään hakemuksen, tarkoittaisi pykälän 1 momentin mukaista laillista oleskelua. Kyseeseen voisi esimerkiksi tulla oleskelu oleskeluluvalla, viisumilla tai viisumivapaasti. Oleskelu hakemuksen käsittelyn ajan olisi laillista, vaikka oleskelulupa, viisumi tai viisumivapaa-aika umpeutuisi käsittelyn aikana. Sääntelyllä vahvistettaisiin myös ennen voimassa olevan oleskeluluvan päättymistä jatkolupaa ja pysyvää oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen oikeus oleskella laillisesti maassa tilanteissa, joissa päätöstä uuteen hakemukseen ei ole tehty ennen aikaisemman luvan voimassaolon päättymistä.

Lisäksi ehdotettu sääntely kattaisi ihmiskaupan uhrin ja laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen oikeuden oleskella maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, edellyttäen että hän tekee 52 a §:ssä tai 52 d §:ssä tarkoitettua oleskelulupaa koskevan hakemuksen harkinta-ajan voimassaolon aikana. Oleskelu olisi hakemuksen käsittelyn ajan laillista, vaikka harkinta-aika ehtisi umpeutua käsittelyn aikana. Tarkoituksena on, ettei mahdollisesti ihmiskaupan uhriksi joutunutta ulkomaalaista poistettaisi maasta, ennen kuin edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle on tutkittu. Harkinta-aika on tarkoitettu annettavaksi maassa oleskelun laillistamiseksi sellaiselle epäilylle uhrille, joka oleskelee maassa ilman oleskeluoikeutta. Harkinta-ajan antamisella turvataan erityisesti Euroopan neuvoston yleissopimuksen ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta 10 artiklassa jäsenvaltioille säädetty velvoite varmistaa uhrien asianmukainen tunnistaminen, uhrin avunsaanti tunnistamisprosessin aikana ja se, ettei mahdollista uhria poisteta maasta ennen tunnistamisprosessin loppuun saattamista.

Ehdotettu sääntely liittyy ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Säännöksen esitöiden mukaan (HE 26/2024 vp s. 61) kyseinen kohta pitäisi sisällään tilanteet, joissa ulkomaalainen on alun perin tullut maahan laittomasti tai hän on ensin oleskellut maassa laillisesti, mutta jäänyt maahan oleskelemaan, vaikka hänen olisi pitänyt poistua maasta oleskeluoikeuden päätyttyä taikka on tehty päätös maasta poistamisesta ja päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 1 kohdassa säädetty ei koske tilanteita, joissa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen on erehdyksessä tai muistamattomuuttaan jättänyt hakematta uutta oleskelulupaa edellisen oleskeluluvan ollessa vielä voimassa. Jos jatkolupaa tai pysyvää lupaa hakevan ulkomaalaisen oleskelu olisi siis edellä kerrotuista syistä ollut hetkellisesti laitonta, voitaisiin tämä ottaa huomioon oleskelulupaharkinnassa. Laittomaan oleskeluun liittyvät oikeusvaikutukset tulevat toisin sanoen arvioitaviksi oleskelulupaa koskevassa päätöksentekoharkinnassa.

Uudessa 4 momentissa säädettäisiin erikseen kansainvälistä suojelua hakevan oikeudesta oleskella laillisesti maassa siihen asti, kunnes Maahanmuuttovirasto on tehnyt hakemukseen päätöksen. Kansainvälistä suojelua hakevalta ei edellytetä laillista oleskelua maassa hakemuksen jättöhetkellä. Oleskeluoikeutta ei olisi kuitenkaan silloin, jos kyseessä on 201 §:n 7–9 momentissa säädetty uusintahakemustilanne, jossa uusi hakemus ei estä aikaisemman lainvoimaisen käännättämisspätöksen täytäntöönpanoa. Näissä tilanteissa uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen ei laillista ulkomaalaisen oleskelua uusintahakemuksen käsittelyn ajaksi. Oleskeluoikeudesta ja liikkumisvapaudesta rajamenettelyn aikana säädetään 104 b §:ssä. Lain esitöiden (HE 30/2024 vp s. 22)³¹ mukaan hakijan ei rajamenettelyssä katsota saapuneen alueelle, mikä tarkoittaa myös sitä, että hänen laillinen oleskelunsa rajamenettelyn ajan ja siten liikkumisvapautensa on rajattu rajalle, kauttakulkualueelle, tai näiden läheisyydessä olevaan vastaanottokeskukseen. Rajamenettelyssä oleva hakija ei siis voi vedota oleskelunsa laillisuuteen, jos hän poistuu rajamenettelyssä määritellyltä alueelta ilman että hänelle on annettu tähän oikeus.

Uusi 5 momentti olisi luonteeltaan informatiivinen säännös oleskeluoikeudesta tilanteessa, jossa ulkomaalaiselle on tehty maastapoistamispäätös. Siinä viitattaisiin lain 13 lukuun, jossa säädetään karkottamis- ja käännättämisspätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta. Kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä Suomessa oleskeleva ulkomaalainen määrätään poistettavaksi maasta. Täytäntöönpanosäännökset antavat kuitenkin etenkin kansainvälistä suojelua hakeneille ja oleskeluluvalla maassa oleskelleille ulkomaalaisille oikeuden jäädä maahan lähtökohtaisesti valitusprosessin käsittelyn ajaksi. Lain 13 luvun mukaisen oleskeluoikeuden aikana tehty oleskelulupahakemus ei estäisi aikaisemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa, kun oikeus oleskella 13 luvun säännösten nojalla lakkaa. Tältä osin nykytilaa ei ole tarkoitus muuttaa.

Uudella sääntelyllä saatettaisiin laki vastaamaan EUT:n paluudirektiivin tulkintaa koskevaa ratkaisua C-181/16 Gnandi. Kyseisessä ratkaisussa EUT toteaa, että henkilö on maassa paluudirektiivissä tarkoitettulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä (kohta 59). Tämä on välttämätöntä, jotta

³¹ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_30+2024.pdf

palauttamispäätös voidaan tehdä samaan aikaan ja mahdollisesti samassa asiakirjassa kielteisen turvapaikkapäätöksen kanssa. Ratkaisua käsitellään tarkemmin tämän esityksen kohdassa 4.2.1.

58 §. Oleskeluluvan peruuttaminen. Oleskeluluvan peruuttamista koskevaan pykälään sisällytettäisiin kaksi uutta momenttia. Uudessa 7 momentissa säädettäisiin muualla kuin Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan ja muualla kuin Suomessa oleskelevan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamisesta samoilla 149 §:ssä säädetyillä perusteilla, joilla heidät voitaisiin karkottaa maasta. Uudessa 8 momentissa säädettäisiin määräaikaisen tai pysyvän oleskeluluvan peruuttamisesta tietyissä tilanteissa, joissa henkilön pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu 107 §:n nojalla.

Uuteen 7 momenttiin ehdotetun säännöksen mukaan muualla kuin Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetyllä perusteella. Muualla kuin Suomessa oleskelevan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa 149 §:n 4 momentin perusteella. Ehdotetut oleskeluluvan peruuttamisen perusteet olisivat samat kuin karkottamisen osalta 149 §:n 1 momentissa mainittu eli ulkomaalaisen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin (2 kohta), ulkomaalainen on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle (3 kohta) ja ulkomaalainen on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan (4 kohta). Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamisen osalta perusteena olisi 149 §:n 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Jos oleskeluluvan haltija on Suomessa, tehdään käsillä olevissa tilanteissa yleensä päätös hänen karkottamisestaan. Karkottamispäätöksen yhteydessä päätetään henkilön määräämisestä maahantulokieltoon, erityisesti kun oleskeluluvan peruuttamisen syynä on yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Lain 59 §:n 1 momentin nojalla oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Näissä samoissa tilanteissa, jossa henkilö voidaan 149 §:n 2–4 kohdassa säädetyllä perusteella karkottaa, hänen maahantulonsa Suomeen voitaisiin estää peruuttamalla hänen oleskelulupansa ja määräämällä hänet maahantulokieltoon. Vastaava oleskeluluvan peruuttamisperuste sisältyy käsillä olevan pykälän 6 momenttiin. Sen mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos Schengen-valtio pyytää Suomea peruuttamaan ulkomaalaiselle myöntämänsä oleskeluluvan sillä perusteella, että ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon toisessa Schengen-valtiossa, ja hänet on määrätty poistettavaksi Schengen-alueelta sen kaltaisilla perusteilla kuin 149 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa mainitaan.

Ehdotuksen tarkoituksena on estää sellaisen henkilön maahanpääsy, joka tulisi hetimiten maahantulonsa jälkeen karkotettavaksi Suomesta. Luvan peruuttamistilanteissa noudatetaan lain 5 §:n suhteellisuusperiaatetta. Harkittaessa Suomen ulkopuolella oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista, tulisi huomioon ottaa erityisesti luvan peruuttamisen perusteena olevien tekojen vakavuus sekä Suomen ulkopuolella oleskelun kesto ja luonne. Jos kyseessä on perhesiteen perusteella myönnetyn luvan peruuttaminen, suoritetaan 66 a §:n mukainen harkinta.

Ehdotetussa uudessa 150 a §:ssä maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle sidottaisiin käsillä olevaan oleskeluluvan peruuttamiseen. Oleskeluluvan peruuttamisella ja maahantulokiellon määräämisellä kyettäisiin tehokkaasti estämään esimerkiksi terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä jollakin tavalla tukeneiden henkilöiden, kuten niin kutsuttujen vierastaistelijoiden, palaaminen takaisin Suomeen tai muualle Schengen-alueelle. Näissä tilanteissa tieto kansallisen turvallisuuden vaarantumisesta ja tarpeesta estää henkilön palaaminen Suomeen tulisi todennäköisesti Maahanmuuttovirastolle suojelupoliisilta. Suojelupoliisi tekee kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa. Tällä hetkellä pysyvän oleskeluluvan peruuttaminen käsillä olevissa tilanteissa on voitu tehdä joko 58 §:n 1 momentin eli pitkähkön ulkomailla oleskelun perusteella tai antamalla henkilön ensin palata Suomeen ja karkottamalla hänet sen jälkeen maasta, jolloin myös oleskelulupa raukeaa.

Ehdotettua säännöstä voitaisiin soveltaa sekä ulkomaalaiseen, jolle on myönnetty oleskelulupa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella, että ulkomaalaiseen, jolle on myönnetty oleskelulupa muulla perusteella. Jos henkilöllä on kansainvälinen suojeluasema Suomessa, se tulisi lakkauttaa ennen oleskeluluvan peruuttamista. Korkein hallinto-oikeus on todennut päätöksessään (KHO 2011:08), että Maahanmuuttoviraston olisi tullut ennen asianosaisten ulkomaalaisten oleskelulupien ja muukalaispassien peruuttamista selvittää, olivatko edellytykset toissijaisen suojeluaseman lakkauttamiselle olemassa. Kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi hallituksen esityksessä HE 29/2024 vp.

Lain 149 §:n 4 kohdan taustalla on EU:n pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (2003/109/EY) 12 artiklan 1 kohta, jonka mukaan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen saa karkottaa vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Esitöiden (HE 94/2006 vp, s. 34–35) mukaan direktiivillä säädetään pitkään oleskelleille kolmannen maan kansalaisille tehostettu suoja karkottamista vastaan. Tämä suoja perustuu direktiivin mukaan EIT:n oikeuskäytännössä vahvistettuihin perusteisiin. Suoja koskee kolmannen maan kansalaista, jolle on myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa riippumatta siitä, ollaanko häntä palauttamassa luvan myöntäneestä jäsenmaasta tai jostakin toisesta jäsenmaasta.

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaisesti henkilölle, jonka oleskeluluvan peruuttamista harkitaan, on varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Säännös ei toisin sanoen edellytä, että kuultava henkilö lausuu asiasta, mutta kuultavalle pitää varata mahdollisuus esittää mielipiteitä ja toimittaa selvityksiä. Kyseisen säännöksen esitöiden mukaan ”Lakiin ei ehdoteta otettavaksi säännöksiä siitä, millä tavalla kuuleminen käytännössä toteutetaan. Yleinen lähtökohta olisi, että asianosainen antaa selityksensä kirjallisesti. Viranomaisen voisi hyväksyä suullisen selityksen, jos tätä voidaan pitää asian laatuun ja olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisena. Suullinen kuuleminen saattaa olla perusteltua erityisesti laissa tarkoitettussa sopimusmenettelyssä. Tällöin olisi tehtävä selvä ero kuulemisen ja vapaamuotoisen asian selvittämisen välillä, jotta ei jäisi epätietoisuutta siitä, varaako viranomaisen vielä erikseen asianosaiselle tilaisuuden antaa selityksensä.” Hallintolain 34 §:ssä säädetään tyhjentävästi siitä, missä poikkeustilanteissa asian saa ratkaista asianosaista kuulematta. Jos ulkomailla oleskelevan henkilön yhteystiedot ovat viranomaisten tiedossa, häntä pyritäisiin kuulemaan ensi sijassa kirjallisesti kirjeitse tai sähköpostilla. Kuulemisen toteuttamista voitaisiin harkita myös edustuston välityksellä, jos henkilön tavoittaminen sitä kautta arvioitaisiin mahdolliseksi.

Mahdollisuus tulla kuulluksi edellyttää, että henkilö saa tiedon tästä mahdollisuudesta. Ulkomaalaislain soveltamisessa noudatetaan hallintolakia, jossa säädetään myös hallintopäätösten ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta. Hallintolain 54 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta. Säännöksen perustelujen mukaan ilmoituksella tarkoitetaan muun muassa kuulemisilmoitusta. Hallintolain 9 luvussa säädetään tarkemmin tiedoksiantotavoista. Viime kädessä henkilö voitaisiin pyrkiä tavoittamaan yleistiedoksiannon tavoin julkaisemalla kutsu kuulemiseen Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla ja pitämällä se esillä lain edellyttämällä tavalla seitsemän päivän ajan.

Kuuleminen on usein hankalaa henkilön oleskellessa ulkomailla. Kuulemista ei kuitenkaan saa jättää väliin vain siksi, että se tuottaa viranomaiselle lisätyötä ja on hankalaa. Kuulemista tulisi joka tapauksessa yrittää ja siten varata asianosaiselle mahdollisuus tulla asiassa kuulluksi. Jos yrityksistä huolimatta henkilöä ei tavoiteta, lupa voidaan peruuttaa, kun henkilölle on varattu mahdollisuus tulla kuulluksi. Luvan peruttamisen ehtona ei toisin sanoen ole se, että kuultava reagoi kuulemispyyntöön.

Uuden 8 momentin mukaan määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutettaisiin, jos pakolaisasema on lakkautettu hallituksen esityksessä 29/2024 vp 107 §:n 1 momenttiin ehdotettujen uusien 6–8 kohdan nojalla eli tilanteissa, joissa 6) hän on pakolaisaseman saamisen jälkeen tehnyt tai hänen on perusteltua aihetta epäillä tehneen 87 §:n 2 momentin 1 tai 3 kohdassa tai 3 momentissa tarkoitetun teon; 7) on perusteltua syytä olettaa, että hän on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle; taikka 8) hän on yhteiskunnalle vaarallinen, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta. Lisäksi määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutettaisiin, jos toissijainen suojeluasema on lakkautettu hallituksen esityksessä 29/2024 vp ehdotetun 3 momentin mukaan sillä perusteella, että on ollut perusteltua aihetta epäillä, että henkilö on tehnyt toissijaisen suojeluaseman saamisen jälkeen 88 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun teon.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutettaisiin, jos henkilön pakolaisasema olisi lakkautettu hallituksen esityksessä 29/2024 vp ehdotettujen 107 §:n 1 momentin 6 kohdan perusteella tai toissijainen suojeluasema saman pykälän 3 momentin perusteella. EU:n pitkään oleskelneiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin (2003/109/EY) mukaan mahdollisuus oleskeluluvan peruuttamiseen on rajoitetumpi kuin muiden ulkomaalaisten kohdalla ja koskee tilanteita, joissa on kyse poissuljentateoista. Voimassa olevan 58 §:n mukaisen sääntelyn perusteella pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos kansainvälinen suojeluasema on peruutettu 108 §:n 1 momentin nojalla eli esimerkiksi tilanteessa, jossa aseman saamisen jälkeen selviää, että henkilö olisi pitänyt poissulkea kansainvälisestä suojelusta asemaa myönnettäessä. Ehdotetun säännöksen myötä lisättäisiin mahdollisuus luvan peruuttamiseen myös aseman jälkeen tehtyjen tekojen osalta.

Ehdotettavalla sääntelyllä täydennettäisiin hallituksen esityksessä (HE 29/2024 vp) ehdotettuja muutoksia, joilla lakiin lisätään määritelmädirektiivissä sallitut poissuljentaan sekä kansalliseen turvallisuuteen ja erityisen törkeään rikokseen syyllistymiseen perustuvat pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman lakkauttamisperusteet. EUT on asiassa C-391/16 M (tuomio 14.5.2019, EU:C:2019:403) todennut, että pakolaisaseman tunnustaminen on määritelmädirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaisesti toteava toimenpide. EUT:n mukaan aseman myöntämättä jättämisestä seuraa erityisesti se, että asianomainen henkilö menettää oleskeluluvan, johon hänellä on määritelmädirektiivin 24 artiklan mukaan oikeus pakolaisaseman perusteella.

Kun henkilön pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä, hänet voidaan karkottaa maasta 149 §:n perusteella, jolloin myös oleskelulupa 59 §:n nojalla raukeaa. Jos henkilön poistaminen maasta kuitenkin estyisi sen vuoksi, että hänen katsottaisiin palautuskiellon perusteella olevan vaarassa kotimaassaan, voitaisiin hänen määräaikainen tai pysyvä oleskelulupansa peruuttaa nyt ehdotetun säännöksen nojalla. Tällöin hänelle voitaisiin myöntää tilapäinen oleskelulupa. Tämänkaltaisen vuodeksi kerrallaan myönnettävä tilapäinen oleskelulupa mahdollistaisi maasta poistamisen esteiden tiheämmän uudelleen tarkastelun ja mahdollisen karkottamispäätöksen tekemisen, jos palautuskielto ei karkottamista enää estäisi.

117 a §. *Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset.* Pykälän 1 momentin alkuun tehtäisiin pykäläviittauksia koskeva tekninen korjaus. Säännöksen sisältöä ei ole tältä osin tarkoitus muuttaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa täsmennettäisiin turvaamistoimen käytön yleistä edellytystä siten, että turvaamistoimi voitaisiin kohdistaa ulkomaalaiseen myös, jos se on välttämätön ja oikeasuhtainen hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi. Muutoksella ei laajennettaisi 1 kohdan soveltamisalaa, vaan sillä vahvistettaisiin säännöksen tulkintaa koskien sitä, että yleisten edellytysten näkökulmasta turvaamistoimen käyttö on mahdollista koko sen ajan, kun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely on kesken. Kyseisenä aikana selvitetään, hyväksytäänkö kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Voimassa olevan säännöksen tarkoituksena on ollut, että kansainvälisen suojelun hakeminen tulkitaan maahantuloedellytysten selvittämiseksi. Jossain määrin epäselväksi on kuitenkin saattanut jäädä se, tarkoitetaanko maahantulon edellytysten selvittämisellä ainoastaan aikaa maahan saavuttaessa tai pian sen jälkeen vaiko hakemuksen käsittelyaikaa kokonaisuudessaan. Muutos perustuu EU:n vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan b alakohtaan.

Säilöönoton osalta kaikki keskeiset takeet säilyisivät muuttumattomina. Ulkomaalaisen säilöön ottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisen edellytyksen ja säilöön ottamisen erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä. Turvaamistoimi voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen vain, jos välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimus sekä jompikumpi turvaamistoimen määräämisen yleisistä edellytyksistä täyttyy. Ketään ei saa ottaa säilöön vain siitä syystä, että hän on kansainvälisen suojelun hakija. Säilöön ottaminen edellyttää aina yksilöllistä harkintaa ja sitä, että lievempien vaihtoehtojen turvaamistoimien käytön mahdollisuus on ensin arvioitu.

Pykälän 2 momentissa täsmennettäisiin, että turvaamistoimen määrää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Myös Maahanmuuttovirasto voisi määrätä 118 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden ja 120 a §:ssä säädetyn asumisvelvollisuuden. Voimassa olevan säännöksen muotoilu on epäselvä siltä osin, mitä viranomaista tarkoitetaan, kun viitataan viranomaiseen, joka valmistelee 1 momentissa tarkoitettua asiaa. Kun on kyse turvaamistoimen määräämistä koskevasta asiasta, joka vaikuttaa niiden kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin, tulee viranomaisten toimivaltuuksista säätää laissa täsmällisesti. On myös tärkeää, että yhteistyö viranomaisten välillä toimii, sillä esimerkiksi asumisvelvollisuuden määräämisen yhteydessä tulee arvioitavaksi se, ovatko muut laissa säädetty lievemmat turvaamistoimet riittäviä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Maahanmuuttovirastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (193/2002) mukaan ylijohtaja ratkaisee Maahanmuuttovirastolle kuuluvat asiat ja muut virkamiehet

ratkaisevat asioita sen mukaan kuin työjärjestyksessä määrätään. Viraston työjärjestyksen vahvistaa ylijohtaja. Turvaamistoimen voisi määrätä viraston ylijohtajan lisäksi työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Tämä vastaisi ulkomaalaislaissa poliisille ja rajavartiolaitokselle asetettua edellytystä, jonka mukaan säilöönnotosta voi päättää esihenkilöstöön kuuluva päällystötason virkamies.

Toistaiseksi Maahanmuuttovirasto ei ole määrännyt turvaamistoimista. Kyseeseen voisi tulla ilmoittautumisvelvollisuuden tai asumisvelvollisuuden määrääminen turvapaikanhakijoina maahan tulleiden kohdalla. Asia on ollut esillä myös Maahanmuuttovirastossa käynnissä olevassa paluukeskuksia koskevassa valmistelussa. Keskusteluissa on todettu, että paluukeskusten vaikuttavuuden ja tehokkuuden kannalta olisi tärkeää, että myös Maahanmuuttovirastolla olisi toimivalta määrätä ilmoittautumisvelvollisuudesta ja asumisvelvollisuudesta. Myös laajamittaiseen maahantuloon varautumisen näkökulmasta on tarkoituksenmukaista, että toimivalta turvaamistoimien määräämisessä olisi maahantulovaiheessa useammalla viranomaisella.

Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin 1 momentin 1 kohtaa vastaava muutos, jolla vahvistettaisiin edellä kerrottua tulkintaa koskien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä.

121 §. Säilöön ottamisen edellytykset. Pykälän 1 momentin säännösviittauksiin tehtäisiin tekninen korjaus. Muutoin 1 momentin 1 kohtaa täsmennettäisiin siten, että siinä mainitut pakeneminen ja piileskely korvattaisiin pakenemisen vaaralla. Näin vahvistettaisiin yhteyttä tämän säilöönnotto-perusteen ja pakenemisen vaaraa koskevan 121 a §:n välillä. Uudelleen laadittuun 121 a §:ään kirjattaisiin nykyistä tarkemmin pakenemisen vaaran arvioinnin perusteena olevat objektiiviset perusteet, jotka perustuvat paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohtaan. Pykälässä säädettävät säilöön ottamisen edellytykset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia turvaamistoimien kohteena olevia ulkomaalaisia, myös unionin kansalaisia.

Lisäksi 1 kohtaa yhtenäistettäisiin sanamuodoltaan suhteessa paluudirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädettyihin säilöönnoton perusteisiin. Jäsenvaltiot voivat ottaa säilöön palauttamismenettelyjen kohteena olevan kolmannen maan kansalaisen palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun a) on olemassa pakenemisen vaara; tai b) asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmistelua tai maasta poistamista. Pykälän 1 kohtaan lisättäisiin mahdollisuus säilöönnottoon sillä perusteella, että henkilö välttelee maasta poistamistaan koskevan päätöksen tekemistä tai sen täytäntöönpanoa.

Pykälän 1 momentin 6 kohtaan lisättäisiin säilöön ottamisen perusteeksi kansallisen turvallisuuden rinnalle yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus. Säännöksen tavoitteena on 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 kansallisen turvallisuuden vaarantamisen edellytyksiä. Kyse voi olla esimerkiksi muualla rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä, vaarallisista vankilasta vapautetuista henkilöistä tai rikollisjärjestöihin kuuluvista henkilöistä. On myös mahdollista, että välineellistämistilanteessa vaikuttajavaltio ohjaisi tarkoituksella turvapaikanhakijoina Suomeen henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena on aiheuttaa häiriötä yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle. Kyse on varautumisesta uudensuuntauksiin ja ennalta-arvaamattomiin, yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö on tarkoitettu rikosten ennalta estämistä, paljastamista, esitutkintaa ja rikoksen selvittämistä varten. Niillä ei ole mahdollista torjua sellaisia uhkia, joihin nyt

esitettävällä uudella säilöönnottoperusteella pyritään puuttumaan, ja joissa ei ole kyse rikoksen paljastamisesta tai selvittämisestä. Muutetun 6 kohdan tarkoituksena ei ole muuttaa saman momentin 3 kohdan soveltamiskäytäntöä.

Suomen viranomaisilla on kansainvälistä suojelua koskevien säännösten nojalla velvollisuus tutkia kaikki viranomaisille tehty kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja lähtökohtaisesti hakijoilla on oikeus liikkua maassa vapaasti hakemuksen käsittelyn ajan. Vastaanottodirektiivissä annetaan jäsenvaltioille tämän velvollisuuden vastapainona mahdollisuus rajoittaa hakijoiden vapautta kansallisen turvallisuuden lisäksi myös yleisen järjestyksen perusteella. Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainaan ja sen vuoden 2023 loppupuolella aloittama tarkoituksellinen välineellistetty kolmansien maiden kansalaisten laittoman maahantulon salliminen Suomeen on nostanut esiin tarpeen antaa viranomaisille mahdollisuus yhteiskuntarauhan ja järjestyksen säilyttämiseksi rajoittaa myös mainituissa tapauksissa maahantulijoiden liikkumisvapautta ja samalla vaikuttaa vihamielisten tahojen pyrkimykseen horjuttaa Suomen suvereniteettia. Ehdotetun säännöksen taustalla on vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohta. Säilöönottoa tulisi lisäksi jatkaa myös sen jälkeen, kun vaarallisen henkilön oleskelun edellytykset on selvitetty ja palauttamisen täytäntöönpanoa valmistellaan aina siihen asti, kunnes palautus saadaan pantua täytäntöön.

Käsite ”yleinen järjestys” edellyttää EUT:n ratkaisukäytännön mukaan sitä, että kyse on paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee, myös yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta (esimerkiksi asia C-601/15 PPU (tuomio 15.2.2016, EU:C:2016:84) kohta 65 oikeustapaustapauksineen). Henkilön ei voida katsoa olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle esimerkiksi vain sillä perusteella, että hän on epäilty rikoksena rangaistavasta teosta tai on saanut tällaisesta teosta rikostuomion, vaan arvion on perustuttava tapauskohtaiseen harkintaan, jossa on otettava huomioon myös muut olosuhteet, kuten teon laatu ja vakavuus sekä teosta kulunut aika. Mikäli kysymys on vasta epäilyn asteella olevasta teosta, myös rikosepäilyn uskottavuudella on merkitystä (esimerkiksi KHO:2021:121).

EUT:n oikeuskäytännöstä ilmenee, että käsitteeseen ”yleinen turvallisuus” kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (C-145/09 Tsakouridis (tuomio 23.11.2010, EU:C:2010:708) 43 ja 44 kohta oikeustapaustapauksineen).

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakeva henkilö voitaisiin ottaa säilöön, jos hän on vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä aiheuttanut käyttäytymisellään huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Ehdotettu säilöönnottoperuste perustuu vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan hakija voidaan ottaa säilöön silloin, kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi.

Ehdotetulla säilöönnottoperusteella pyrittäisiin vastaamaan esimerkiksi sellaisiin tilanteisiin, joita kohdattiin vastaanottokeskuksissa vuosina 2015–2016, jolloin Suomeen saapui tavanomaista suurempi määrä turvapaikanhakijoita. Vastaanottokeskuksissa tapahtui tuolloin organisoituja häiriötilanteita, joita jouduttiin selvittämään jopa usean poliisipartion voimin. Poliisilain mukaista kiinniottamista pitempikestoisella säilöönnotolla pyrittäisiin katkaisemaan häiriökäyttäytyminen. Kyse voisi olla edellä kuvattua, organisoidusta käyttäytymisestä, jonka tarkoituksena on aiheuttaa häiriötä vastaanottokeskuksen toiminnalle tai yhteiskunnassa

muutoin. Tällöin turvaamistoimi voitaisiin kohdistaa esimerkiksi henkilöön, joka on häiriötilanteiden pääasiallinen organisoija.

Toisaalta kyse voisi olla myös yksittäisen asukkaan aggressiivisesta ja väkivaltaisesta, muiden asukkaiden turvallisuuden vaarantavasta käyttäytymisestä. Säännöksen tavoitteena olisi turvata paremmin yleistä järjestystä ja rauhoittaa vastaanottokeskuksia, kun toistuvasti häiriötä aiheuttavat henkilöt saataisiin erilleen muista keskuksen asiakkaista nykyistä pitemmäksi ajaksi. Vastaanottokeskuksissa kyse on yhteisasumisesta, jossa muun muassa jaetaan yhteiskäytössä keittiö- ja peseytymistilat. Asiakkaina on myös lapsiperheitä. Toistuva häiriön aiheuttaminen vastaanottojärjestelmässä oleskelun aikana voi heikentää asukkaiden turvallisuuden tunnetta ja vaarantaa paitsi vastaanottokeskuksen muiden asiakkaiden ja henkilökunnan myös lähialueen asukkaiden ja muiden ihmisten turvallisuuden.

Kyseeeseen ei tulisi vähäinen häiriön aiheuttaminen esimerkiksi vastaanottokeskuksessa tai sen lähistöllä, vaan kynnys säilöön ottamiselle nostettaisiin korkeaksi edellyttämällä huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka muiden turvallisuuden vaarantamista. Olennaista olisi ulkomaalaisen käytöksen ja sen muille henkilöille aiheuttaman todellisen vaaran tapauskohtainen arviointi. Lisäksi edellytettäisiin, että poliisilain 2 luvun 10 §:n toimet eli henkilön poistaminen paikalta tai säilöön ottaminen enintään 24 tunniksi kiinniottamisesta, eivät ole osoittautuneet riittäviksi keinoiksi puuttua tilanteeseen. Poliisilain kiinniottamiseen olisi siis tullut turvautua ennen kuin säilöönotto voisi tulla kyseeseen.

Säilöönoton kestosta ei säädettäisi erikseen, vaan sitä koskisi muiden säilöönnottoperusteiden tavoin 127 §:n säännökset koskien säilöön otetun päästämistä vapaaksi. Käräjäoikeus tarkastelee 128 §:n nojalla säilöönnoton jatkamista säilöön otetun pyynnöstä kahden viikon välein sekä tässä esityksessä ehdotetun mukaisesti kolmen kuukauden välein viran puolesta, jollei asia ole ollut aiemmin esillä asianosaisen pyynnöstä.

Laissa jo olevien säilöönnottoperusteiden tavoin edellytettäisiin uusien säilöönnottoperusteiden täyttymisen lisäksi turvaamistoimen yleisen edellytyksen täyttymistä, yksilöllistä harkintaa sekä arviointia siitä, että lievempiä vaihtoehtoisia turvaamistoimia ei voida soveltaa tehokkaasti. Säilöönnoton yleisten edellytysten täyttymistä arvioitaessa edellytetään 117 a §:n 1 momentin mukaan arviointia turvaamistoimen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta jokaisessa yksittäisessä tilanteessa.

121 a §. Pakenemisen vaara. Pykälä ehdotetaan laadittavaksi kokonaisuudessaan uudestaan. Siinä kirjattaisiin auki nykyistä paremmin paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohdan edellyttämät pakenemisen vaaran arvioinnin perusteena olevat objektiiviset perusteet. Säännöksen tarkoituksena on tehdä pakenemisen vaaran arvioinnista nykyistä läpinäkyvämpää ja antaa viranomaisille paremmat edellytykset arvioinnin tekemiseen.

Pakenemisen vaaralla tarkoitetaan sitä, että ulkomaalainen saattaa paeta välttääkseen viranomaisten toimet, jotka liittyvät ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun selvittämiseen tai hänen maasta poistamisensa täytäntöönpanon turvaamiseen tai muutoin maasta poistamisen valvontaan. Pakenemisen vaara tulee siis arvioitavaksi erilaisissa tilanteissa.

Pakenemisen vaaran olemassaolo on ensinnäkin peruste kaikille ulkomaalaislain 7 luvun turvaamistoimien käytölle, eikä se rajoitu pelkästään turvaamistoimiin maasta poistamisen turvaamiseksi. Turvaamistoimia voidaan määrätä pakenemisen vaaran perusteella, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten

selvittämiseksi tai hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Pakenemisen vaaran olemassaolo vaikuttaa myös kolmannen maan kansalaisten osalta harkittaessa 147 a §:n mukaisen vapaaehtoisen paluun ajan määrittämistä maastapoistamispäätöksen yhteydessä. Olennaista harkinnassa pakenemisen vaaran osalta on, onko pakenemisen vaara niin selkeä, ettei vapaaehtoista paluuta voida esimerkiksi turvata lievemmillä turvaamistoimilla. Euroopan komissio suosittaa vapaaehtoista paluuta ja katsoo, että aikaa olisi annettava vapaaehtoiselle poistumiselle, jos ei ole syytä olettaa, että vapaaehtoinen paluu vaarantaisi palauttamismenettelyn tavoitteiden saavuttamisen.

Pakenemisen vaaran olemassaolon toteaminen ei tarkoittaisi automaattisesti esimerkiksi ulkomaalaisen säilöönottoa, vaan pakenemisen vaaran toteamisen jälkeen tehtäisiin erillinen arvio siitä, voidaanko ulkomaalaiselle antaa aika poistua maasta vapaaehtoisesti, tarvitseeko maasta poistamisen turvaamiseksi määrätä turvaamistoimea ja millainen turvaamistoimi on riittävä ja oikeasuhtainen ulkomaalaisen yksilöllisessä tilanteessa. Säilöönoton välttämättömyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon, millä perusteella pakenemisen vaara on todettu. Pykälän 2 momentissa esitettyjen seikkojen perusteella voidaan katsoa olevan vahvempi oletus pakenemisen vaarasta ja samalla jonkun niistä olemassaolo on itsessään painava peruste säilöönoton välttämättömyydelle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin pakenemisen vaaran arvioinnista yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella. Pakenemisen vaaran arviointi perustuu aina tapauskohtaiseen arviointiin. Paluukäsikirjan tavoin momentissa todettaisiin, että arvioinnissa on otettava huomioon ikä, terveydentila ja sosiaaliset olosuhteet sekä muut asiaankuuluvat tekijät, joilla voi olla välitön vaikutus kolmannen maan kansalaisen pakenemisen vaaraan. Arvioinnissa tulee huomioida myös lain 5 §:n suhteellisuusperiaatteen noudattaminen.

Pakenemisen vaaran arvioinnissa poliisilla on täytäntöönpanoviranomaisena suurempi rooli kuin Maahanmuuttovirastolla, niissäkin tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen ulkomaalaisen maasta poistamisesta. Maahanmuuttoviraston velvollisuutena on arvioida pakenemisen vaaran olemassaoloa maastapoistamispäätöstä tehtäessä. Tämä on kuitenkin usein haastavaa, sillä ennen päätöksen tekemistä hakija ei välttämättä ole reagoinut konkreettisesti tavalla, joka osoittaisi pakenemisen vaaraa, koska hän on odottanut saavansa luvan. Esimerkiksi lupakäsittelyn yhteydessä tehtävässä kuulemisessa ulkomaalaisella on oikeus vastustaa maasta poistamista, koska lupaprosessi on vielä kesken ja hänellä on tällöin oikeus argumentoida maasta poistamista vastaan ja luvan myöntämisen puolesta. Tilanne on eri silloin, kun kyseessä on poliisin tai rajatarkastusviranomaisen pitämä maastapoistamispuhuttelu, jolloin lupahakemukseen on tehty kielteinen päätös ja sen yhteydessä ulkomaalainen on päätetty käännäyttää tai karkottaa maasta.

Usein pakenemisen vaaraa osoittava käytös tuleekin ilmi vasta, kun hakija saa tietoonsa kielteisen päätöksen ja siihen liittyvän määräyksen poistua maasta. Kielteisen lupapäätöksen saavalla henkilöllä voi kuitenkin olla taustalla aikaisempaa lupa- tai muuta oleskeluun liittyvää historiaa, jonka perusteella Maahanmuuttovirasto voi paremmin arvioida, että on olemassa pakenemisen vaara ja vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole syytä määrätä. Varsinkin pykälän 2 momentin kohdat, joista jokin tai useampi on realisoitunut ennen päätöksen tekemistä, ovat indisio kielteisen päätöksen saavan henkilön tulevasta käytöksestä, kun hän saa tietoonsa kielteisen päätöksen.

Pakenemisen vaaraa ja vapaaehtoisen paluun määrittämistä harkittaessa Maahanmuuttoviraston tulee myös ottaa huomioon, ettei vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan aikana ulkomaalaista

voida lähtökohtaisesti ottaa säilöön. Pakenemisen vaara voi siis aktualisoitua, jos säilöönottoa ei voida välittömästi käyttää turvaamaan maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Tämä punninta tulee erityisesti otettavaksi huomioon tilanteissa, joissa tehty maastapoistamispäätös on pantavissa täytäntöön välittömästi tai nopeasti päätöksen antamisen jälkeen. Päätöksissä, joissa hakijalle annetaan, hänen valittaessaan päätöksestä, oikeus jäädä maahan odottamaan hallintotuomioistuimen ratkaisua, pakenemisen vaaran arvioimisella tässä vaiheessa ei ole samanlaista relevanssia kuin edellä on esitetty.

Pykälän 2 ja 3 momentissa esitettäisiin tyhjentävä luettelo pakenemisen vaaran arviointiperusteista, joka olisi otettava huomioon maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Luettelon arviointiperusteet osoittavat pakenemisen vaaran olemassaoloa. Esitetyt pakenemisen vaaraa osoittavat seikat vastaavat tuomioistuimilta tähän esitykseen saatujen lausuntojen perusteella käytännössä pitkälti tuomioistuinten soveltamaa oikeuskäytäntöä turvaamistoimia määrittäessä. Esitetty muutos pakenemisen vaaran yksityiskohtaisemmassa määritelmässä yksilöi nykyistä tarkemmin eri pakenemisen vaaraa osoittavien seikkojen painoarvon säilöönoton perusteena. Esitetyn säännöksen on lisäksi tarkoitus yhtenäistää pakenemisen vaaran arviointia ja soveltamista hallinto- ja oikeuskäytännössä, niin vapaaehtoisen paluun ajan kuin turvaamistoimien määrittämisen osalta.

Paluukäsikirjan mukaan ”luettelo perusteista olisi otettava huomioon palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa osana tapauskohtaista kokonaisarviointia, mutta se ei voi olla ainoa peruste olettaa automaattisesti, että on olemassa pakenemisen vaara. Usein pakenemisen vaaran toteaminen edellyttää useamman edellä mainitun perusteen täyttymistä. On vältettävä automaattisia oletuksia, esimerkiksi sitä, että laitton maahantulo tai asiakirjojen puuttuminen merkitsee aina pakenemisen vaaraa. Tällaisessa tapauskohtaisessa arvioinnissa on otettava huomioon kaikki asiaankuuluvat tekijät, kuten ikä, terveydentila ja sosiaaliset olosuhteet, joilla voi olla välitön vaikutus kolmannen maan kansalaisen pakenemisen vaaraan. Arviointi voi tietyissä tapauksissa johtaa päätelmään, että pakenemisen vaaraa ei ole, vaikka yksi tai useampi kansallisessa lainsäädännössä vahvistettu peruste täyttyy.”

Pykälän 2 momentin seitsemän kohtaa ovat painavampia perusteita pakenemisen vaaran olemassaolosta ja sitä kautta, turvaamistoimia harkittaessa, vahvempia yksittäisiä perusteita säilöönoton edellytysten täyttymiselle kuin 3 momentin seitsemän perustetta. Tämä käy ilmi 2 momentista, jonka mukaan pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin 1–7 kohdasta toteutuu, jos muuta ei osoiteta. Luettelossa esitetyt yksilöidyt seikat ovat kaikki esimerkkejä tilanteista, joissa maassa oleskelevat ulkomaalaiset ovat jossain vaiheessa oleskeluaan 1) pyrkineet johtamaan viranomaisia harhaan maahan tulonsa tai maassa oleskelunsa perusteista 2) ovat vaikeuttaneet tai pyrkineet vaikeuttamaan maahantulon tai maassa oleskelun selvittämistä 3) ovat tietoisesti rikkoneet viranomaisten antamia määräyksiä tai muita päätöksiä tai 4) ovat vastustaneet tai pyrkivät vastustamaan maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Pakenemisen vaaraan voi viitata se, jos ulkomaalainen esittää väärennettyjä asiakirjoja tai tuhoaa olemassa olevia. Asiakirjoilla tarkoitetaan esimerkiksi matkalippuja tai matkustusasiakirjoja. Ulkomaalainen voi myös kieltäytyä sormenjälkiensä ottamisesta, jolloin hänen voidaan arvioida pyrkivän välttelemään jäljen jättämistä EU:n ja Schengenin tietojärjestelmiin. Jos ulkomaalainen ei ole noudattanut hänelle määrättyä maahantulokieltoa, voidaan arvioida hänen pyrkivän välttelemään maasta poistamista uudemman kerran. Ulkomaalaisen nimenomainen ilmoitus palautustoimien noudattamatta jättämisestä, maastapoistamismenettelyn väkivaltainen vastustaminen sekä uuteen 145 a §:ään ehdotettavasta yhteistyöstä kieltäytyminen voivat osoittaa pakenemisen vaaraa. Jos ulkomaalaiseen on

kohdistettu lievempiä turvaamistoimia, mutta ne ovat osoittautuneet tehottomiksi, voidaan lähtökohtaisesti katsoa, että ulkomaalainen pyrkii välttelemään viranomaisistoimia.

Ulkomaalaislain 207 §:n mukaan ulkomaalainen on velvoitettu kertomaan yhteystietonsa viranomaiselle. Tämän velvoitteen laiminlyönti voi olla osoitus pakenemisen vaarasta. Henkilöllisyyden todistavien asiakirjojen puuttuminen ei välttämättä osoita pakenemisen vaaraa silloin, jos kyseessä on sellaisen maan kansalainen, joka ei pysty itsestään riippumattomista syistä esittämään viranomaisille Suomen hyväksymiä henkilöllisyysasiakirjoja. Jos ulkomaalainen ei ole noudattanut hänelle määrättyä vapaaehtoisen paluun määräaikaa tai hänelle asetettua 149 b §:n mukaista siirtymisvelvoitetta, voi tämä olla osoitus siitä, ettei ulkomaalainen tule noudattamaan maastapoistamismenettelyn muitakaan vaiheita. Laiton maahantulo ja luvaton liikkuminen toisen jäsenvaltion alueelle voivat osoittaa säännöksistä piittaamattomuutta. Toisen jäsenvaltion tekemä maastapoistamispäätös on osoitus siitä, ettei ulkomaalainen ole noudattanut hänelle aiemmin tehtyä päätöstä poistua Schengen-alueelta, ja hän on siten osoittanut piittaamattomuutta yhteiskunnan säännöistä ja määräyksistä.

Arvioitaessa pakenemisen vaaraa kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta, on tärkeä välttää automaattisia oletuksia pakenemisen vaaran olemassaolosta. Laittomalle maahantulolle tai asiakirjojen puuttumiselle voi olla hyväksyttävä syy. Esimerkiksi jos kansainvälistä suojelua hakeva on Suomeen tullessaan kadottanut matkalla matkustusasiakirjansa, ei tätä voida pitää suoraan osoituksena pakenemisen vaarasta. Tilanne on eri, jos lupaprosessin aikana Suomen viranomaisille esitetty matkustusasiakirja katoaa kesken maastapoistamismenettelyn.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että ulkomaalainen voisi kumota oletettaman pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaaran olemassaolon osoittamista ja kumoamista arvioitaisiin eri lähtökohdista 2 ja 3 momentin seikkojen osalta. Pykälän 2 momenttiin on listattu seikkoja, joiden perusteella on yleisesti vahva oletus pakenemisen vaaran olemassaolosta. Kyseisissä tilanteissa ulkomaalaiselle asetetaan näytötaakka oletuksen kumoamiseksi hänen tapauksessaan. Sitä vastoin 3 momentissa tarkoitettujen seikkojen osalta viranomaisella olisi ensisijainen vastuu perustella, että pakenemisen vaara on olemassa.

122 §. Lapsen säilöön ottaminen. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös koskien huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen päästämistä vapaaksi. Muutos liittyy 127 §:n 3 momenttiin ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan kuuden kuukauden säilöönottoaikaa voitaisiin nykyisen kuuden kuukauden sijasta jatkaa enintään 12 kuukaudella tietyissä laissa jo määritellyissä tilanteissa, jotka liittyvät maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Kyse olisi lapsen edun huomioimisesta ensisijaisena näkökohtana niissä harvalukuisissa tilanteissa, joissa lapsi joudutaan ottamaan säilöön huoltajansa kanssa.

Säilöönoton tulee aina olla mahdollisimman lyhytkestoista. Tämän edellytyksen varmistaminen on erityisen tärkeää, kun on kyse lapsen ottamisesta säilöön. Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 37 artiklan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen vapaudenriistoon on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. Myös paluudirektiivi ja vastaanottodirektiivi edellyttävät alaikäisen säilöönoton olevan mahdollisimman lyhyt. Samanaikaisesti kun 127 §:ssä säädettyä säilöönoton enimmäiskestoajaa ehdotetaan pidennettävän, on tarve säätää huoltajansa kanssa säilöön otetun lapsen säilöönottoajasta, josta laissa ei tällä hetkellä säädetä erikseen.

Pykälässä ehdotetaan, että huoltajansa kanssa oleva lapsi olisi päästettävä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilöissäpitoa voitaisiin kuitenkin jatkaa enintään kolmella kuukaudella 127 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa. Nämä tilanteet liittyvät maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanovaiheeseen ja koskevat tilanteita, joissa

säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluusiakirjoja ja maasta poistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säilöönoton jatkaminen edellyttää tällöin, että on olemassa kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön. Tilanteessa, jossa lapsi tulisi kuuden kuukauden kuluttua päästää vapaaksi, mutta tarve huoltajan säilössä pitämiseksi olisi edelleen olemassa, tulisi pyrkiä löytämään ratkaisu, jolla lapsen ja hänen huoltajansa perheyhteyden säilyminen voidaan turvata. Näissä tilanteissa tulisi pyrkiä löytämään tilanteeseen sopivin säilöönnotolle vaihtoehtoinen turvaamistoimi. Lain 128 §:n 4 momentin mukaan käräjäoikeuden on päästettävä lapsi vapaaksi, jollei säilössä pitämisen jatkamiselle ole erityisiä syitä.

123 b §. *Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely paluudirektiivissä tarkoitetussa hätätilanteessa.* Ehdotetussa uudessa pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa hätätilanteessa säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta ja tuomioistuinkäsittelystä säädetyistä. Pykälän soveltaminen edellyttäisi sisäministeriön päätöstä sen käyttöön ottamisesta ja ilmoitusta komissiolle poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvautumisesta. Asiasta ehdotetaan päätettävän ministeriön tasolla, koska kyse olisi operatiivisesta, kiireellistä päätöksentekoa edellyttävästä tilanteesta. Kyse olisi viranomaistoiminnasta, jossa säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelun osalta noudatetaan säilölakia.

Poikkeustilanne voi syntyä, jos laittomia maahanmuuttajia saapuu äkillisesti suuria määriä, jolloin myös palautettavien ulkomaalaisten määrä voi kasvaa nopeasti, mikä aiheuttaisi odottamattoman suuria rasitteita säilöönottoyksiköiden tiloille tai hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle. Poikkeuksellisen suuren palautettavien määrän arviointi tehtäisiin suhteessa kulloiseenkin säilöönottokapasiteettiin. Tämänhetkinen kahden säilöönottoyksikön yhteenlaskettu säilöönottokapasiteetti on 109. Odottamattoman suuri rasite voi olla esimerkiksi säilöönottotilojen ja henkilöstöresurssien riittämättömyys. Jos säilöönottokapasiteettia ei kyettäisi normaalien menettelyjen puitteissa kasvattamaan riittävän nopeasti, voitaisiin operatiivista toimintaa turvata tämän hätätilanteita koskevan sääntelyn turvin.

Poikkeustoimien käyttöönotto sallisi käräjäoikeuksille seitsemän vuorokauden käsittelyajan säilöönottopäätöksiä koskevissa asioissa ja kahden vuorokauden käsittelyajan alaikäisten säilöönottoa koskevissa asioissa. Lain 124 §:n 2 momentin mukaan käsittelyajat ovat edellä mainituissa säilöönoton alkuvaihetta koskevissa tilanteissa neljä vuorokautta ja yksi vuorokausi. Säilöön otettu tulee 123 a §:n 1 momentin mukaan sijoittaa säilöönottoyksikköön. Poikkeuksellisesta sijoittamisesta tietyin edellytyksin poliisin tai Rajavartiolaitoksen pidätystiloihin säädetään saman pykälän 2 ja 3 momentissa. Hätätilanteessa voitaisiin käyttää säilöönottoyksiköiden ohella muuta sisäministeriön päätöksessä erikseen määriteltyä soveltuvaa paikkaa säilöönottotarkoituksessa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi valtion vastaanottokeskuksen tai entisen vankilan tilat, jos niiden katsottaisiin soveltuvan säilöönottoon. Säilölain 11 §:n 3 momentin mukaan säilöön otetut perheet sijoitetaan erillisiin, riittävän yksityisyyden takaaviin majoitustiloihin. Myös tästä voitaisiin pykälässä tarkoitetussa hätätilanteessa poiketa. Alaikäisiä ei kuitenkaan saisi edes poikkeustilanteessa sijoittaa muualle kuin säilöönottoyksikköön.

Ehdotettu sääntely perustuu paluudirektiivin 18 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltio voi hätätilanteessa poiketa tietyistä direktiivin säännöksistä. Poikkeamismahdollisuuden soveltaminen edellyttää säännöksen saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle 18 artiklan sallimiin toimenpiteisiin turvautumisesta ja niiden soveltamisen päättymisestä. Ehdotuksen tavoitteena on varautumisen näkökulmasta lisätä joustomahdollisuuksia poikkeustilanteissa, ottaen huomioon Suomen suhteellisen suppea säilöönottokapasiteetti.

127 §. *Säilöön otetun päästäminen vapaaksi.* Pykälän 1 momentti ehdotetaan sääntelyn selkeyttämiseksi jaettavan kolmeksi momentiksi. Ehdotettuun 1 momenttiin sisältyisi nykyinen säännös siitä, että säilöön otettu on päästettävä heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämislle ei enää ole. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin säilöönoton kestosta, kun kyse on maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisestä taikka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämisestä. Pykälän 3 momentissa puolestaan säädettäisiin säilöönoton kestosta, kun on kyse maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemisestä, täytäntöönpanon turvaamisesta tai muutoin maasta poistumisen valvomisesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin lähtökohtaisesta kuuden kuukauden säilöönottoajasta tilanteissa, jossa säilöönotto perustuu 117 a §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun yleiseen edellytykseen. Säilöönottoa voitaisiin näissä tilanteissa jatkaa kuudella kuukaudella, jos säilöönoton jatkaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi. Säilöönottoaika ei kuitenkaan näissä tilanteissa voisi olla yli 12 kuukautta. Uudella sääntelyllä mahdollistetaan säilöönottoajan jatkaminen tilanteissa, joissa ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai vaarantaa vakavasti muiden turvallisuuden.

Päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tehdään Maahanmuuttovirastossa lähtökohtaisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Säilöissäpidon tarve voi kuitenkin ulottua myös valitusvaiheeseen, eikä olisi tarkoituksenmukaista, että yksittäisissä tapauksissa kansallista turvallisuutta tai muiden turvallisuutta vakavasti vaarantava ulkomaalainen jouduttaisiin vapauttamaan säilöstä vain sen vuoksi, että maasta poistamisen valmistelujen käynnistäminen ei ole mahdollista.

Ehdotettuun 3 momenttiin siirrettäisiin voimassa oleva säilöönoton jatkamista koskeva sääntely. Säännöstä muutettaisiin siten, että myös siihen lisättäisiin 1 momentissa säädetty kuuden kuukauden lähtökohtainen säilöönottoaika. Kyseistä kuuden kuukauden säilöönottoaikaa voitaisiin nykyisen kuuden kuukauden sijaan jatkaa enintään 12 kuukaudella tietyissä laissa jo määritellyissä tilanteissa, jotka liittyvät maasta poistamisen täytäntöönpanoon. Säilöönoton kokonaiskestoaja ei näin ollen voisi olla yli 18 kuukautta. Säilöönoton enimmäisajan pidentämisellä 18 kuukauteen varaudutaan siihen, että maasta poistamisen täytäntöönpano joissakin yksittäisissä tilanteissa viivästyy yli sallitun 12 kuukauden tarvittavien paluusiakirjojen hankkimiseen tai maasta poistettavan henkilön yhteistyöhön liittyvien haasteiden takia. Kokemukset muualta Euroopasta osoittavat, että on syytä varautua tilanteeseen, jossa esimerkiksi terrorismirikokseen syylistynyttä henkilöä ollaan poistamassa maasta ja mahdollisesti henkilöstä itsestään riippuvista syistä tai alkuperämaahan liittyvistä syistä maasta poistaminen pitkittyy.

Ehdotettu sääntely perustuu paluudirektiivin 15 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan säilöönottoa voidaan jatkaa kuuden kuukauden jälkeen enintään 12 kuukaudella, jos maasta poistaminen kestää kauemmin sen vuoksi että kolmannen maan kansalainen ei tee yhteistyötä tai kolmansista maista hankittavat tarvittavat asiakirjat viivästyvät. Paluukäsikirjassa Euroopan komissio suosittaa, että jäsenvaltiot noudattaisivat paluudirektiivin 15 artiklassa säädettyjä aikarajoja ja säätäisivät ensimmäisen säilöönottoajan enimmäiskestoksi kuusi kuukautta, minkä jälkeen säilöönottoa voidaan jatkaa 18 kuukauteen asti direktiivissä tarkoitetuissa tapauksissa. EU:n vastaanottodirektiivissä ei säädetä säilöönoton enimmäiskestoajasta, eikä säilöönoton jatkaminen 3 momentin tilanteissa yli kuuden kuukauden koske vastaanottodirektiivissä tarkoitettuja säilöönottotilanteita.

EUT:ssa on tätä esitystä valmisteltaessa käsiteltävänä Suomen korkeimman oikeuden tekemä ennakkoratkaisupyyntö, jossa se tiedustele tuomioistuimen kantaa muun muassa siihen, onko paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohtaa tulkittava siten, että niissä tarkoitettujen säilössäpidon enimmäisaikojen laskennassa otetaan huomioon kaikki aiemmat säilössäpitojaksot. Paluukäsikirjan 14.5 kohdan mukaan paluudirektiivissä säädettyä säilöönoton enimmäisaikaa ei saa pidentää ottamalla palautettavat henkilöt uudelleen säilöön välittömästi heidän vapauduttua säilöönotosta. Lisäksi kohdassa todetaan, että saman henkilön uusi säilöönotto myöhemmässä vaiheessa voi olla perusteltua ainoastaan, jos tapauksen erityispiirteet ovat muuttuneet merkittävästi ja jos tämä muutos johtaa siihen, että maasta poistamisen toteuttamiseen on kohtuullinen mahdollisuus.

Pykälän 3 momentin loppuun ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että säilöönoton jatkaminen edellyttää, että edelleen on olemassa kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön. Säännös perustuu paluudirektiivin 15 artiklan 4 kohtaan. Kyse olisi voimassa olevan käytännön nostamisesta lain tasolle. EUT on asiassa C-357/09 PPU Kadzoev (tuomio 30.11.2009, EU:C:2009:741) selvittänyt 15 artiklan 4 kohdan käsitteen ”kohtuullinen mahdollisuus” tulkintaa todeten, että säilöönotto ei ole enää perusteltua ja kyseinen henkilö on vapautettava välittömästi, kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen ei enää oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi ole olemassa. EUT:n mukaan 15 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että ainoastaan todellinen mahdollisuus maasta poistamisen toteuttamiseen saman artiklan 5 ja 6 kohdassa säädettyissä määräajoissa vastaa kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen, ja viimeksi mainittua ei ole, jos ei vaikuta todennäköiseltä, että jokin kolmas maa vastaanottaa asianomaisen näissä määräajoissa (kohta 67). EUT toteaa edelleen, että kun paluudirektiivin 15 artiklan 6 kohdassa säädetty säilöönoton enimmäisaika tulee täyteen, ei ole tarpeen selvittää, onko vielä saman artiklan 4 kohdassa tarkoitettua ”kohtuullista mahdollisuutta maastapoistamisen toteuttamiseen”. Näissä tapauksissa kyseinen henkilö on tuomioistuimen mukaan joka tapauksessa välittömästi vapautettava (kohta 60).

EU:n perusoikeusviraston turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevassa eurooppaoikeuden käsikirjassa (2014) todetaan, että EIS:n 5 artiklan 1 kappaleen f kohdan toisen osan mukaan Euroopan neuvoston jäsenvaltioilla on oikeus ottaa henkilö säilöön karkottamista ja luovuttamista varten, jos tällainen päätös on tehty ja on olemassa realistisia mahdollisuuksia maasta poistamisen täytäntöönpanemiseksi. Säilöönotto on mielivaltainen, jos merkityksellinen ”maastapoistamiseen tähtäävä toimenpide” ei ole vireillä tai siihen ei pyritä aktiivisesti asianmukaista ripeyttä (huolellisuutta) koskevan vaatimuksen mukaisesti.³²

Jos kyse on turvapaikanhakijasta, nousee esiin kysymys siitä, miten säilössäpidon kesto lasketaan, kun säilöönoton taustalla voi olla sekä vastaanottodirektiiviin että paluudirektiiviin perustuva säilöönotto. Komissio katsoo paluukäsikirjassa (kohta 14.4.2), että maasta poistamista varten tehdyn säilöönoton keston laskennassa ei tarvitse ottaa huomioon aikaa, jonka henkilö on turvapaikanhakijana ollut säilöönotettuna. Tämä johtuu siitä, että maasta poistamista varten toteutettu säilöönotto ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto kuuluvat eri oikeudellisten sääntöjen ja järjestelmien piiriin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että säilössäpidon enimmäiskeston laskeminen voi alkaa uudestaan siitä, kun maastapoistamispäätös on tehty. EUT on ottanut kysymykseen kantaa asiassa C-357/09 PPU Kadzoev antamassaan tuomiossa (45 ja 48 kohta). EUT:n mukaan ”[...] direktiivissä 2008/115/EY säädetty säilöönotto maastapoistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönotto erityisesti direktiivien 2003/9/EY ja 2005/85/EY sekä soveltuvien kansallisten säännösten nojalla

³² https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_asylum_FIN

kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Näin ollen [...] ajan, jona henkilö on sijoitettuna tilapäiseen vastaanottokeskukseen turvapaikanhakijoita koskevien kansallisten ja yhteisön säännösten nojalla tehdyn päätöksen perusteella, ei ole katsottava olevan direktiivin 2008/115/EY 15 artiklassa tarkoitettua säilöönottoa maastapoistamista varten.”

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole tarkoitus kasvattaa yleisesti säilöönottojen kestoja, vaan säilöönoton on jatkossakin tarkoitus olla mahdollisimman lyhytaikaista. Komissio muistuttaa paluukäsikirjassa, että säilöönoton tosiasiallinen kesto on määritettävä tapauskohtaisesti ja että palautettava on vapautettava, jos säilöönoton jatkamisen edellytykset, kuten kohtuullinen mahdollisuus maasta poistamisen toteuttamiseen, eivät enää täyty. Säilöön otetun oikeusturvan kannalta on oleellista, että hän saa säilöön ottamisen tuomioistuinkäsittelystä riittävästi informaatiota ja tarvittaessa oikeudellista neuvontaa. On tärkeää varmistaa, että Suomen järjestelmää tuntematon säilöön otettu on tietoinen siitä, kuinka hän voi vaatia vapauttamistaan myös useammin kuin kolmen kuukauden välein.

128 §. Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa. Pykälän 2 momentin loppuun lisättäisiin käräjäoikeuden velvollisuus ottaa säilöön ottamista koskeva asia viran puolesta uudelleen tutkittavaksi. Ehdotettu säännös perustuu Euroopan komission Suomelle Schengen-arvioinnissa antamaan suositukseen koskien paluudirektiivin 15 artiklan 3 kohtaa. Kyseinen kohta edellyttää, että säilöönottoa on tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin joko asianomaisen kolmannen maan kansalaisen hakemuksesta tai viran puolesta. Jos säilöönoton kestoja jatketaan, uudelleen tarkastelut toteutetaan oikeusviranomaisen valvonnassa. Komission mukaan ulkomaalaislain sääntely ei tällä hetkellä takaa sitä, että säilöönoton pitkittyessä uudelleen tarkastelut toteutetaan kaikissa tilanteissa oikeusviranomaisen valvonnassa, koska uudelleen tarkastelua ei tehdä, jos säilöön otettu ei sitä itse pyydä.

Komissio pitää kuuden kuukauden väliä säilöönottopäätöksen ensimmäiselle oikeusviranomaisen valvomalle viran puolesta suoritettavalle tarkastelulle liian pitkänä. Komission mukaan kolmen kuukauden välein viran puolesta oikeusviranomaisen valvonnassa suoritettavaa tarkastelua voitaisiin pitää yhdenmukaisena direktiivin 15 artiklan 3 kohdan kanssa edellyttäen, että yksittäisiä tarkasteluja voidaan tarvittaessa tehdä hakemuksesta. Näin ollen komission näkemykseen perustuen kohtaan ehdotetaan käräjäoikeuden viran puolesta tapahtuvaa säilöönoton uudelleen käsittelyä kolmen kuukauden välein, jos käsittelyä ei ole tehty jo sitä ennen säilöön otetun pyynnöstä.

144 §. Maahantulokiello. Pykälässä säädettyä maahantulokiellon määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kiello koskisi Schengen-valtioiden ohella EU:n jäsenvaltioita. Käytännössä Suomessa maahantulokiello merkitään jo nyt SIS-järjestelmään siten, että se näkyy järjestelmässä sekä Schengen-valtioita että EU:n jäsenvaltioita koskevana.

Euroopan komissio on kuitenkin Suomea koskevassa Schengen-arvioinnissa kiinnittänyt huomiota lainsäädännössä tältä osin olevaan puutteeseen suhteessa paluudirektiivin sääntelyyn. Paluudirektiivin johdantokappaleessa 14 korostetaan maahantulokiellon eurooppalaista ulottuvuutta ja 3 artiklan 6 kohdassa koskien maahantulokiellon määritelmää todetaan maahantulokiellolla kiellettävän tulo nimenomaan EU:n jäsenvaltioiden alueelle.

Täsmentämällä pykälän määritelmää varmistettaisiin se, että kiello kattaisi myös sellaiset EU:n jäsenvaltiot, jotka eivät sovelle tai eivät täysimääräisesti sovelle Schengenin säännösten määräyksiä, mutta jotka noudattavat paluudirektiiviä. Tilanne voi tältä osin vaihdella eri aikoina. Tällä hetkellä tällaisia jäsenmaita ovat Bulgaria, Kypros ja Romania. Irlannin tilanne on erilainen, sillä se on päättänyt, ettei se sovelle paluudirektiiviä.

145 a §. Velvollisuus tehdä yhteistyötä. Ehdotetussa uudessa pykälässä säädettäisiin ulkomaalaisen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Pykälän tarkoituksena on tehostaa palautusmenettelyä vahvistamalla ulkomaalaiselle selkeä velvollisuus tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa muun muassa toimittamalla tiedot ja seikat, jotka ovat tarpeen hänen yksilöllisen tilanteensa arvioimiseksi. Yhteistyövelvoite pitäisi sisällään samoja velvollisuuksia, joita palautettavalta edellytetään käytännössä jo nykyisin, mutta uudella pykälällä lisättäisiin menettelyn läpinäkyvyyttä. Ehdotettu pykälä vastaisi jo olemassa olevaa ja sovellettavaa velvollisuutta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Yhteistyövelvoitteessa ei ole kyse turvaamistoimen määräämisestä, mistä säädetään 7 luvussa.

Ulkomaalaislaissa ei säädetä ulkomaalaisen velvollisuudesta toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa paluuasioissa. Esimerkiksi 127 §:ssä kuitenkin mahdollistetaan säilöönnoton jatkaminen, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi. Myös 130 §:ssä ulkomaalainen velvoitetaan saapumaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen luo taikka Maahanmuuttovirastoon antamaan tarvittavia tietoja oleskelustaan. Lain 119 §:ssä säädetään muista velvollisuuksista ja sen mukaan ulkomaalainen voidaan määrätä ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle paikka, josta hän on tavoitettavissa. Lain 207 §:n mukaan se, jonka asiaa viranomainen käsittelee, on velvollinen ilmoittamaan yhteystietonsa ja niiden muutokset.

Komissio nosti paluudirektiivin uudistamista koskevassa ehdotuksessa esiin palauttamista haittaavana tekijänä sen, etteivät ulkomaalaiset tee yhteistyötä palauttamismenettelyjen aikana. Palautettavan henkilön yhteistyöhaluttomuus esimerkiksi matkustusasiakirjojen hankinnassa hidastaa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa. Yhteistyövelvoitteesta säätäminen korostaisi maastapoistamispäätöksen noudattamisen velvoittavuutta, kun ulkomaalainen olisi velvoitettu selvittämään asioita myös palauttamisvaiheessa. Ulkomaalainen olisi velvollinen myötävaikuttamaan henkilöllisyytensä selvittämiseen ja olemaan tavoitettavissa koko menettelyn ajan. Tieto kauttakulkumaista matkareitillä Suomeen vaikuttaa 146 a §:n mukaiseen palauttamisen kohdemaan määrittelyyn.

Yhteistyövelvoitteen nähdään helpottavan täytäntöönpanoviranomaisten työtä, kun ulkomaalainen myötävaikuttaa palauttamisen toteuttamiseksi vaadittavien asiakirjojen hankinnassa. Ulkomaalaisen myötävaikuttaminen on erityisen tärkeää mahdollisessa tunnistamisessa, jonka hänen kotimaansa viranomaiset vaativat matkustusasiakirjan myöntämiseksi. Eduskunnan oikeusasiamies on päätöksessään EOAK/1511/2018 katsonut, että täytäntöönpanoviranomaisella on oikeus olla yhteydessä maasta poistettavan ulkomaalaisen kotimaan edustustoon henkilön tunnistamista ja matkustusasiakirjan hankkimista varten. Turvapaikka-asiassa poliisi ei kuitenkaan saa ilman turvapaikanhakijan aloitetta ottaa yhteyttä turvapaikanhakijan kotimaan edustustoon. Tämä ei estä yhteydenottoa edustustoon esimerkiksi matkustusasiakirjan saamiseksi ulkomaalaiselle sen jälkeen, kun ulkomaalaisen asiassa on tehty täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös. Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää päätöksessään yleisellä tasolla huomiota siihen, että maasta poistamiseen liittyvät valmistelutoimet on aina suoritettava niin, että salassa pidettävät tiedot pysyvät salassa. Jo pelkkä turvapaikan hakeminen voidaan joidenkin valtioiden taholta kokea teoksi, josta kotimaassa voi turvapaikanhakijalle koitua ikäviä seuraamuksia. Täytäntöönpanoviranomaisen tehtävänä on tästä syystä toimia niin, että maasta poistamisesta tai sen valmistelusta ei synny maasta poistettavalle tai hänen perheelleen ylimääräisiä turvallisuusongelmia. Siten täytäntöönpanoviranomainen ei saa ilmaista turvapaikanhakijan kotimaan edustustolle turvapaikkahakemukseen liittyviä asioita.

Yhteistyövelvoitteen tehostamiseksi 121 a §:n yhdeksi pakenemisen vaaran arviointiperusteeksi lisättäisiin velvoite tehdä yhteistyötä viranomaisten kanssa laissa säädetyn tavoin. Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen voisi johtaa myös maahantulokiellon määräämiseen. On tärkeä varmistaa, että ulkomaalaiselle annetaan tietoa seurauksista, joita yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisestä voi aiheutua suhteessa esimerkiksi pakenemisen vaaran arviointiin tai mahdollisuuteen määrätä säilöönotosta taikka jatkaa sitä. Viranomaisen tehtävänä olisi maastapoistamispäätöksen tiedoksiannon yhteydessä kertoa palautettavalle yhteistyövelvoitteesta ja sen noudattamatta jättämisen seurauksista.

Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämistä koskevasta menettelystä tai sen toteavasta tahosta ei säädettäisi erikseen. Kyse ei olisi itsenäisestä menettelystä, vaan sen toteaminen olisi osa pakenemisen vaaran arviointia esimerkiksi säilöön ottamisen yhteydessä. Tämä arviointi on maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa valmistelevan viranomaisen vastuulla. Erillistä päätöstä asiasta ei tehtäisi.

146 §. Kokonaisharkinta. Pykälän 2 momentista, jossa säädetään maahantulokiellon määräämistä ja pituutta koskevasta kokonaisharkinnasta, poistettaisiin harkinta maahantulokiellon määräämisen osalta silloin, kun hakemus on jätetty tutkimatta. Muutos liittyy 150 §:n 2 momenttiin, jossa ehdotetaan rajoitettavan kokonaisharkintaa maahantulokiellon määräämisessä, kun on kyse paluudirektiiviin perustuvasta, velvoittavasta maahantulokiellon määräämistilanteesta.

148 §. Käännyttämisen perusteet. Pykälän 2 momenttiin ehdotettava muutos liittyy 40 §:n 3 momenttiin ehdotettavaan muutokseen koskien laillista oleskelua hakemuksen käsittelyn aikana.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Mainitussa kohdassa ei ole kuitenkaan säädetty tilanteesta, jossa ulkomaalainen on täyttänyt maahan tullessaan säädetyt maahantulon edellytykset, mutta ei enää täytä niitä. Pykälän 2 momentin mukaan kuitenkin voidaan käännättää myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty. Ehdotetun 40 §:n 3 momentin mukaan laillinen oleskelu hakemuksen käsittelyn aikana koskisi vain niitä hakijoita, jotka oleskelevat maassa laillisesti hakemusta jättäessään.

Jotta paluudirektiivin edellyttämällä tavalla voitaisiin tehdä palauttamispäätös kaikille laittomasti maassa oleskeleville ulkomaalaisille, pykälän 2 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin mahdollisuus käännättää sellainen ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyllä perusteella laillista. Sellaisia oleskeluluvan hakijoita, joilla on oikeus oleskella maassa 40 §:n 3 momentissa säädetyllä perusteella, ei voitaisi käännättää sillä perusteella, että heidän viisuminsa tai viisumivapaa oleskelunsa päättyisi ennen oleskelulupapäätöksen tekemistä. Oleskeluluvan hakeminen ei kuitenkaan estäisi käännättämispäätöksen tekemistä tai sen täytäntöönpanoa oleskelulupahakemuksen käsittelyn aikana, jos jokin muu pykälän käännättämisperusteista täyttyy. Tältä osin ei ehdoteta muutosta voimassa olevaan lakiin.

150 §. Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan ehdotettavan pykälän sisältöä. Pykälässä säädettäisiin ainoastaan maahantulokiellon määräämisestä Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle ja se olisi myös pykälän otsikko. Voimassa olevaan pykälään sisältyvä sääntely, joka koskee maahantulokiellon kestoa ja maahantulokiellon peruuttamista, ehdotetaan

sääntelyn selkeyttämiseksi siirrettäväksi omiksi pykälikseen. Maahantulokiellon kestosta ja alkamisajankohdasta säädettäisiin 150 b §:ssä ja maahantulokiellon peruuttamisesta 150 c §:ssä.

Pykälän 1 momentti ehdotetaan selkeyden vuoksi jaettavaksi kolmeksi momentiksi. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin entiseen tapaan mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto maastapoistamispäätösten yhteydessä. Sääntelyä ei tältä osin ehdoteta muutettavan. Toisin kuin 2 momentissa, kaikissa 1 momentin tilanteissa sovellettaisiin 146 §:n kokonaisharkintaa.

Tarkoituksena on ohjata lain soveltamista siihen suuntaan, ettei myönnetty vapaaehtoisen paluun aika automaattisesti tarkoita sitä, että maahantulokieltoa ei määrättäisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä, tulisi kuitenkin pitää mielessä se, että järjestelmä kokonaisuudessaan kannustaisi palauttamispäätöksen saaneita henkilöitä poistumaan vapaaehtoisesti. Myös lain 5 §:n suhteellisuusperiaatteella on keskeinen merkitys säännöstä sovellettaessa.

Pykälän 2 momenttiin ehdotettavaa sääntelyä muutettaisiin siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että 146 §:n kokonaisharkintaa ei momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sovelleta. Tarkoituksena olisi tuoda esille paluudirektiivistä ilmenevä lähtökohtainen velvollisuus määrätä maahantulokielto kyseisissä tilanteissa. Maahantulokielto voitaisiin kuitenkin yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää. Ehdotettu sääntely vastaisi nykyistä paremmin paluudirektiivin sääntelyä, jossa yksilökohtainen harkinta liittyy maahantulokiellon pituuteen, eikä itse maahantulokiellon määräämiseen.

Maahantulokielto määrättäisiin pääsääntöisesti maastapoistamispäätöksen yhteydessä, ja joka tapauksessa maasta poistamisesta päätettäisiin ennen maahantulokiellon määräämistä, jolloin arvioitaisiin kokonaisharkinnassa esiin nousevia seikkoja kuten henkilön mahdolliset Suomeen liittyvät perhe- ja muut siteet. Säännöstä sovellettaessa otettaisiin lapsen edun ja perhe-elämän suojan lisäksi huomioon lain 5 §:n suhteellisuusperiaate, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Momentissa viitattaisiin jatkossa nykyisen 147 a §:n 2 momentin sijaan koko 147 a §:ään, koska myös pykälän 1 momentissa säädetään tilanteista, joissa ei myönnetä vapaaehtoisen paluun aikaa.

Muutoksella korostettaisiin henkilön oman käyttäytymisen merkitystä siinä, määrätäkö hänelle maahantulokielto vaiko ei. Yksittäisessä tapauksessa olisi punnittava, ovatko maahanmuuton hallintaan liittyvät yleisen edun vaatimukset painavampia kuin lapsen edun ja perhe-elämän suojaaminen. Maahantulokielto voitaisiin määrätä, vaikka ulkomaalaisella olisi Suomessa perheenjäseniä, jos hän osoittaisi sellaista moitittavaa käyttäytymistä, jota maahanmuuton hallintaan liittyvän yleisen edun vuoksi olisi pidettävä lapsen etua ja perhe-elämän suojaa painavampana. Huomioon tulisi ottaa myös maahantulokieltoon määrättävän henkilön ja hänen Suomessa oleskelevien perheenjäsentensä mahdollisuus pitää yhteyttä toisiinsa eri viestintävälinein ja tavata Schengen-alueen ulkopuolella.

Jos henkilölle on määrätty vapaaehtoisen paluun aika, olennaista olisi, että hän poistuisi maasta vapaaehtoisesti, tekisi vapaaehtoisen paluun avustusta koskevan hakemuksen kyseisen ajan kuluessa tai osoittaisi muulla tavalla tarkoituksenaan olevan palata vapaaehtoisesti, esimerkiksi käynnistämällä paluujärjestelyt ja ottamalla yhteyttä Maahanmuuttovirastoon. Vapaaehtoisen paluun aikaa koskeviin pidennyshakemuksiin suhtauduttaisiin lähtökohtaisesti myönteisesti, jos on selvä, että henkilö on aikeissa palata, mutta tarvitsee paluun käytännön järjestelyihin enemmän aikaa. Ehdotuksen tavoitteena on lisätä vapaaehtoisesti palaavien määrää.

Pykälän 3 momenttiin siirrettäisiin nykyisen pykälän sääntelyä lähes sellaisenaan. Yleisen järjestyksen tai turvallisuuden rinnalle nostettaisiin kansallinen turvallisuus. Samalla pykälässä jo mainitulla turvallisuudella täsmennettäisiin tarkoitettavan yleistä turvallisuutta.

Pykälän 4 momentissa käsiteltäisiin mahdollisuutta tehdä erillinen päätös maahantulokiellosta. Erillisellä päätöksellä tarkoitettaisiin sellaista maahantulokieltoa koskevaa päätöstä, jonka tekeminen ei edellytä samaan aikaan tehtävää maastapoistamispäätöstä. Voimassa olevassa pykälässä säädetään, että erillinen päätös voidaan tehdä, jos ulkomaalainen ei ole poistunut maasta annetussa ajassa vapaaehtoisesti. Sen lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla vältettäisiin useiden maastapoistamispäätösten tekeminen yksinomaan sen vuoksi, että päätöksen yhteydessä voitaisiin määrätä maahantulokielto. Tämä voi olla tarpeen esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen on aiemman päätöksen jälkeen tehnyt uusia rikoksia tai jättänyt noudattamatta velvollisuutta tehdä yhteistyötä, jolloin tulee mahdollisesti harkittavaksi uuden, pitemmän maahantulokiellon määrääminen. Ehdotuksella pyritäisiin osaltaan vastaamaan Suomea koskevassa Schengen-arvioinnissa esiin nousseeseen havaintoon, että samalle henkilölle tehdään useita palauttamispäätöksiä.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin maininta EU:n jäsenvaltiosta maahantulokiellon määritelmään 144 §:ssä ehdotettua muutosta mukaillen.

150 a §. *Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä koskien maahantulokiellon määräämistä tilanteessa, jossa ulkomaalainen ei ole maahantulokiellon määräämishetkellä Suomessa. Pykälän tavoitteena on yhdessä oleskeluluvan peruuttamista koskevan uuden 58 §:n 7 momentin kanssa estää sellaisten ulkomailla oleskelevien ulkomaalaisten pääsy Suomeen tai muualle Schengen-alueelle, jotka muodostavat uhkan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai EU-oleskelulupansa on peruutettu uuden 58 §:n 7 momentin nojalla. Maahantulokielto määrättäisiin oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Koska ulkomaalainen oleskelisi päätöksentekohetkellä Suomen ulkopuolella, hänelle ei tehtäisi maastapoistamispäätöstä, jonka yhteydessä tavallisesti määrätään myös maahantulokiellosta. Maahantulokiellon määräämisen yhteydessä suoritettaisiin 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa punnittaisiin erityisesti henkilön yhteiskunnalle aiheuttamaa uhkaa suhteessa hänen mahdollisiin siteisiinsä Suomeen. Koska maahantulokielto määrättäisiin samassa yhteydessä oleskeluluvan peruuttamisen kanssa, toimittaisiin asianosaisen kuulemisen ja päätöksen tiedoksiannon suhteen samalla tavalla kuin edellä 58 §:n yhteydessä on todettu.

Pykälän 1 momentissa mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen myös tilanteessa, jossa henkilön oleskelulupa tai EU-oleskelulupa on peruutettu 58 §:n 4 momentin perusteella. Muutos liittyy Maahanmuuttovirastossa havaittuun tilanteeseen, jossa esimerkiksi kasvuyrittäjän lupaa käytetään hyväksi Schengen-alueelle pääsemiseksi. On esiintynyt tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto on myöntänyt henkilölle luvan kasvuyrittäjänä Suomeen, mutta henkilö ei olekaan saapunut Suomeen, vaan on mennyt myönnetyllä luvalla toiseen Schengen-valtioon. Tällöin lupa voidaan peruuttaa 58 §:n 4 momentin perusteella, mutta henkilölle ei voida määrätä maahantulokieltoa, koska hän ei oleskele Suomessa, eikä maastapoistamispäätöstä tehdä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto erillisenä päätöksenä sellaiselle ulkomaalaiselle, joka on rikoksesta epäiltynä tai tuomittuna päässyt poistumaan Suomesta ennen kuin häntä koskeva

maastapoistamismenettely on saatu päätökseen ja siten välttänyt maahantulokiellon määräämisen.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto ulkomaalaiselle, joka hakee 60 §:n perusteella oleskelulupaa ulkomailla, jos hänen hakemuksensa on hylätty 36 §:n tai 36 a §:n 1–4 kohdan perusteella. Säännöksen tarkoituksena on puuttua ennalta tehokkaammin väärinkäytöksiin, kuten väärin tietojen antamiseen, oleskelulupaa ulkomailta käsin Suomeen haettaessa. Lisäksi säännöksellä voitaisiin torjua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien henkilöiden saapumista maahan. Ulkomaalaisella saattaa esimerkiksi olla aiempaa rikoshistoriaa Suomessa tai hän on voinut hakemuksessaan kertoa syylistymisestään rikoksiin kotimaassaan. Koska kyse olisi oleskelulupahakemukseen tehtävästä kielteisestä päätöksestä, maahantulokielto annettaisiin tiedoksi kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä.

150 b §. *Maahantulokiellon kesto ja alkamisajankohta.* Ehdotettuun uuteen 150 b §:ään siirrettäisiin 150 §:stä maahantulokiellon kestoja koskeva 2 momentti. Pykälän 1 momentissa olisi voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan maahantulokielto määrätään lähtökohtaisesti enintään viiden vuoden määräajaksi. Paluudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan maahantulokiellon kestoja määritettäessä on otettava asianmukaisesti huomioon kaikki yksittäistapauksen erityispiirteet, eikä kielto saa lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempään. Suomessa 146 §:ään sisältyvän kokonaisharkinnan avulla varmistetaan, että yksittäistapauksen erityispiirteet ja suhteellisuusperiaate otetaan huomioon. Pykälään sisällytettäisiin tätä koskeva 3 momentti.

Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin lisäksi mahdollisuus määrätä enintään 15 vuotta voimassa oleva maahantulokielto, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta. Esimerkiksi jos henkilöllä on siteitä Suomeen, kokonaisharkinnassa kallistutaan usein määräämään hänelle toistaiseksi voimassa olevan sijasta määräaikainen maahantulokielto. Näissä tilanteissa olisi mahdollista jatkossa määrätä viittä vuotta pitempi määräaikainen maahantulokielto. Ehdotettu enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto on yhtä pitkä kuin unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen 170 §:n 1 momentin nojalla määrättävä maahantulokielto. Säännös olisi yhdenmukainen unionin kansalaista koskevan sääntelyn kanssa myös siltä osin, että molemmissa säännöksissä maahantulokiellon määrääminen perustuisi siihen, että henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

Pykälän 1 ja 2 momenttiin lisättäisiin maahantulokiellon määräämisen perusteeksi selkeyden vuoksi myös kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Ulkomaalaislaissa ei ole kuin vasta viime vuosien muutosten yhteydessä alettu käyttää termiä ”kansallinen turvallisuus”. Terminä kansallinen turvallisuus on hallintokäytännössä käsitetty aikaisemmin osana käsitettä ”yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus”. Terminologinen täsmennys olisi linjassa myös lain 148 §:n ja 149 §:n käännättämis- ja karkottamisperusteiden kanssa.

Paluudirektiivin 11 artiklan 2 kohdan mukaan maahantulokielto voi olla pidempi kuin viisi vuotta, jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Komissio katsoo yleiseen järjestykseen liittyvän maahantulokiellon osalta paluukäsikirjassa, että jäsenvaltio voi soveltaa erilaisia määräaikoja, kuten 10 vuotta vakiosääntönä ja 20 vuotta erityisen vakavissa tilanteissa. Komission mukaan jäsenvaltio voi ottaa tällaisen uhan määrittämisessä huomioon rikokset samoin kuin vakavat hallinnolliset rikkomukset (esim. väärennetyjen henkilöllisyyspapereiden toistuva käyttö, maahanmuuttolain toistuvat ja tahalliset loukkaukset). Minkään tällaisista näkökohdista ei voida kuitenkaan katsoa muodostavan automaattisesti ja itsessään uhkaa

yleiselle järjestykselle. Jäsenvaltioiden on aina tarkastettava yksilöllisesti kaikkia olennaisia näkökohtia ja noudatettava suhteellisuusperiaatetta.

Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin voimassa olevan lain sääntely, joka koskee toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määräämistä. Paluudirektiivi ei mahdollista toistaiseksi voimassa olevien maahantulokieltojen määräämistä. Tämän vuoksi Suomessa on jo aiemmin päätetty poiketa toistaiseksi määrättävien maahantulokieltojen osalta paluudirektiivin soveltamisalasta 2 artiklan 2 b kohdan nojalla ja asiasta on ilmoitettu komissiolle. Momentissa säädettäisiin erikseen toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määräämisestä tilanteessa, jossa ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Säännös poikkeaa voimassa olevasta sääntelystä siltä osin, ettei toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määrääminen edellytä ulkomaalaisen rangaistukseen tuomitsemista. Kansalliseen turvallisuuteen liittyviin vakaviin uhkiin tulee olla mahdollista reagoida perustelluista syistä ennakkollisesti jo ennen kuin uhkaa aiheuttava ulkomaalainen toteuttaa rangaistavan tekonsa.

Pykälän 3 momentissa olisi informatiivinen säännös siitä, että maahantulokiellon kestoa harkittaessa tehtävästä kokonaisharkinnasta säädetään 146 §:ssä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettävän maahantulokiellon voimaantulon ajankohdasta. Maahantulokiellon voimaantulo määrittää sen ajankohdan, josta maahantulokiellon määräaika alkaa kulua. Asiasta ei säädetä ulkomaalaislaissa, eikä myöskään paluudirektiivissä. EUT on selventänyt alkamisajankohtaa asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590). Tuomioistuimen mukaan maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Kansallisesti on jo ohjeistuksen perusteella toimittu tuomioistuimen edellyttämällä tavalla ja nyt tämä tuomioistuimen tulkinta ehdotetaan sisällytettäväksi lakiin. Samalla tavalla kuin 144 §:ssä, ehdotetussa säännöksessä viitattaisiin sekä EU:n jäsenvaltioihin, että Schengen-valtioihin. Jos maahantulokielto määrätään kansallisena, maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan siitä, kun henkilö poistuu Suomesta. Määrätylle maahantulokiellolle on lisäksi ulkomaalaislaissa säädetty oikeusvaikutuksia oleskeluluvan epäämiseen liittyen, mutta nämä oikeusvaikutukset eivät vaikuta siihen, mistä ajankohdasta maahantulokiellon määräaika alkaa kulua.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin myös maahantulokiellon voimaantulosta 150 a §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, joissa ulkomaalainen oleskelee muualla kuin Suomessa. Maahantulokiellon voimaantuloa on tällöin tarve tarkastella eri lähtökohdasta kuin tilanteessa, jossa henkilö oleskelee Suomessa. Säännöksen mukaan maahantulokielto tulisi voimaan välittömästi Maahanmuuttoviraston tehtyä asiassa päätöksen, eikä henkilö tämän jälkeen voisi saapua Suomeen tai muualle EU:n alueelle. Käytännössä tämä toteutuisi siten, että maahantulokiellosta tehtäisiin kuulutus SIS-järjestelmään välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen, jolloin se olisi heti viranomaisten nähtävissä kaikilla EU:n ulkorajoilla. Maahantulokiellon voimaantulohetkestä eli Maahanmuuttoviraston päätöksestä alkaisi myös kulua maahantulokiellon voimassaoloaika.

Ehdotettu säännös on muotoiltu samalla tavalla kuin ehdotettu säännös maahantulokiellon voimaantulosta tavanomaisissa tapauksissa, joissa henkilö oleskelee Suomessa. Sisällöllisesti säännös vastaisi ulkomaalaislaissa yleisemmin käytössä olevaa säännöstä, jonka mukaan päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Viittaaminen päätöksen täytäntöönpanoon kuulostaa kuitenkin tässä yhteydessä erikoiselta, kun on kyse tilanteesta, jossa henkilö jo oleskelee Suomen ulkopuolella. Säännöksen tarkoituksena on estää se, että ulkomaalainen voisi palata Suomeen päätöstä koskevan valitusprosessin ajaksi, jolloin maahantulokiellon määräämisen vaikutukset tehtäisiin käytännössä tyhjiksi.

150 c §. Maahantulokiellon peruuttaminen. Maahantulokiellon peruuttamisesta säädetään voimassa olevan lain 150 §:n 4 momentissa. Nyt maahantulokieltosäännöksiä uudistettaessa tämä sääntely ehdotetaan erotettavaksi omaksi pykäläksi. Sisällöllisesti sääntely säilyisi lähes ennallaan.

Ainoa sääntelyyn ehdotettava sisällöllinen muutos on se, että siihen lisättäisiin mahdollisuus peruuttaa maahantulokiello myös osittain. Muutos vastaisi unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskevaa 170 §:n sääntelyä. Lisäys tarkoittaisi käytännössä sitä, että henkilölle määrätty maahantulokiello voitaisiin peruuttaa esimerkiksi vain muutaman päivän ajaksi. Näin on jo toimittu käytännössä säännöksen esitöiden perusteella ja tämä käytäntö vahvistettaisiin lain tasolla. Käytäntö on todettu toimivaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on kutsuttu oikeudenkäyntiin Suomeen rikosasian todistajana tai vastaajana. Henkilökohtaisista syistä lyhyt vierailu maassa voisi tulla kyseeseen esimerkiksi hautajaisten tai sairaustapauksen johdosta.

Olennaista on, että maahantulokiellon osittainen peruuttaminen ilmenisi SIS-tietojärjestelmästä. Maahantulokiellon osittainen peruuttaminen tarkoittaisi sitä, että SIS-kuulutus poistettaisiin SIS-tietojärjestelmästä tai se laitettaisiin pending-tilaan. Kuulutus aktivoitaisiin järjestelmässä uudestaan, kun maahantulokiellon osittaisen peruuttamisen ajanjakso päättyy. Maahantulokiello tulisi osittaista peruuttamista koskevan ajanjakson päättymisen jälkeen voimaan, vaikka henkilö ei olisi poistunut alueelta.

Tilanteessa, jossa henkilö hakee oleskelulupaa Suomeen ja hänelle on määrätty maahantulokiello, Maahanmuuttoviraston tulisi jatkossa ottaa huomioon ulkomaalaislain uuden 36 a §:n 5 kohta, jonka mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen tai hänellä on toisessa Schengen-valtiossa määrätty voimassa oleva maahantulokiello Schengen-alueelle.

151 §. Poliisi ja rajatarkastusviranomainen. Pykälän 1 momentti jaettaisiin selkeyden vuoksi kahdeksi eri momentiksi.

Pykälän 2 momentissa lisättäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa käännätyksessä siten, että nämä viranomaiset voisivat päättää ulkomaalaisen käännätyksestä riippumatta siitä, miten pitkään käännytettävä ulkomaalainen on oleskellut Suomessa. Toimivaltaa ei enää jatkossa sidottaisi kolmeen kuukauteen maahantulosta. Kyseeseen tulisi esimerkiksi tilanne, jossa ulkomaalainen ei hae Suomesta oleskelulupaa, kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua, jolloin toimivalta asiassa on 152 §:n nojalla Maahanmuuttovirastolla. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa ulkomaalainen oleskelee maassa sen jälkeen, kun hänen viisuminsa on umpeutunut tai ilman viisumia, vaikka hän tulee maasta, jonka kansalaisilta vaaditaan viisumi. Selkeyden vuoksi 2 momenttiin lisättäisiin viittaus 152 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyyn Maahanmuuttoviraston toimivaltaan käännätyksessä.

Ehdotetussa 3 momentissa lisättäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa siten, että ne voisivat määrätä nykyisen enintään kahden vuoden mittaisen maahantulokiellon sijasta enintään viiden vuoden mittaisen maahantulokiellon. Yli viiden vuoden mittaisen maahantulokiellon määräämistä varten mainittujen viranomaisten olisi tehtävä esitys Maahanmuuttovirastolle, joka tekee päätöksen asiassa. Lisäämällä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa maahantulokiellon määräämisessä pyritäisiin tehostamaan maasta poistamisia ja vähentämään tarvetta ulkomaalaisen säilöönottamiseen viikonloppuisin, jolloin Maahanmuuttovirastolla ei ole päivystystä. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi jatkossakin tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen

ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Esitys Maahanmuuttovirastolle voitaisiin tehdä esimerkiksi tapauksissa, joihin liittyy maatietouteen tai henkilön haavoittuvuuden arviointiin liittyviä näkökulmia.

Pykälän 4 momentissa poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa laajennettaisiin siten, että ne voisivat päättää pääsyn epäämisestä ja käännättämisestä, jos ne arvioivat, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto enintään viiden vuoden ajaksi. Myös tässä säännöksessä toimivallan jakautumisen rajaksi aiemmin asetettu kahden vuoden maahantulokielto korvattaisiin viiden vuoden maahantulokiellolla. Maasta karkottamista koskevassa asiassa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä esitys Maahanmuuttovirastolle, eikä tähän ehdoteta muutosta.

Pykälän 5 momentissa täsmennettäisiin, että poliisi tai rajatarkastusviranomaisen panee täytäntöön pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat päätökset. Voimassa olevassa laissa ei asiasta nimenomaisesti säädetä, vaan toimivalta on johdettu käsillä olevasta pykälästä.

Pykälän 6 ja 7 momentit vastaisivat voimassa olevan pykälän 4 ja 5 momentteja, eikä niihin ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

152 §. *Maahanmuuttovirasto.* Pykälän 2 momentissa säädetty Maahanmuuttoviraston toimivalta päättää käännättämisestä muutettaisiin vastaamaan 151 §:n 2 momenttiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta ehdotettua sääntelyä. Kyseisen momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voisi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, eikä tätä toimivaltaa sidottaisi enää jatkossa kolmen kuukauden aikarajaan ulkomaalaisen maahantulosta. Maahanmuuttovirasto päättäisi jatkossakin käännättämisestä tilanteissa, joissa ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella. Myöskään Maahanmuuttoviraston tämän pykälän 1 momentissa säädettyyn yleiseen toimivaltaan päättää käännättämisestä ei ehdoteta muutoksia.

171 §. *Toimivaltaiset viranomaiset.* Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle toimivalta määrätä maahantulokielto 170 §:n perusteella enintään viideksi vuodeksi. Ehdotettu muutos vastaisi 151 §:ään ehdotettua muutosta kolmansien maiden kansalaisille määrättävien maahantulokiellojen toimivallan osalta. Muutos mahdollistaisi sellaisten EU:n jäsenmaiden kansalaisten pikaisen poistamisen maasta ja määräämisen maahantulokieltoon, jotka muutoin jouduttaisiin esimerkiksi viikonloppuisin ottamaan säilöön odottamaan Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa. Samassa momentissa säädetty Maahanmuuttoviraston toimivalta maahantulokiellon määräämisessä säilyisi ennallaan.

10 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on eduskunnassa hyväksytty.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 29/2024 vp), jossa ehdotetaan toteutettaviksi hallitusohjelman mukaisesti määritelmädirektiivin mahdollistamat tiukennukset, jotka koskevat muun muassa pakolaisaseman ja toissijaisen

suojeluaseman lakkauttamista. Kyseisillä muutoksilla mahdollistetaan suojeluaseman lakkauttaminen myös tilanteessa, jossa henkilö oleskelee Suomen ulkopuolella. Käsillä olevassa esityksessä ehdotetussa 58 §:n uudessa 8 momentissa viitattaisiin eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevassa esityksessä muutettavaksi ehdotettuun 107 §:ään. Jos kyseiset lainkohdat ovat samanaikaisesti käsiteltävänä eduskunnassa, tulisi tämä ottaa eduskuntakäsittelyssä huomioon.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yleistä

Ehdotetulla sääntelyllä on kytkentöjä useisiin perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin ja perustuslain muihin säännöksiin. Keskeisiä perusoikeuksia esityksen näkökulmasta ovat ainakin yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, yksityiselämän suoja koskeva 10 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 §.

Ehdotuksia on syytä arvioida myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta, sillä esityksessä on osittain kyse paluudirektiivin ja vastaanottodirektiivin täytäntöönpanon täydentämisestä. Sekä paluu- että vastaanottodirektiivin johdanto-osassa korostetaan perusoikeuksien kunnioittamista ja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen periaatteiden noudattamista. Merkityksellisiä tämän esityksen kannalta ovat ainakin oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), palautuskielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla) ja lapsen oikeudet (24 artikla). Paluudirektiivin 22 johdantokappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti otettava direktiiviä sovellettaessa huomioon lapsen etu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaisesti ja perhe-elämän kunnioittaminen EIS:n mukaisesti.

EUT on ratkaisukäytännössään todennut paluudirektiivin tarkoituksena olevan tehokkaan maastapoistamis- ja palauttamispolitiikan käyttöönoton kyseessä olevien henkilöiden perusoikeuksia ja ihmisarvoa täysimääräisesti kunnioittaen (C-519/20 Landkreis Gifhorn (tuomio 10.3.2022, EU:C:2022:178) 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa todetaan, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin EIS:ssa. Samalla täsmennetään, että unionin oikeudessa voidaan myöntää laajempaa suojaa. Esimerkiksi perusoikeuskirjan 6 artiklan tulkitsemiseksi on siis otettava huomioon EIS:n 5 artikla vähimmäissuojan tasona (C-528/15 Al Chodor (tuomio 15.3.2017, EU:C:2017:213) 37 kohta).

Ehdotuksella on kytkentöjä myös Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin. EIS:n oikeuksista keskeisin tämän esityksen näkökulmasta on 5 artiklan 1 kohdassa säädetty oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tästä oikeudesta on kuitenkin mahdollista poiketa tilanteessa, jossa lain nojalla estettäisiin henkilön laitton maahantulo, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Merkityksellinen on myös EIS:n 8 artikla, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia muun ohella yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. YK:n lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa edellytetään lapsen edun huomioimista (3 artikla) ja lapsen säilöönnoton lyhytaikaisuutta (37 artikla).

12.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut säilöönottoa koskevaa sääntelyä erityisesti perustuslain 7 §:n kannalta. Tämän pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa

säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa pidetään perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48; PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001, vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan, että säilöön ottamista koskevan 121 §:n 1 momentin 6 kohta muutettaisiin ja momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta. Molemmissa ehdotuksissa on kyse yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden takaamista koskevista säilöönoton edellytyksistä, jotka perustuvat vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan e alakohtaan. EU-lainsäädännön mahdollistamien säilöönottoperusteiden sisällyttäminen lakiin on nyt tarpeen uudensuuntaan turvallisuusuhkiin vastaamiseksi ja niihin varautumiseksi. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ehdotetun 121 §:n 1 momentin 6 kohdan käsitteitä ”yleinen järjestys” ja ”yleinen turvallisuus” tarkastellaan säännöskohtaisissa perusteluissa EUT:n ratkaisukäytännön valossa, joka määrittää ehdotetun säännöksen soveltamista.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on edistää perustuslain 7 artiklassa niin ikään turvattua yhteiskunnan jäsenten oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä tavoitteena perusoikeuksien rajoittamiselle. Myös yksityiselämä ja omaisuus on perustuslain nojalla turvattu. Henkilökohtainen turvallisuus sekä yksityiselämän ja omaisuuden suoja edellyttävät turvallista elinympäristöä. Perustuslain 7 §:ää koskevien esitöiden mukaan ”Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja (HE 309/1993 vp, s. 47).” Perustuslain esitöissä todetaan säännöksessä mainitun henkilökohtaisen turvallisuuden vastaavan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen sisältyy EIS:n 5 artiklaan, KP-sopimuksen 9 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklaan sekä YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 3 artiklaan.

EUT on asiassa C-601/15 PPU (tuomio 15.2.2016, EU:C:2016:84) tarkastellut 121 §:n 1 momenttiin ehdotettujen uusien säilöönottoedellytysten taustalla olevan vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen kohdan e alakohdan pätevyyttä EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan kannalta. Se totesi päätöksessään, että 6 artiklassa mainitaan jokaisen oikeus paitsi vapauten myös henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Lisäksi se muistutti, että kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen myötävaikuttaa myös muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun (kohta 53). EUT:n mukaan käsillä olevassa vastaanottodirektiivin säännöksessä saatetaan tasapainoon yhtäältä yleistä etua koskeva tavoite eli kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen, ja toisaalta säilöönottotoimenpiteen aiheuttama puuttuminen vapautta koskevaan oikeuteen (kohta 68). Kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuva uhka voi EUT:n mukaan oikeuttaa tarpeellisuusvaatimuksen kannalta hakijan säilöönoton tai säilössä pysyttämisen vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan nojalla vain sillä edellytyksellä, että hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun tai asianomaisten jäsenvaltion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa (kohta 67). EUT toteaa myös, että antaessaan vastaanottodirektiivin 8 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan e alakohdan unionin lainsäätäjä ei ole jättänyt huomiotta EIS:n 5 artiklan 1 kappaleen f kohdan viimeisessä lauseessa tarjottua suojan tasoa (kohta 77).

Ehdotetussa 121 §:n 1 momentin 6 kohdassa voisi olla kyse esimerkiksi välineellistämistilanteesta, jossa maahan saapuu henkilöitä, jotka voivat muodostaa suomalaiselle yhteiskunnalle todellisen, välittömän ja riittävän vakavan uhkan. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa vaikuttajavaltio lähettäisi suuren turvapaikanhakijajoukon mukana Suomeen myös sellaisia henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta, mutta jotka tiedetään taustojensa vuoksi vaarantavan sisäistä turvallisuutta. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi rikoksiin syyllistyneet henkilöt, rikollisjärjestöjen jäsenet tai siviileiksi tekeytyneet sotilaat. Ehdotetulla säilöönottoperusteella pyritään antamaan toimivaltaisille viranomaisille välineitä torjua uudenlaisia turvallisuusuhkia yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojelemiseksi.

Ehdotetussa 121 §:n 1 momentin 8 kohdan säilöönottoperusteessa olisi kyse tilanteesta, jossa vastaanottokeskuksen asiakas aiheuttaisi huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittaisi olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä. Kyse olisi turvapaikanhakijana maassa oleskelevan henkilön käyttäytymisestä Suomessa oleskelunsa aikana. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi organisoitu, osana isompaa joukkiota tapahtuva häiriön aiheuttaminen tai yksittäisen henkilön aggressiivinen ja uhkaava käyttäytyminen. Ehdotetulla säännöksellä turvattaisiin muiden vastaanottokeskuksessa majoittuvien turvapaikanhakijoiden ja sen välittömässä läheisyydessä olevien ihmisten oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja yksityiselämän suojaan. Vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä olevia tiloja ei perustuslakivaliokunnan linjauksissa ole pidetty perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan piiriin kuuluvina (PeVL 59/2010 vp, s. 3), mutta kyse on kuitenkin tiloista, joissa turvapaikanhakijoita, mukaan lukien lapsiperheitä ja muita haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, asuu pidemmän ajan. Vastaanottokeskuksissa on myös yhteisessä käytössä olevia tiloja kuten keittiö- ja peseytymistilat, joita jokaisen asukkaan tulisi kyetä käyttämään turvallisesti. Vastaanottokeskusten asukkaiden oikeus turvallisuuteen, yksityiselämään sekä perhe-elämän suojaan korostuu, koska kyse on majoitustiloista.

Edellä kerrottuja uusia säilöönottoperusteita arvioitaessa on punnittava toisaalta jokaisen oikeutta vapauteen ja toisaalta jokaisen oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Huomionarvoista tässä punninnassa on se, että kynnys säilöön ottamiselle on molemmissa perusteissa nostettu korkealle. Ehdotetussa 6 kohdassa kynnys on asetettu ”perusteltu aihe olettaa” kuten kansallisen turvallisuuden osalta on jo laissa tehty. Ehdotetussa 8 kohdassa puolestaan edellytettäisiin huomattavaa tai toistuvaa yleisen järjestyksen vaarantamista taikka vaaran aiheuttamista muille henkilöille sekä sitä, että poliisilain toimenpiteisiin on jo aiemmin turvauduttu. Olennaista olisi, että poliisilakisäädöksillä kiinnittämällä ei tilannetta saataisi rauhoittumaan, eikä oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen siten kyettäisi turvaamaan. Edellä kerrotuilla perusteilla ehdotettuja uusia säilöönottoperusteita voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhteisina tavoiteltuihin päämääriin nähden, sillä esiin nostettuihin tilanteisiin ei ole mahdollista vastata voimassa olevalla sääntelyllä. Lievemmat vaihtoehtoiset turvaamistoimet eivät ole riittäviä torjumaan uudenlaisia turvallisuusuhkia, eikä voimassa oleva laki mahdollista säilöönottoa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden perusteella ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä.

Perustuslakivaliokunta on kansallista turvallisuutta säilöönoton edellytyksenä tarkastellessaan kokonaisarviointin näkökulmasta katsonut, että tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 45/2014 vp). Poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö on kuitenkin tarkoitettu rikosten ennalta estämistä, paljastamista, esitutkintaa ja rikoksen selvittämistä varten. Niillä ei ole mahdollista torjua sellaisia yllä kerrottuja uhkia, joihin uusilla 121 §:n 1 momentin säilöönottoperusteilla pyritään puuttumaan. Lisäksi 121 §:n 1 momentin

uudessa 8 kohdassa nimenomaisesti edellytettäisiin, että poliisilain toimenpiteisiin on aiemmin turvauduttu. Myös ehdotetussa 121 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa turvauduttaisiin jatkossakin ensisijaisesti poliisilain säännöksiin.

Uusien säilöönottoperusteiden hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä arvioida suhteessa uudenaikaisiin tilanteisiin, kuten välineellistämistilanne, jossa on mahdollista, että Suomeen tietoisesti lähetetään henkilöitä, joiden tarkoituksena on aiheuttaa turvattomuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Säilöönnotolla voidaan tehokkaasti suojata muita henkilöitä vaaralta, jonka esimerkiksi rikollisjärjestöön kuuluvan ulkomaalaisen käyttäytyminen voi aiheuttaa. Arvioinnissa on tärkeä kiinnittää huomiota myös säilöönottoa koskevaan muuhun sääntelyyn. Säilöönotto edellyttää aina yksilöllistä päätöksentekoa ja siihen voidaan turvautua viimesijaisena keinona vasta sen jälkeen, kun ensin on arvioitu, että lievemmät, vaihtoehtoiset turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Lisäksi edellytetään turvaamistoimien yleisen edellytyksen ja säilöönnoton erityisen edellytyksen samanaikaista täyttymistä. Turvaamistoimi voidaan määrätä vain, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Nämä säännökset ilmentävät lain 5 §:ssä ilmaistun suhteellisuusperiaatteen vaatimusta. Säilöön otetun oikeusturvan toteutuminen varmistetaan sillä, että säilöön ottamista koskeva asia on aina saatettava viipymättä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Tässä esityksessä parannetaan säilöön otetun oikeusturvaa siten, että säilöönnoton uudelleen käsittely käräjäoikeudessa tapahtuisi viran puolesta kolmen kuukauden välein. Myös tätä laajempaa sääntelykehikkoa vasten arvioituna uusia säilöönottoperusteita voidaan pitää oikeasuhtaisina ja hyväksyttävinä.

Pakenemisen vaaran arviointia koskevassa 121 a §:ssä pyritään aiempaa täsmällisemmin määrittämään arvioinnin perustana olevat objektiiviset perusteet. Arvioinnissa korostetaan kokonaisharkinnan merkitystä. Yhteys säilöönnoton ja pakenemisen vaaran arviointia koskevan sääntelyn välillä tehtäisiin läpinäkyvämmäksi 121 §:n 1 momentin 1 kohdassa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Koska pakenemisen vaaran olemassaolo on yksi säilöönnoton edellytyksistä, on tärkeää, että sen arvioinnista säädetään nykyistä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin. Ehdotettu sääntely vastaa paremmin perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädettyä lailla säätämisen vaatimusta sekä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn hallinnon lainalaisuuden periaatetta.

12.3 Säilöönnoton kesto

Ehdotetun 127 §:n 3 momentin säilöön ottamista koskevan enimmäiskestoajan pidentämistä 12 kuukaudesta 18 kuukauteen tietyissä maasta poistamista koskevissa, laissa määritellyissä tilanteissa ei voida pitää perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden vastaisena. Pidempi säilöönottoaika voi yksittäisissä tapauksissa olla tarpeen, jotta maasta poistaminen kyetään varmistamaan. Käytännössä paluusiakirjojen hankinta voi joidenkin kolmansien maiden kanssa osoittautua hankalaksi ja aikaa vieväksi, vaikka maasta poistamiseen on realistinen mahdollisuus ja sitä pyritään viranomaisitoimin koko ajan edistämään.

Ehdotuksen oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon esitykseen sisältyvät ehdotukset säilöönnoton uudelleen tarkastelusta käräjäoikeudessa kolmen kuukauden välein viran puolesta sekä mahdollisuus jatkaa säilöönottoa vain niin pitkään kuin maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös voimassa olevaan 127 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään siitä, että asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole.

Koska säilöönnoton enimmäiskeston perusteet liittyvät nimenomaan maasta poistamisen toteuttamisen mahdollisuuteen, on ehdotuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa erityistä merkitystä sillä, että lakiin samalla lisättäisiin edellytys maasta poistamisen kohtuullisesta mahdollisuudesta. EIT on todennut oikeuskäytännössään, että säilöönotto on sallittua ainoastaan niin kauan, kuin toimenpiteet maasta poistamiseksi ovat meneillään, ja se lakkaa olemasta sitä, jos maasta poistamiseen ei enää ole realistista mahdollisuutta. EUT on ratkaisukäytännössään todennut, ettei paluudirektiivin mukainen säilöönotto ole enää perusteltua ja että henkilö on vapautettava välittömästi, kun käy ilmi, että kohtuullista mahdollisuutta maasta poistamisen toteuttamiseen ei oikeudellisten tai muiden näkökohtien vuoksi enää ole.

EIT on esimerkiksi asiassa N.M. v. Belgia (43966/19, 18.4.2023) pitänyt 31 kuukautta kestänyttä säilöönottoa mahdollisena, kun on esitetty, että viranomaiset olivat koko ajan pyrkineet edistämään maasta poistamista asianmukaisesti ja tuomioistuimet olivat säilöönottoa uudelleen tarkasteltaessa todenneet säilöönnoton jatkamisen olleen oikeutettua ottaen huomioon henkilön vaarallisuus sekä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden turvaaminen. Säilöönnoton keston jatkamista ja säilöönnoton välttämättömyyttä arvioidaan eri tavoin, kun kyse on yhteiskunnalle vaarallisesta henkilöstä kuin jos on kyse esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevasta henkilöstä.

Lain 127 §:n 2 momenttiin ehdotettava uusi säilöönnoton jatkamismahdollisuus on välttämätön sellaisissa yksittäisissä tilanteissa, joissa kansallista turvallisuutta tai vakavasti muiden turvallisuutta vaarantava henkilö joudutaan pitämään poikkeuksellisesti säilössä esimerkiksi koko turvapaikkamenettelyn ajan, mukaan lukien valitusvaihe. Ehdotus on tarpeen muiden henkilöiden suojelemiseksi. Myös näissä tilanteissa säilöössäpidon käsittely paitsi säilöönnoton alkuvaiheessa myös uudelleen säännöllisin väliajoin käräjäoikeudessa viran puolesta vahvistaa säilöön otetun oikeusturvaa.

12.4 Lapsen säilöönotto ja lapsen edun huomioon ottaminen

Esityksessä ehdotetaan säädettävän erillisestä huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönottoajasta. Tämä aika olisi enintään kolme kuukautta ja sitä voitaisiin jatkaa enintään kolmella kuukaudella samoissa maasta poistamiseen liittyvissä 127 §:n 3 momentin tilanteissa kuin täysi-ikäistenkin kohdalla. Asiasta ei tällä hetkellä ole erillistä sääntelyä, vaan huoltajansa kanssa säilöön otettavaa lasta koskee yleinen säilöön ottamisen kesto koskeva 127 §. Ilman huoltajaa olevien lasten säilöönottoajasta säädetään 122 §:n 4 momentissa.

Tilastot osoittavat, että lapsia on viime vuosina otettu Suomessa säilöön vain harvoin ja tällöinkin säilöönottoajat ovat olleet varsin lyhyitä. Ennen lapsen säilöön ottamista arvioidaan aina mahdollisuus käyttää lievempiä ja yksilön oikeuksia vähemmän rajoittavia turvaamistoimia. Lapsen oikeudet on kuitenkin tärkeä varmistaa säädösperusteisesti. Ehdotuksella edistettäisiin perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan velvoitetta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 37 artiklan b kohdan mukaan lapselta ei saa riistää hänen vapauttaan laittomasti tai mielivaltaisesti. Lapsen pidättämisessä, muussa vapaudenriistossa tai vangitsemisessä tulee noudattaa lakia ja näihin toimiin on turvauduttava vasta viimeisenä ja mahdollisimman lyhytaikaisena keinona. EIT:n ratkaisu Popov v. Ranska (39472/07 ja 39474/07, 19.1.2012) edellyttää, että ”Jos säilöönotto kohdistuu lapseen tai muuten erityisen haavoittuvaan henkilöön, edellytetään henkilökohtaista arviointia ja arviointia säilöönnoton välttämättömyydestä”.

Asiassa tulee huomioida myös lapsen edun huomioimista koskevat kansainväliset velvoitteet sekä perustuslain ja ulkomaalaislain säännökset. Lapsen oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. EU:n perusoikeuskirjan lapsen oikeuksia koskevan 24 artiklan 2 kohdassa todetaan, että kaikissa lasta koskevissa viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Vastaava velvoite on kirjattu myös perustuslain 6 §:n 3 momenttiin ja ulkomaalaislain 6 §:ään.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat suosituksissaan korostaneet säilöönoton lyhytaikaisuutta ja nostaneet esiin lasten säilöönoton täyskiellon. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin ulkomaalaisten säilöönottoa koskevien säännösten arvioinnin yhteydessä todennut, että vastaanottodirektiivi ei sisällä määräystä lasten säilöönoton täyskiellosta, eikä sellaista ole johdettavissa myöskään Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, eikä niiden valvontaelinten kannanotoista (PeVL 45/2014 vp).

12.5 Oikeus tulla Suomeen ja oleskella maassa sekä palautuskielto

Esityksessä uudistetaan hallitusohjelman mukaisesti maahantulokieltoa koskeva sääntely ja otetaan käyttöön paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset myös tämän sääntelyn osalta. Ehdotettavat muutokset koskevat erityisesti maahantulokiellon määrittämiseen liittyvää kokonaisharkintaa, maahantulokiellon kestoa ja maahantulokiellon määrittämistä muualla kuin Suomessa oleskelevalla henkilöllä. Lisäksi ehdotetaan mahdollisuutta muualla kuin Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamiseen tilanteessa, jossa hänet voitaisiin karkottaa maasta yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen perustuvien syiden vuoksi. Muutosten tarkoituksena on estää maahanpääsy sellaisilta henkilöiltä, jotka aiheuttavat turvallisuushuolia tai jotka eivät piittaa yhteiskunnan säännöistä.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 52) sääntelyn lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö siitä, että ulkomaalaisella ei ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten perusteella ulkomaalaiselle on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa hänen oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan uudistuksen esitöiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa, myös vaatimus maahan pääsystä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu. Tätä on myös perustuslakivaliokunta korostanut (esim. PeVL 27/2016 vp, s. 2). Koska ulkomaalaisella ei ole ehdotonta oikeutta tulla tai asettua Suomeen, voidaan oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määrittämistä nyt ehdotetuissa tilanteissa pitää oikeasuhtaisena toimena torjua turvallisuushuolia tai korostaa tarvetta yhteiskunnan sääntöjen noudattamiseen.

Palautuskielto sisältyy perustuslain 9 §:n 4 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on ehdoton. Jokainen Suomessa tehty hakemus tutkitaan yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, ettei ketään palauteta alueelle, jossa hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, josta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Palautuskielto on kirjattu myös ulkomaalaislain 147 §:ään, jossa säädetään siitä, että ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Palautuskieltoa koskeva harkinta edeltää maahantulokiellon määräämistä, ja se tehdään maasta poistamista koskevan päätöksen yhteydessä. Palautuskieltoon ei maahantulokiellon määräämisen yhteydessä enää oteta kantaa. Jos henkilöllä on kansainvälisen suojelun asema, edellytetään korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2011:08) perusteella, että tämä asema poistetaan ennen kuin oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä voidaan harkita. Lisäksi ulkomaalaislain 202 §:n 1 momentin nojalla lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Ehdotetuilla muutoksilla ei millään tavalla vaaranneta sitä, että palautuskieltoa edelleenkin kunnioitetaan täysimääräisesti.

12.6 Yksityiselämän suoja ja lapsen etu maahantulokiellon määräämisen yhteydessä

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. EIS:n 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia muun ohella yksityis- ja perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Yksityiselämän suojaan voidaan puuttua vain, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä kunnioitetaan.

Lapsen edun huomioon ottamisesta häntä koskevassa päätöksenteossa säädetään ulkomaalaislain 6 §:ssä, joka perustuu YK:n lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklaan. Kyseisen artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen edun määrittämisessä on aina kyse kokonaisharkinnasta.

EIT on korostanut ratkaisukäytännössään oikeudenmukaista tasapainoa, joka yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien etujen välillä tulee EIS:n 8 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa löytää. Huomioon on otettava yhtäältä yhteiskunnallinen tarve estää esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen ja toisaalta kolmannen maan kansalaisen oikeus nauttia perhe-elämän suojaa, ja näitä etuja on punnittava keskenään. Kansallinen turvallisuus on vakiintuneesti hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia.

EIT on vakiintuneessa oikeuskäytännössään (esimerkiksi Jeunesse v. Alankomaat (12738/10, 3.10.2014)) todennut, että ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ei takaa ulkomaalaiselle oikeutta saapua tiettyyn maahan tai oleskella siellä, eikä siten myöskään artiklasta seuraa valtiolle yleistä velvollisuutta sallia ulkomaalaisen oleskelua alueellaan tai myöntää tietynlaista oleskelulupaa. Kuitenkin perhe-elämää ja maahanmuuttoa koskevilla tapauksilla valtion velvollisuudet vaihtelevat riippuen henkilöiden erityisistä olosuhteista ja yleisestä edusta. Tällöin tulee löytää oikeudenmukainen tasapaino yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien intressien välillä, missä valtiolla on tietty harkintamarginaali. Huomioon otettavia seikkoja ovat, missä määrin perhe-elämä tulisi rikkoutumaan, siteiden voimakkuus sopimusvaltioon, onko perheen asumiselle kyseisen ulkomaalaisen kotimaassa ylipääsemättömiä esteitä sekä se, onko asiassa maahanmuuton valvontaan tai yleiseen järjestykseen liittyviä seikkoja, jotka puoltavat maahan pääsyn epäämistä.

Maahantulokiellon määräämisen yhteydessä tulee tarkasteltavaksi perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään maasta poistamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä noudatettavasta kokonaisharkinnasta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä

huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Ehdotetun 150 §:n lähtökohtana on, että maahantulokielto määrätään ulkomaalaiselle pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä. Tämä vastaa voimassa olevaa lakia ja tarkoittaa käytännössä sitä, että maastapoistamispäätöksen yhteydessä suoritettavassa kokonaisharkinnassa arvioidaan 146 §:n 1 momentin edellyttämin tavoin esimerkiksi perhe-elämän suojaan ja lapsen etuun liittyvät näkökohdat, mutta myös laajemmin seikkoja kuten ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan.

Esityksessä ehdotetaan, että kokonaisharkintaa ei tehtäisi 150 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa maahantulokiellon määräämistilanteissa. Maahantulokiellon määräämisestä voitaisiin kuitenkin yksittäistapauksessa poiketa, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttäisi. Ehdotetulla muutoksella pyritään edistämään maahanmuuttolainsäädännön noudattamista pitäen kuitenkin samalla kiinni Suomea velvoittavista kansainvälisistä velvoitteista koskien lapsen etua ja perhe-elämän suojaa. Ehdotettu säännös jättäisi viranomaisille harkintavaltaa ottaa huomioon sellaiset mahdolliset lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät seikat, jotka eivät olisi tulleet esiin oleskeluluvan ja maasta poistamisen yhteydessä suoritettussa kokonaisharkinnassa. Kokonaisharkintaan sisältyvät näkökulmat tulisivat harkittavaksi myös maahantulokiellon kestoja määritettäessä. Harkinnassa on tällöin otettava huomioon esimerkiksi maahantulokieltoon määrättävän henkilön ja hänen lapsensa mahdollisuus jatkaa yhteydenpitoa puhelimitse ja tavata toisiaan Schengen-alueen ulkopuolella. Lain 150 c §:ssä ehdotetaan säilytettävän mahdollisuus maahantulokiellon peruuttamiseen. Tämä mahdollisuus koskee sekä määräaikaista että toistaiseksi voimassa olevia maahantulokieltoja.

Esityksessä ehdotetaan, että Suomesta ulkomaille poistuneen kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa voitaisiin peruuttaa ja hänelle voitaisiin määrätä maahantulokielto, jos hänet voitaisiin karkottaa maasta 149 §:n 2–4 kohdassa säädetyn perusteella. Näissä tilanteissa suoritettaisiin normaaliin tapaan 5 §:n suhteellisuusperiaatteen ja 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa punnittaisiin henkilön yhteiskunnalle ja muiden henkilöiden turvallisuudelle muodostamaa uhkaa suhteessa yksilöllisiin seikkoihin ja olosuhteisiin koskien sitä, millaisia vaikutuksia oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellosta aiheutuisi hänen yksityis- ja perhe-elämälleen.

12.7 Oikeus asian asianmukaiseen käsittelyyn

Oikeus tulla omassa asiassaan kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä mainituista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II). Tässä esityksessä tulee arvioitavaksi mahdollisuus rajoittaa henkilön oikeutta tulla kuulluksi.

Ehdotuksessa merkityksellistä on se, että kansainvälinen suojeluasema lakkautettaessa henkilölle annetaan poikkeuksetta mahdollisuus tulla kuulluksi (HE 29/2024 vp). Tämä velvoite on ehdoton. Ulkomaalaislain 206 §:n 4 momentissa säädetään, että jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä säädetään hallintolain 62 §:ssä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa yleistiedoksiantoa ei kuitenkaan käytetä. Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotettua 58 §:n 7 momentin mahdollisuutta peruuttaa oleskelulupa ja 150 a §:n säännöstä maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella olevalta henkilöltä ei voida soveltaa, jos suojeluasemaa ei ole ensin poistettu. Näin ollen yleistiedoksiantoon turvautumisen mahdollisuutta ei tässä yhteydessä ole tarve pohtia.

Myös muissa kuin kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamiseen liittyvissä oleskeluluvan peruuttamistilanteissa oikeus tulla kuulluksi toteutuisi. Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle tarjottaisiin käytettävissä olevin keinoin kuten kirjeitse tai sähköpostilla taikka edustuston avustuksella mahdollisuus tulla kuulluksi ennen oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskevan päätöksen tekemistä. Viime kädessä henkilölle varattaisiin tilaisuus tulla kuulluksi yleistiedoksiannolla. Kutsu kuulemiseen julkaistaisiin Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla ja se pidettäisiin esillä lain edellyttämällä tavalla seitsemän päivän ajan. Kun kuulemista olisi yritetty, lupa voitaisiin peruuttaa ja maahantulokiello määrätä, vaikka kuultava ei olisi reagoinut asiassa. Ulkomailla olevalle henkilöllä, jolta on peruutettu oleskelulupa ja joka määrätty maahantulokielloon, olisi lain mukaan valitusoikeus samalla tavalla kuin muissakin ulkomaalaisasioissa, joissa edellytetään asian hoitamista ulkomailta käsin ennen maahantuloa. Arvioitaessa ehdotetun menettelyn oikeasuhtaisuutta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kyse olisi sellaisista yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta vaarantavista henkilöistä, jotka samoista syistä voitaisiin karkottaa Suomesta.

Ehdotetun 150 b §:n 4 momentin mukaan maahantulokiellolla olisi välitön oikeusvaikutus. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ulkomaalaislakiin ehdotettua käännättämisspätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (ks. PeVL 47/2014 vp, s. 3/I, PeVL 4/2004 vp, s. 10—12). Valiokunta ei tuolloin pitänyt käännättämisspätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Valiokunta totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä tilanne on erilainen, koska sääntelyn kohteena oleva ulkomaalainen ei oleskele Suomessa, eikä häntä olla poistamassa maasta. Maahantulokiellon välitön oikeusvaikutus kohdistuu ulkomaalaiseen, joka jo oleskelee ulkomailla, ja jonka pääsy takaisin Suomeen tai Schengen-alueelle halutaan yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi tehokkaasti estää.

12.8 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tällä yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin eri yhteyksissä johtanut perustuslain

yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 11/2009 vp, s. 2, PeVL 32 60/2002 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan, mutta yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 68/2022 vp, s. 2).

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016, s. 4). Hyväksyttävänä perusteena ulkomaalaisten erilaiselle kohtelulle voidaan pitää sitä, että ehdotettu sääntely koskee sellaisia ulkomaalaisia, joiden oleskeluoikeuden perusteita vasta selvitetään tai joita ollaan poistamassa maasta. Sääntelyn tarve on noussut esiin muuttuneessa toimintaympäristössä, jotta voidaan varautua uudensuolaan ja ennalta-arvaamattomiin, yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin.

Perustuslakivaliokunta on kansallista turvallisuutta säilöönoton edellytyksenä tarkastellessaan kokonaisarvioinnin näkökulmasta katsonut, että tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohteisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 45/2014 vp). Näin on erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse rikoksen paljastamisesta tai selvittämisestä. Poliisi toimii yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden ylläpitämisessä ensisijaisesti poliisilain 2 luvun 10 §:n nojalla. Ehdotettu 121 §:n 6 kohdan säännös tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa poliisilain säännökset eivät ole riittävät. Näin voi olla esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö ei ole syyllistynyt Suomessa oleskelunsa aikana rikokseen, mutta hänet tiedetään vaaralliseksi henkilöksi.

Ulkomaalaislain säilöön ottamista koskevassa sääntelyssä on yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi pyritty pitämään mahdollisimman pitkälle kiinni sääntelyn alkuperäisestä lähtökohdasta, jonka mukaan kaikki säilöönottoperusteet koskevat lähtökohteisesti kaikkia ulkomaalaisia, jotka lain yleisten edellytysten perusteella voidaan ottaa säilöön. Ehdotettu uusi 121 §:n 1 momentin 8 kohdan säilöönottoperuste koskisi kuitenkin vain vastaanottokeskuksen asiakkaita eli käytännössä kansainvälisen suojelun hakijoita.

Vaikka kansainvälisen suojelun hakijaa ei saa ottaa säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän hakee kansainvälistä suojelua, säilöönotto saattaa osoittautua välttämättömäksi, jos yleisen järjestyksen suojeleminen sitä edellyttää. Kansainvälisen suojelun hakija voidaan tarpeen mukaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Yksilöllinen arviointi ja lievempien vaihtoehtoisien turvaamistoimien käyttö sisältyvät voimassa olevaan 121 §:ään. Lain 117 a §:n nojalla turvaamistoimi voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen vain, jos se on oikeasuhtaista ja välttämätöntä.

Kansainvälisen suojelun hakija on kuitenkin erityisessä asemassa sen vuoksi, että Suomen viranomaisilla on velvollisuus päästää hänet maahan siksi ajaksi, kun hänen hakemuksensa tutkitaan myös siinä tapauksessa, että hän osoittautuisi yhteiskunnalle vaaralliseksi henkilöksi. Maahanpääsy on kansainvälisen suojelun hakijoille sallitumpaa verrattuna muihin ulkomaalaisiin. Kuten edellä on kerrottu, vastaanottodirektiivissä annetaan kuitenkin jäsenvaltioille tämän vastapainona mahdollisuus rajoittaa hakijoiden vapautta yleisen

järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden perusteella. Myös maasta poistamisen kynnys kansainvälistä suojelua hakevalla on osin korkeammalla kuin muilla maahan pyrkivillä riippuen siitä, millaisessa menettelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään.

12.9 Toimivaltuuksia koskeva sääntely

Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tästä oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä on aina viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste (HE 1/1998 vp, s. 74).

Perustuslakivaliokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 39/2016 vp, PeVL 51/2006 vp). Toimivaltasääntely on valiokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (ks. PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp).

Esityksessä täsmennetään toimivaltasääntelyä koskien turvaamistoimien määräämistä. Voimassa olevassa 117 a §:ssä ei mainita nimeltä, mikä viranomainen on toimivaltainen määräämään turvaamistoimen. Säilöönoton ja lapsen asumisvelvollisuuden osalta toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään erikseen 123 §:n 1 momentissa ja 120 b §:n 5 momentissa. Lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus kuitenkin edellyttää, että toimivaltaisista viranomaisista myös muiden ulkomaalaislain 7 luvussa tarkoitettujen turvaamistoimien määräämisen osalta säädettäisiin laissa viranomaiset nimeltä mainiten.

Samalla Maahanmuuttoviraston toimivaltaa turvaamistoimien määräämisessä selkiytettäisiin. Voimassa olevan 117 a §:n sääntely on voinut jättää jossakin määrin epäselväksi sen, kuinka laaja Maahanmuuttoviraston toimivalta turvaamistoimien määräämisessä on. Käsillä olevassa esityksessä Maahanmuuttoviraston toimivalta rajattaisiin koskemaan ilmoittautumisvelvollisuuden ja asumisvelvollisuuden määräämistä.

Ulkomaalaislain toimivaltasäännökset koskevat Maahanmuuttoviraston toimivaltaa. Toimivalta ratkaista yksittäisiä asioita kuuluu Maahanmuuttoviraston ylijohtajalle, joka voi määrätä tehtäviä viraston virkamiehille vahvistamallaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksellä. Tältä osin sääntely poikkeaa ulkomaalaislain rajavartiomiehen tai poliisimiehen toimivaltuuksia koskevasta sääntelystä, jossa säädetään yksittäisten virkamiesten toimivaltuuksista. Esityksessä ehdotetaan, että turvaamistoimen määräämisestä päättää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai viraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva virkamies. Viraston ylijohtajan oikeutta siirtää tehtäviä työjärjestyksellä muille viraston virkamiehille rajattaisiin siten niin, että turvaamistoimen määräävän virkamiehen tulee toimia esihenkilötehtävissä. Tämä vastaisi rajavartiomiehiä ja poliisimiehiä koskevaa sääntelyä. Kyseessä ei näin ollen olisi perustuslain 124 §:n mukainen julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.

Turvaamistoimien määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevaan sääntelyyn, lukuun ottamatta ehdotettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen määrittämistä koskevaa täsmennystä, ei muutoin ehdotettaisi muutoksia. Muutoksia ei myöskään ehdotettaisi ilmoittautumisvelvollisuutta koskevaan 118 §:ään, eikä asumisvelvollisuutta koskevaan 120 a §:ään. Nämä turvaamistoimet ovat sellaisia, jotka voivat tulla kyseeseen vastaanottokeskuksen puitteissa. Niiden käyttö edellyttää aina arviointia toimen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta suhteessa tavoiteltuun päämäärään.

Lisäksi poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaa maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa ja maahantulokiellon määrittämisessä esitetään lisättävän.

12.10 Paluudirektiivin mukainen hätätilanne

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi paluudirektiivin 18 artiklaan perustuva pykälä koskien säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamista ja tuomioistuinkäsittelyä hätätilanteessa. Ehdotetussa sääntelyssä on pyritty ottamaan huomioon toisaalta viranomaisten tarve varautua erilaisiin häiriötilanteisiin ja toisaalta se, että myös näissä tilanteissa toimitaan lähtökohtaisesti normaalioloja koskevan lainsäädännön mukaisesti ja perusoikeuksia noudattaen.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain muutosta arvioiessaan kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että valiokunta on 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). Sääntelyssä ei olisi kyse perustuslain 124 §:n mukaisesta julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kyse olisi viranomaistoiminnasta, jossa noudatettaisiin säilöön otetun kohtelun osalta säilölakia.

Sisäministeriön päätöksestä, jolla poikkeuksellisiin toimenpiteisiin turvauduttaisiin, ilmoitettaisiin 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti Euroopan komissiolle. Jäsenmaan edellytetään myös ilmoitettavan komissiolle heti, kun perusteet näiden poikkeuksellisten toimenpiteiden soveltamiselle eivät enää ole olemassa.

Lapsen etu turvattaisiin säännösten siten, että ilman huoltajaa olevan alaikäisen säilöönottoasian käsittelylle käräjäoikeudessa säädettäisiin lyhyt, kahden vuorokauden käsittelyaika. Lisäksi lapset olisi aina sijoitettava säilöönottoyksikköön, eikä heidän kohdallaan tulisi siis koskaan kyseeseen sijoittaminen ministeriön päätöksessä määriteltynä soveltuvaan paikkaan. Näin voitaisiin parhaiten turvata myös perhe-elämän suoja.

Esityksellä on vaikutuksia useiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ehdotettavat muutokset eivät kuitenkaan sisällä sellaisia ulottuvuuksia, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai EU:n lainsäädännön kanssa.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohta, 40 §:n 3 momentti, 117 a, 121 ja 121 a §, 122 §:n 2 momentti, 127 §, 128 §:n 2 momentti, 144 §, 146 §:n 2 momentti, 148 §:n 2 momentti, 150 ja 151 §, 152 §:n 2 momentti ja 171 §:n 3 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 26 kohta laissa 225/2024, 117 a § laeissa 813/2015 ja 49/2017, 121 § laeissa 813/2015 ja 426/2024, 121 a § laissa 49/2017, 122 §:n 2 momentti laissa 813/2015, 127 § osaksi laissa 195/2011, 128 §:n 2 momentti laissa 646/2016, 150 § ja 152 §:n 2 momentti laissa 1214/2013, 151 § laeissa 1214/2013, 1022/2018 ja 1206/2022 ja 171 §:n 3 momentti laissa 973/2007, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016, 121/2022, 1206/2022, 216/2023, 389/2023 ja 225/2024, siitä lailla 225/2024 kumotun 27 kohdan tilalle uusi 27 kohta, 40 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 449/2012, 121/2022 ja 1206/2022, uusi 4 ja 5 momentti, 58 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 668/2013 ja 472/2014, uusi 7 ja 8 momentti, lakiin uusi 123 b, 145 a ja 150 a–150 c § seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

26) *EU:n sinisellä kortilla* Euroopan unionin jäsenvaltion kolmannen maan kansalaiselle myöntämää kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä neuvoston direktiivin 2009/50/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2021/1883, jäljempänä *erityisosaajadirektiivi*, tarkoitettua oleskelulupaa, joka oikeuttaa oleskeluun ja työntekoon jäsenvaltion alueella;

27) *laittomalla oleskelulla* sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantulon edellytyksiä tai tässä laissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

40 §

Oleskeluoikeus

Ulkomaalainen, joka jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskelee maassa laillisesti 1 momentissa säädetyn mukaisesti, saa laillisesti oleskella maassa, kunnes kyseiseen hakemukseen on tehty päätös.

Kansainvälistä suojelua hakeva saa laillisesti oleskella maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, jollei 201 §:n 7–9 momentista muuta johdu.

Ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen säädetään 13 luvussa.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Muualla kuin Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa maasta 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetyn perusteella. Muualla kuin Suomessa oleskelevan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa maasta 149 §:n 4 momentissa säädetyn perusteella.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, jos henkilön pakolaisasema on lakkautettu 107 §:n 1 momentin 6–8 kohdassa säädetyn perusteella tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu 107 §:n 3 momentissa säädetyn perusteella. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, jos henkilön pakolaisasema on lakkautettu 107 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn perusteella tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu 107 §:n 3 momentissa säädetyn perusteella.

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–120, 120 a, 120 b, 121 ja 122 §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista:

1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi taikka hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi; taikka

2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Tässä luvussa tarkoitetun turvaamistoimen määrää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Myös Maahanmuuttovirasto voi määrätä 118 ja 120 a §:ssä tarkoitetun turvaamistoimen. Turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste.

Jollei jäljempänä toisin säädetä, turvaamistoimi on voimassa kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty taikka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet on määritetty, maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön taikka asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, jos se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

1) hänen henkilökohtaiset olosuhteensa tai muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että on olemassa vaara, että hän pakenee taikka välttelee tai muulla tavalla vaikeuttaa huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;

2) säilöönotto on tarpeellinen hänen henkilöllisyytensä selvittämiseksi;

3) hän on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;

4) hän on säilöönnotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;

6) hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle;

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hänen oikeudestaan tulla Suomen alueelle; taikka

8) hän on hakenut kansainvälistä suojelua ja on käyttäytymisellään aiheuttanut vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n mukaiset toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.

Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään 122 §:ssä.

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaaran olemassaolo arvioidaan yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella. Arvioinnissa on otettava huomioon ulkomaalaisen ikä, terveydentila ja sosiaaliset olosuhteet sekä muut asiaankuuluvat tekijät, joilla voi olla välitön vaikutus pakenemisen vaaraan.

Jos muuta ei osoiteta, pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin alla mainituista seikoista toteutuu:

1) ulkomaalainen on esittänyt väärennettyjä asiakirjoja tai tuhonnut olemassa olevia asiakirjoja;

2) ulkomaalainen on kieltäytynyt sormenjälkiensä ottamisesta;

3) ulkomaalainen on jättänyt noudattamatta hänelle määrättyä voimassa olevaa maahantulokieltoa;

4) ulkomaalainen kieltäytyy 145 a §:ssä säädetystä velvollisuudesta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn aikana;

5) ulkomaalainen vastustaa väkivaltaisesti maastapoistamismenettelyä;

6) 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi;

7) ulkomaalainen on nimenomaisesti ilmaissut, ettei hän aio noudattaa maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Pakenemisen vaaran voidaan myös olettaa olevan olemassa, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu:

1) ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta uusia yhteystietojaan viranomaiselle;

2) ulkomaalaiselta puuttuvat hänen henkilöllisyytensä todistavat asiakirjat;

3) ulkomaalainen on jättänyt noudattamatta maastapoistamispäätöstä vapaaehtoiselle paluulle myönnetyn määräajan kuluessa;

4) ulkomaalainen ei ole siirtynyt toiseen jäsenvaltioon 149 b §:n mukaisesta vaatimuksesta huolimatta;

5) ulkomaalainen on tullut jäsenvaltioiden alueelle laittomasti;

6) ulkomaalainen on liikkunut luvattomasti toisen jäsenvaltion alueelle;

7) toinen jäsenvaltio on tehnyt päätöksen poistaa ulkomaalainen maasta.

Ulkomaalainen voi kumota oletettaman pakenemisen vaarasta.

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettu lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilössäpitoa voidaan kuitenkin jatkaa enintään kolmella kuukaudella 127 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tilanteessa.

123 b §

Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely paluudirektiivissä tarkoitetussa hätätilanteessa

Jos kyseessä on jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (*paluudirektiivi*) 18 artiklassa tarkoitettu hätätilanne, jossa poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia aiheuttaa säilöönottoyksiköiden tiloille tai toimivaltaisille viranomaisille odottamattoman suuria vaikeuksia, voidaan olla noudattamatta:

- 1) 124 §:n 2 momentissa säädettyjä käsittelyaikoja;
- 2) 123 a §:n 1 momentissa säädettyä säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta;
- 3) säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta tarjota erilliset majoitustilat säilöön otetuille perheille.

Sisäministeriö päättää 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista.

Hätätilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväkseen viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskeva asia on otettava käsittelyyn viimeistään kahden vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta.

Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan hätätilanteessa sijoittaa säilöönottoyksikön sijasta muuhun soveltuvaan paikkaan. Sisäministeriö päättää, mitä tällaiset paikat ovat. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, hänet on kuitenkin aina sijoitettava säilöönottoyksikköön.

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole.

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä, joka perustuu hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseen taikka hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseen. Säilöönottoa voidaan jatkaa enintään kuudella kuukaudella, jos säilössäpidon jatkaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi.

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä, joka perustuu maasta poistamista koskevan päätöksen valmisteleminen tai täytäntöönpanon turvaamiseen taikka muutoin maasta poistumisen valvontaan. Säilöönottoa voidaan jatkaa enintään 12 kuukaudella, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen

toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluuasiakirjoja ja maasta poistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säilössäpidon jatkaminen edellyttää tällöin, että kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön on edelleen olemassa.

Jos käräjäoikeus on päättänyt säilöön otetun pitämisestä edelleen säilössä, viranomaisen on viipymättä ilmoitettava vapaaksi päästämisestä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle.

128 §

Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Käräjäoikeuden tulee ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä 1 momentissa säädettyä aikaisemmin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on välittömästi ilmoitettava säilöön otetulle ja tämän avustajalle sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleen käsittelyyn, jollei säilöön otettua ole 127 §:n 1 momentin nojalla määrätty päästettäväksi vapaaksi. Käräjäoikeuden tulee ottaa asia viran puolesta uudelleen käsiteltäväksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksestä, jolla se on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa, jos asiaa ei ole sitä ennen otettu käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä.

144 §

Maahantulokielto

Maahantulokiellolla tarkoitetaan tässä laissa määrääkaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

145 a §

Velvollisuus tehdä yhteistyötä

Ulkomaalaisen on tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Ulkomaalaisen velvollisuutena on:

- 1) ilmoittaa kaikki seikat, jotka ovat tarpeen hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi;
- 2) ilmoittaa kauttakulkumaat matkareitillään Suomeen;
- 3) olla tavoitettavissa koko menettelyn ajan; ja
- 4) esittää kotimaansa viranomaiselle pyyntö saada voimassa oleva matkustusasiakirja ja myötävaikuttaa kotimaansa viranomaisten suorittamaan matkustusasiakirjan myöntämistä koskevaan tunnistamiseen.

Ulkomaalaiselle on annettava maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksiannon yhteydessä tieto hänen velvollisuudestaan tehdä yhteistyötä ja velvollisuuden noudattamatta jättämisen mahdollisista seurauksista.

146 §

Kokonaisharkinta

Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon taikka Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

148 §

Käännyttämisen perusteet

Käännyttää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty. Lisäksi käännyttää voidaan ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyn mukaisesti laillista.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto.

Maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Näissä tilanteissa ei sovelleta 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu. Kielto määrätään kuitenkin, jos hän ei ole noudattanut velvollisuutta palata tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen ei ole annettussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä myös, jos ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös, ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

150 a §

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa on peruutettu 58 §:n 4 tai 7 momentissa säädetyn nojalla. Maahantulokielto määrätään oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos rikoksesta epäilty tai tuomittu ulkomaalainen on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt.

Ulkomaalaiselle, joka hakee 60 §:n perusteella oleskelulupaa ulkomailla, voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa on evätty 36 tai 36 a §:n 1–4 kohdassa säädetyn perusteella.

150 b §

Maahantulokiellon kesto ja alkamisajankohta

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi. Jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta, hänelle voidaan kuitenkin määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto.

Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto toistaiseksi, jos hän muodostaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle, maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi.

Maahantulokiellon kestoä harkittaessa tehtävästä kokonaisharkinnasta säädetään 146 §:ssä.

Maahantulokiellon voimassaolo alkaa siitä ajankohdasta, jolloin ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Schengen-valtioiden alueelta. Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle määrätty maahantulokielto tulee kuitenkin voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen.

150 c §

Maahantulokiellon peruuttaminen

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa kokonaan tai osittain. Maahantulokiellon peruuttamista on harkittava myös, jos ulkomaalainen, jolle on määrätty maahantulokielto muulla kuin sillä perusteella, että aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty tai että velvollisuutta palata ei ole noudatettu, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa maasta noudattaen palauttamispäätöstä.

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, hänen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi tai esitettävä hänelle 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää käännättämisestä säädetään 152 §:n 1 ja 2 momentissa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään viideksi vuodeksi.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännättämiseksi, jos se

arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella panee täytäntöön pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat päätökset.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi käännättämisen ja maasta karkottamisen yhteydessä tehdä maasta poistettavan matkustusasiakirjaan maasta poistamista koskevia tarpeellisia merkintöjä. Merkintöjä ei kuitenkaan tehdä, jos on aihetta olettaa, että niistä aiheutuisi maasta poistettavalle vakavaa haittaa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella myöntää maasta poistettavalle palauttamista varten eurooppalaisen matkustusasiakirjan, josta säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönotosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annetun neuvoston suosituksen kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/1953.

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä 170 §:n perusteella. Myös poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi päättää maahantulokiellon määräämisestä mainitun pykälän perusteella enintään viideksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 3.10.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Liikenne-, viestintä- ja sisäministeri Lulu Ranne

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohta, 40 §:n 3 momentti, 117 a, 121 ja 121 a §, 122 §:n 2 momentti, 127 §, 128 §:n 2 momentti, 144 §, 146 §:n 2 momentti, 148 §:n 2 momentti, 150 ja 151 §, 152 §:n 2 momentti ja 171 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 3 §:n 26 kohta laissa 225/2024, 117 a § laeissa 813/2015 ja 49/2017, 121 § laeissa 813/2015 ja 426/2024, 121 a § laissa 49/2017, 122 §:n 2 momentti laissa 813/2015, 127 § osaksi laissa 195/2011, 128 §:n 2 momentti laissa 646/2016, 150 § ja 152 §:n 2 momentti laissa 1214/2013, 151 § laeissa 1214/2013, 1022/2018 ja 1206/2022 ja 171 §:n 3 momentti laissa 973/2007, sekä
lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016, 121/2022, 1206/2022, 216/2023, 389/2023 ja 225/2024, siitä lailla 225/2024 kumotun 27 kohdan tilalle uusi 27 kohta, 40 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 449/2012, 121/2022 ja 1206/2022, uusi 4 ja 5 momentti, 58 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 668/2013 ja 472/2014, uusi 7 ja 8 momentti, lakiin uusi 123 b, 145 a ja 150 a–150 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Määritelmät

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

Tässä laissa tarkoitetaan:

26) *EU:n sinisellä kortilla* Euroopan unionin jäsenvaltion kolmannen maan kansalaiselle myöntämää kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä neuvoston direktiivin 2009/50/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2021/1883, jäljempänä *erityisosaajadirektiivi*, tarkoitettua oleskelulupaa, joka oikeuttaa oleskeluun ja työntekoon jäsenvaltion alueella.

26) *EU:n sinisellä kortilla* Euroopan unionin jäsenvaltion kolmannen maan kansalaiselle myöntämää kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä neuvoston direktiivin 2009/50/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2021/1883, jäljempänä *erityisosaajadirektiivi*, tarkoitettua oleskelulupaa, joka oikeuttaa oleskeluun ja työntekoon jäsenvaltion alueella;

27) *laittomalla oleskelulla* sellaisen kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelua, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä

maahantulon edellytyksiä tai tässä laissa säädettyjä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

40 §

Oleskeluoikeus

Ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.

40 §

Oleskeluoikeus

Ulkomaalainen, joka jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskelee maassa laillisesti 1 momentissa säädetyn mukaisesti, saa laillisesti oleskella maassa, kunnes kyseiseen hakemukseen on tehty päätös.

Kansainvälistä suojelua hakeva saa laillisesti oleskella maassa, kunnes hakemukseen on tehty päätös, jollei 201 §:n 7–9 momentista muuta johdu.

Ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen säädetään 13 luvussa.

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

58 §

Oleskeluluvan peruuttaminen

Muulla kuin Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa maasta 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa säädetyn perusteella. Muulla kuin Suomessa oleskelevan pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, jos hänet voitaisiin karkottaa maasta 149 §:n 4 momentissa säädetyn perusteella.

Määräaikainen tai pysyvä oleskelulupa peruutetaan, jos henkilön pakolaisasema on lakkautettu 107 §:n 1 momentin 6–8 kohdassa säädetyn perusteella tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu 107 §:n 3 momentissa säädetyn perusteella. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa peruutetaan, jos henkilön pakolaisasema on lakkautettu 107 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyn perusteella tai toissijainen suojeluasema on lakkautettu 107 §:n 3 momentissa säädetyn perusteella.

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–122 ja 122 a §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista:

1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi; taikka

2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmisteleminen tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Turvaamistoimen määrää *se viranomainen, joka valmistelee 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtiva viranomainen.* Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste.

Jollei jäljempänä toisin säädetä, turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty, *kunnes* maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön *tai kunnes* asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, *kun* se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa 118–120, 120 a, 120 b, 121 ja 122 §:ssä tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista:

1) hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi *taikka hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi;* taikka

2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmisteleminen tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Tässä luvussa tarkoitettun turvaamistoimen määrää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Myös Maahanmuuttovirasto voi määrätä 118 ja 120 a §:ssä tarkoitettun turvaamistoimen. Turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Ulkomaalaiselle, johon turvaamistoimi kohdistetaan, on ilmoitettava turvaamistoimen peruste.

Jollei jäljempänä toisin säädetä, turvaamistoimi on voimassa, kunnes maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset on selvitetty *taikka kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet on määritetty,* maasta poistamista koskeva päätös on pantu täytäntöön *taikka* asian käsittely on muutoin päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, *jos* se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että *ulkomaalainen piileskelisi*, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;

2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi;

3) ulkomaalainen on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;

4) ulkomaalainen on säilöönnotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;

6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle; *taikka*

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle.

Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään 122 §:ssä.

Jos 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitetut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

1) *hänen* henkilökohtaiset *olosuhteensa* tai muut *olosuhteet* huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että *on olemassa vaara, että hän pakenee taikka välttelee tai* muulla tavalla *vaikeuttaa* huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;

2) säilöönotto on tarpeellinen *hänen henkilöllisyytensä* selvittämiseksi;

3) *hän* on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;

4) *hän* on säilöönnotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;

5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan;

6) *hänen* henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan *yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle*;

7) säilöönotto on tarpeen 104 a §:ssä säädetyn rajamenettelyn soveltamiseksi, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös *hänen oikeudestaan* tulla Suomen alueelle; *taikka*

8) *hän on hakenut kansainvälistä suojelua ja on käyttäytymisellään aiheuttanut vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n mukaiset toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi.*

Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään 122 §:ssä.

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi, tai jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaiselle. Arvioitaessa pakenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.

121 a §

Pakenemisen vaara

Pakenemisen vaaran olemassaolo arvioidaan yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella. Arvioinnissa on otettava huomioon ulkomaalaisen ikä, terveydentila ja sosiaaliset olosuhteet sekä muut asiaankuuluvat tekijät, joilla voi olla välitön vaikutus pakenemisen vaaraan.

Jos muuta ei osoiteta, pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos jokin alla mainituista seikoista toteutuu:

1) ulkomaalainen on esittänyt väärennetyjä asiakirjoja tai tuhonnut olemassa olevia asiakirjoja;

2) ulkomaalainen on kieltäytynyt sormenjälkiensä ottamisesta;

3) ulkomaalainen on jättänyt noudattamatta hänelle määrättyä voimassa olevaa maahantulokieltoa;

4) ulkomaalainen kieltäytyy 145 a §:ssä säädetystä velvollisuudesta tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn aikana;

5) ulkomaalainen vastustaa väkivaltaisesti maastapoistamismenettelyä;

6) 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimea on käytetty, mutta se on osoittautunut riittämättömäksi;

7) ulkomaalainen on nimenomaisesti ilmaissut, ettei hän aio noudattaa maasta poistamiseen liittyviä toimenpiteitä.

Pakenemisen vaaran voidaan myös olettaa olevan olemassa, jos jokin seuraavista seikoista toteutuu:

1) ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta uusia yhteystietojaan viranomaiselle;

2) ulkomaalaiselta puuttuvat hänen henkilöllisyytensä todistavat asiakirjat;

3) ulkomaalainen on jättänyt noudattamatta maastapoistamispäätöstä vapaaehtoiselle paluulle myönnetyn määräajan kuluessa;

4) ulkomaalainen ei ole siirtynyt toiseen jäsenvaltioon 149 b §:n mukaisesta vaatimuksesta huolimatta;

5) ulkomaalainen on tullut jäsenvaltioiden alueelle laittomasti;

6) ulkomaalainen on liikkunut luvottomasti toisen jäsenvaltion alueelle;

7) toinen jäsenvaltio on tehnyt päätöksen poistaa ulkomaalainen maasta.

Ulkomaalainen voi kumota oletettaman pakenemisen vaarasta.

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi.

122 §

Lapsen säilöön ottaminen

Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettu lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua säilöön ottamisesta. Säilöissäpitoa voidaan kuitenkin jatkaa enintään kolmella kuukaudella 127 §:n 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa.

123 b §

Säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittaminen ja tuomioistuinkäsittely paluudirektiivissä tarkoitettussa hätätilanteessa

Jos kyseessä on jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY (**paluudirektiivi**) 18 artiklassa tarkoitettu hätätilanne, jossa poikkeuksellisen suuri määrä palautettavia aiheuttaa säilöönottoyksiköiden tiloille tai toimivaltaisille viranomaisille odottamattoman suuria vaikeuksia, voidaan olla noudattamatta:

1) 124 §:n 2 momentissa säädettyjä käsittelyaikoja;

2) 123 a §:n 1 momentissa säädettyä säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta;

3) säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 11 §:n 3 momentissa säädettyä velvollisuutta tarjota erilliset majoitustilat säilöön otetuille perheille.

Sisäministeriö päättää 1 momentissa tarkoitetuista poikkeuksista.

Hätätilanteessa käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväkseen viimeistään seitsemän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Ilman huoltajaa olevan lapsen säilöön ottamista koskeva asia on otettava käsitteilyyn viimeistään kahden vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta.

Säilöön otettu ulkomaalainen voidaan hätätilanteessa sijoittaa säilöönottoyksikön sijasta muuhun soveltuvaan paikkaan. Sisäministeriö päättää, mitä tällaiset paikat ovat. Jos säilöön otettu ulkomaalainen on lapsi, hänet on kuitenkin aina sijoitettava säilöönottoyksikköön.

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä. Säilöönottoaika voi kuitenkin olla tätä pidempi, ei kuitenkaan yli 12 kuukautta, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluuasiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä.

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole.

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä, joka perustuu hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseen taikka hänen

jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseen. Säilöönottoa voidaan jatkaa enintään kuudella kuukaudella, jos säilössäpidon jatkaminen on välttämätöntä yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden taikka kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi.

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönottopäätöksestä, joka perustuu maasta poistamista koskevan päätöksen valmisteleminen tai täytäntöönpanon turvaamiseen taikka muutoin maasta poistumisen valvontaan. Säilöönottoa voidaan jatkaa enintään 12 kuukaudella, jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä palauttamisen toteuttamiseksi tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia pahuusiakirjoja ja maasta poistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säilössäpidon jatkaminen edellyttää tällöin, että kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön on edelleen olemassa.

Jos käräjäoikeus on päättänyt säilöön otetun pitämisestä edelleen säilössä, viranomaisen on viipymättä ilmoitettava vapaaksi päästämisestä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle.

Jos käräjäoikeus on päättänyt säilöön otetun pitämisestä edelleen säilössä, viranomaisen on viipymättä ilmoitettava vapaaksi päästämisestä säilyttämispaikkakunnan käräjäoikeudelle. Ilmoitus voidaan tehdä puhelimitse tai sähköisesti. Puhelimitse tehty ilmoitus on viipymättä toimitettava kirjallisena käräjäoikeudelle.

128 §

128 §

Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa

Käräjäoikeuden tulee ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä 1 momentissa säädettyä aikaisemminkin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on välittömästi ilmoitettava säilöön otetulle ja hänen avustajalleen sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleen käsittelyyn, jollei säilöön otettua ole 127 §:n 1 momentin nojalla määrätty päästettäväksi vapaaksi.

Käräjäoikeuden tulee ottaa asia uudelleen käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä 1 momentissa säädettyä aikaisemmin, jos siihen on aihetta edellisen käsittelyn jälkeen ilmi tulleen seikan johdosta. Asiaa käsittelevän viranomaisen on välittömästi ilmoitettava säilöön otetulle ja tämän avustajalle sellaisesta olennaisesta olosuhteissa tapahtuneesta muutoksesta, joka antaa aiheen uudelleen käsittelyyn, jollei säilöön otettua ole 127 §:n 1 momentin nojalla määrätty päästettäväksi vapaaksi. Käräjäoikeuden

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tulee ottaa asia viran puolesta uudelleen käsiteltäväksi viimeistään kolmen kuukauden kuluttua päätöksestä, jolla se on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa, jos asiaa ei ole sitä ennen otettu käsiteltäväksi säilöön otetun pyynnöstä.

144 §

144 §

Maahantulokielto

Maahantulokielto

Maahantulokiellolla tarkoitetaan tässä laissa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Maahantulokiellolla tarkoitetaan tässä laissa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

145 a §

Velvollisuus tehdä yhteistyötä

Ulkomaalaisen on tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Ulkomaalaisen velvollisuutena on:

1) ilmoittaa kaikki seikat, jotka ovat tarpeen hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi;

2) ilmoittaa kauttakulkumaat matkareitillään Suomeen;

3) olla tavoitettavissa koko menettelyn ajan; ja

4) esittää kotimaansa viranomaiselle pyyntö saada voimassa oleva matkustusasiakirja ja myötävaikuttaa kotimaansa viranomaisten suorittamaan matkustusasiakirjan myöntämistä koskevaan tunnistamiseen.

Ulkomaalaiselle on annettava maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksiannon yhteydessä tieto hänen velvollisuudestaan tehdä yhteistyötä ja velvollisuuden noudattamatta jättämisen mahdollisista seurauksista.

146 §

146 §

Kokonaisharkinta

Kokonaisharkinta

Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiello kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on *jätetty tutkimatta tai* hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen *tutkimatta jättämisen tai* hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

148 §

Käännynnäytämisen perusteet

Käännynnäytää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännynnäytämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokiello. Maahantulokiello määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti, *jollei 146 §:stä muuta johdu*. Maahantulokielloa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka

Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun *Euroopan unionin jäsenvaltioon taikka* Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiello kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

148 §

Käännynnäytämisen perusteet

Käännynnäytää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty. *Lisäksi käännynnäytää voidaan ulkomaalainen, jonka oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei ole 40 §:ssä säädetyn mukaisesti laillista.*

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännynnäytämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokiello.

Maahantulokiello määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. *Näissä tilanteissa ei sovelleta 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa.* Maahantulokiello voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos

oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluovelvoitetta tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annettussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi silloin, kun hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa. Maahantulokiellon peruuttamista on harkittava myös silloin, kun ulkomaalainen, jolle on määrätty maahantulokielto muulla perusteella kuin sillä, että aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty tai että paluovelvoitetta ei ole noudatettu, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa maasta noudattaen täysin palauttamispäätöstä.

lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu. *Kielto määrätään kuitenkin, jos hän ei ole noudattanut velvollisuutta palata tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.*

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen ei ole annettussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. *Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä myös, jos ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös, ja peruste maahantulokiellon määrittämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.*

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

150 a §

Maahantulokiellon määrittäminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa on peruutettu 58 §:n 4 tai 7 momentissa säädetyn

nojalla. Maahantulokielto määrätään oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos rikoksesta epäilty tai tuomittu ulkomaalainen on välttänyt maahantulokiellon määrittämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt.

Ulkomaalaiselle, joka hakee 60 §:n perusteella oleskelulupaa ulkomailla, voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa on eväty 36 tai 36 a §:n 1–4 kohdassa säädetyn perusteella.

150 b §

**Maahantulokiellon kesto ja
alkamisajankohta**

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi. Jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta, hänelle voidaan kuitenkin määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto.

Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto toistaiseksi, jos hän muodostaa vakavan uhkan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Jos ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle, maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi.

Maahantulokiellon kestoa harkittaessa tehtävästä kokonaisharkinnasta säädetään 146 §:ssä.

Maahantulokiellon voimassaolo alkaa siitä ajankohdasta, jolloin ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Schengen-valtioiden alueelta. Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle määrätty maahantulokielto tulee kuitenkin voimaan

välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen.

150 c §

Maahantulokiellon peruuttaminen

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olosuhteiden vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa kokonaan tai osittain. Maahantulokiellon peruuttamista on harkittava myös, jos ulkomaalainen, jolle on määrätty maahantulokielto muulla kuin sillä perusteella, että aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole myönnetty tai että velvollisuutta palata ei ole noudatettu, voi todistettavasti osoittaa poistuneensa maasta noudattaen palauttamispäätöstä.

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännättämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Kolmen kuukauden aikarajasta riippumatta poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää käännättämisestä myös siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalainen ei ole noudattanut 149 b §:n mukaista vaatimusta

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, hänen käännättämisekseen tai maasta karkottamisekseen tai esitettävä hänelle 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää käännättämisestä säädetään 152 §:n 1 ja 2 momentissa.

siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään *kahdeksi* vuodeksi *evätessään maahantulon Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella tai käännättäessään hänet 148 §:n 1 momentin 5–8 kohdassa säädetyllä perusteella tai silloin, kun ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hänelle 147 a §:ssä tarkoitettua vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajan kuluessa.*

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännättämiseksi, *jos sillä itsellään ei ole toimivaltaa käännättämiseen tai jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello kahta vuotta pidemmäksi ajaksi.* Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi käännättämisen ja maasta karkottamisen yhteydessä tehdä maasta poistettavan *henkilön* matkustusasiakirjaan maasta poistamista koskevia tarpeellisia merkintöjä. Merkintöjä ei kuitenkaan tehdä, jos on aihetta olettaa, että niistä aiheutuisi maasta poistettavalle *henkilölle* vakavaa haittaa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen myöntää maasta poistettavalle palauttamista varten eurooppalaisen matkustusasiakirjan, josta säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöön otosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annetun neuvoston suosituksen kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/1953.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään *viideksi* vuodeksi.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen *maasta karkottamiseksi.* *Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännättämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi.* Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen panee täytäntöön pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat päätökset.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi käännättämisen ja maasta karkottamisen yhteydessä tehdä maasta poistettavan matkustusasiakirjaan maasta poistamista koskevia tarpeellisia merkintöjä. Merkintöjä ei kuitenkaan tehdä, jos on aihetta olettaa, että niistä aiheutuisi maasta poistettavalle vakavaa haittaa.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen myöntää maasta poistettavalle palauttamista varten eurooppalaisen matkustusasiakirjan, josta säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöön otosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annetun neuvoston suosituksen kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/1953.

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto päättää 151 §:n I momentissa tarkoitettua tilannetta lukuun ottamatta käännättämisestä, jos ulkomaalaisen maahantulosta on kulunut yli kolme kuukautta taikka jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä 170 §:n perusteella.

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä 170 §:n perusteella. Myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää maahantulokiellon määräämisestä mainitun pykälän perusteella enintään viideksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..