

HE 208/2010 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Ehdotus perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös vapaaehtoisesta paluusta, jonka mukaan ulkomaalaiselle voitaisiin maastapoistamispäätöksen yhteydessä määrätä aika vapaaehtoiseen maasta poistumiseen. Samalla ehdote-

taan muutettavaksi maahantulokielttoon sekä säilöön ottamiseen liittyviä säännöksiä. Maahantulokiellon määräämisperusteita tarkennettaisiin ja säilöönnotolle ehdotetaan säädettyväksi enimmäispituus. Esityksessä ehdotetaan lisäksi maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien ulkomaalaislain säännösten täsmentämistä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Paluudirektiivi.....	3
2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	9
2.4 Nykytilan arviointi	11
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	17
3.1 Tavoitteet	17
3.2 Keskeiset ehdotukset.....	18
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	19
4.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	19
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	19
5 ASIAN VALMISTELU.....	20
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto	20
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	20
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	21
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	21
1.1 Ulkomaalaislaki	21
2 VOIMAANTULO.....	23
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS	24
LAKIEHDOTUS	25
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	25
LIITE	27
RINNAKKAISTEKSTI.....	27
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	27

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16 päivänä joulukuuta 2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä paluudirektiivi. Direktiivi sisältää säännökset palauttamispäätöksestä, vapaaehtoisesta paluusta ja maahantulokiellosta sekä maastapoistamisen täytäntöönpanosta. Siinä säädetään myös menettelyllisistä vähimmäisvaatimuksista. Tällaisia ovat mm. päätöksen muoto, oikeussuojakeinot ja suojalausekkeet. Lisäksi direktiivissä on oma lukunsa säilönnöstä maastapoistamista varten.

Ulkomaalaislaki (301/2004) on tullut voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Sen 9 luku sisältää säännökset kääntymisestä, maasta karkottamisesta, maahantulokiellosta sekä näihin liittyvistä kuulemismenettelyistä, kokonaisharkinnasta sekä palautuskiellosta. Luvussa on määritelty myös toimivaltaiset viranomaiset. Lain 10 luku sisältää erityissäännökset Euroopan unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan henkilön maastapoistamisesta. Ulkomaalaislaissa säilönnöstä säädetään 7 luvussa (turvaamistoimet). Säännökset sisältävät säilönnön ottamisen edellytykset (mukaan lukien alaikäisen säilönnön ottaminen), toimivaltaisen viranomaisen määritelmän sekä asiaan liittyvän tuomioistuinkäsittelyn. Ulkomaalaislain 13 luku käsittelee oikeusturvaa. Se sisältää säännökset valituksesta sekä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Säilönnötotilasta ja säilönnötettujen kohtelusta säädetään erikseen laissa säilönnön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilönnötoyksiköstä (116/2002). Tässä laissa on myös muutoksenhakusäännökset 5 luvussa.

2 Nykytila

2.1 Paluudirektiivi

Paluudirektiivin tavoitteena on muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kan-

salaiset, yhdenmukaistaa palautusmenettelyjä, parantaa palautettavien henkilöiden oikeusturvaa ja ottaa käyttöön vapaaehtoinen paluu. Direktiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia ja suotuisimmat säännökset ovat tietyn edellytyksin mahdollisia.

Paluudirektiivi on jaettu viiteen lukuun: I Yleiset säännökset, II Laittoman oleskelun lopettaminen III Menettelylliset takeet, IV Säilönnötto maastapoistamista varten ja V Loppusäännökset. Direktiivi sisältää yhteensä 23 artiklaa.

I luku Yleiset säännökset

Kohteen, soveltamisalan ja määritelmien lisäksi annetaan 4 artiklassa mahdollisuus suotuisampien säännösten soveltamiseen. Näiden säännösten on kuitenkin oltava yhteensopivia direktiivin kanssa. Artiklan 5 mukaan palauttamiskielto, lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila on otettava asianmukaisesti direktiiviä täytäntöönpanossa huomioon.

II luku Laittoman oleskelun lopettaminen

Luku sisältää säännökset palauttamispäätöksestä, määräyksen vapaaehtoisesta paluusta, maastapoistamisen täytäntöönpanosta ja sen lykkäämisestä sekä täytäntöönpanon valvonnasta. Lisäksi luku sisältää säännökset ilman huoltajaa matkustavien alaikäisten palauttamisesta sekä maahantulokiellon liittämistä päätökseen.

III luku Menettelylliset takeet

Päätös on tehtävä kirjallisesti ja käännettävä. Lisäksi luku sisältää säännökset oikeussuojakeinoista sekä ennen palauttamista sovellettavista suojalausekkeista.

IV luku Säilönnötto maastapoistamista varten

Luvussa määritellään säilönnötopäätöksen tekeminen ja sen edellytykset. Lisäksi luvussa on säännökset alaikäisten ja perheiden säilönnöstä sekä hätätilanteista.

V luku Loppusäännökset

Luvussa ovat tavanomaiset direktiivin loppusäännökset soveltamista koskevista kertomuksista, direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, direktiivin voimaantulosta ja osoittamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioille. Artiklassa 21 on myös todettu direktiivin suhteesta Schengenin yleissopimukseen. Direktiivi on saatetta-

va osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen 24 päivää joulukuuta 2010.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laittomasti maassa oleskelevan henkilön maastapoistaminen

Ulkomaalaislain 9 luku sisältää säännökset maastapoistamisesta. Lain 148 §:ssä säädetään ulkomaalaisen käännättämisestä ja 149 §:ssä karkottamisesta. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on 151 §:n 1 momentin mukaan ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos tämä ei täytä maassa oleskelun edellytyksiä.

Kolmannen maan kansalainen poistetaan maasta karkottamalla, jos hän on oleskellut oleskeluluvalla. Muissa tapauksissa maastapoistaminen tapahtuu käännättämällä. Esimerkiksi viisumiajan ylittämisen vuoksi maassa laittomasti oleskeleva henkilö käännytetään. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi päättää käännättämisestä kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahan-tulosta. Tätä myöhemmin poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jollei Maahanmuuttovirasto ole jo ryhtynyt toimenpiteisiin ulkomaalaisen maastapoistamiseksi. Käännättämis- tai maastakarkottamispäätöksen täytäntöönpanosta ei tehdä erillistä päätöstä.

Ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetään palautuskiellosta. Ketään ei saa käännättää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Säännös on perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen ja vastaa myös Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten velvoitteita. Palautuskielto tulee ottaa huomioon maastapoistamismenettelyn kaikissa eri vaiheissa.

Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpaneva poliisi tai rajatarkastusviranomaisen harkitsee tarkan maastapoistamisajankohdan. Asiaan voi vaikuttaa jo edellä mainittu palautuskielto tai hallintotuomioistuimen päätös

lykätä täytäntöönpanoa. Maastapoistamista voi lykätä myös ulkomaalaisen terveydentila tai harvemmin toimiva lentoyhteys. Lentokoneen kapteeni voi kieltäytyä ottamasta henkilöä matkustajaksi myös kansainvälisten ilmailuliikenteen turvallisuutta koskevien määräysten nojalla, jos henkilöllisyys on epäselvä.

Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoisesta paluusta ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista säännöstä. Käytännössä vapaaehtoinen paluu tarkoittaa kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneen ja ilman vaadittavaa oleskelulupaa maassa oleskelevan henkilön kohdalla sitä, että palauttamispäätöstä täytäntöönpanossa ulkomaalaiselle annetaan mahdollisuus poistua maasta omaehtoisesti ilman saattajia. Täytäntöönpanosta vastaava poliisi tai rajatarkastusviranomaisen harkitsee mahdollisuuden tapauskohtaisesti.

Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmaan vuosille 2011–2014 on kirjattu vuodelle 2010 keskeiseksi tavoitteeksi kokonaisvaltaisen paluupolitiikan ohjelman laatiminen. Mainitun ohjelman laatimisen pääasialliset osa-alueet vuonna 2010 ovat vapaaehtoisen paluun säännösten sisällyttäminen uuteen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevaan lakiin ja uuteen maahanmuuttajien kotouttamista koskevaan lakiin sekä ulkomaalaislakiin ja parhaillaan toteutettavista paluuhankkeista saatavien kokemusten hyödyntäminen. Kokonaisvaltaisen paluupolitiikan ohjelman laatimisessa otetaan huomioon lisäksi rajavartiolaitoksen ja poliisin yhteistyö paluuasioissa sekä Euroopan rajaturvallisuusviraston (Frontex) toiminta jäsenvaltioiden avustamisessa yhteisten paluupolitiikan järjestämisessä.

Osana kokonaisvaltaisen paluupolitiikan ohjelman laatimista toteutetaan parhaillaan useampia paluuhankkeita. Maahanmuuttoviraston ja IOM:n hanke vapaaehtoisen paluuhankkeiden kehittämiseksi alkoi tammikuussa 2010. Kolmivuotiseksi suunnitellun hankkeen tavoitteena on perustaa kattava ja toimiva vapaaehtoisuuteen perustuva kolmansien maiden kansalaisten paluujärjestelmä. Vuoden 2010 aikana tavoitteena on kehittää ja vahvistaa yhteistyötä viranomaisten ja

avustetun paluun parissa työskentelevien toimijoiden välillä, lisätä paluumahdollisuuksia koskevan tiedon saatavuutta mahdollisten palaajien, viranomaisten ja niin sanotun suuren yleisön keskuudessa sekä avustaa 200 vapaaehtoista palaajaa paluujärjestelyissä ja maksaa heille kannustinraha (1500 euroa/aikuinen ja 1000 euroa/alaikäinen) uudelleenkotoutumista varten.

Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisin hanke maastapoistamistoiminnan tehostamiseksi alkoi elokuussa 2009 ja jatkuu vuoden 2010 loppuun. Hankkeen tavoitteena on kehittää ja tehostaa poliisin toimintaa maastapoistamispäätösten täytäntöönpanossa, jotta poliisi kykenee vastaamaan palautettavien henkilöiden lukumäärän kasvuun ja tunnistamaan aiempaa paremmat mahdolliset vapaaehtoiset palaajat. Tavoitteena on, että yhä useampi maastapoistamispäätöksen saanut henkilö palaisi vapaaehtoisesti. Hankkeen painopiste on maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon liittyvässä operatiivisessa poliisitoiminnassa, johon kuuluvat päätösten tiedoksianto ja täytäntöönpanotehtävät mukaan lukien matkajärjestelyt ja tarvittavat kuljetukset, maasta poistumisen valvominen ja tarvittaessa kotimaahan saattaminen. Uutena toimintamuotona maastapoistamispäätöksen saaneille ryhdytään jakamaan tietoa vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta sekä ohjataan siitä kiinnostuneet käyttämään IOM:n vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä palveluita. Poliisilla ei voi olla sille säädettyjen tehtäviensä nojalla kuitenkaan roolia vapaaehtoisen paluun aktiivisena edistäjänä.

Sisäasiainministeriön oikeusyksikön hanke positiivisen erityiskohtelun paluumuuttomallin kehittämiseksi alkoi toukokuussa 2009. Hankkeen tavoitteena on suunnitella, kehittää, levittää ja vakiinnuttaa kokonaisvaltaista pakolaisten ja turvapaikkahakijoiden vapaaehtoista paluumuuttomallia. Pääasiallisia toimintoja ovat paluuta edeltävä tiedotus ja neuvonta, paluusuunnitelmien laatiminen (mukaan lukien tarvittavat avustukset ja muut tukitoimet), paluun toteuttaminen, uudelleenintegraation tukitoimet sekä paluun onnistumisen seuranta. Hankkeessa kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin palaajiin ja heille suunnattuihin tukitoimiin. Hanketta toteutetaan useiden

toimijoiden, eli viranomaisten, pakolais- ja muiden järjestöjen, vastaanottokeskusten ja neuvottelukuntien, yhteistyönä. Kaikkia edellä kuvattuja hankkeita tuetaan Euroopan unionin yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaan yleisohjelmaan liittyvästä, SOLID-rahastoon kuuluvasta paluurahastosta. SOLID-rahaston avulla pyritään osaltaan vastaamaan EU:n kohtaamiin haasteisiin ulkorajavalvonnassa sekä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Paluurahastosta myönnetään varoja erityisesti jäsenvaltioissa sovellettavan yhdenmukaisen paluu- ja palauttamisjärjestelmän käyttöönottoon. Lisäksi tuetaan hankkeita, joiden tarkoituksena on yhteisten palauttamisnormien tehokkaan ja yhdenmukaisen soveltamisen edistäminen.

Vapaaehtoisen paluun tukeminen on keskeinen elementti myös kolmansien maiden kanssa laadittavissa yhteistyöpöytäkirjoissa (Memorandum of Understanding, MoU). Sisäasiainministeriö valmistelee parhaillaan Suomen, Afganistanin ja Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun välistä sekä Suomen ja Irakin välistä yhteistyöpöytäkirjaa, jossa sovittaisiin käytännön menettelyistä paluun toteuttamiseksi. Yhteistyöpöytäkirjojen avulla pyritäisiin edistämään Suomessa oleskelevien Afganistanin ja Irakin kansalaisten vapaaehtoista paluuta ja palauttamista Afganistaniin ja Irakiin. Yhteistyöpöytäkirjat muodostaisivat perustan inhimilliselle ja hallitulle paluulle, jossa otetaan huomioon vapaaehtoisen paluun ensisijaisuus, Afganistanissa ja Irakissa vallitsevat olosuhteet sekä turvallisen, arvokkaan ja kestävä paluun tärkeys.

Yhteistyöpöytäkirjojen kohderyhmä olisivat kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet, turvapaikkamenettelyssä olevat sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat Afganistanin ja Irakin kansalaiset. Kielteisen päätöksen saaneiden afganistanilaisten ja irakilaisien paluu olisi ensisijaisesti vapaaehtoista, mutta myös palauttaminen olisi mahdollista sen jälkeen kun turvapaikka- tai muu oleskelulupamenettely siihen kuuluvine muutoksenhakuineen on suoritettu loppuun. Tässä yhteydessä arvioidaan myös palautuskiellon merkitys. Turvapaikkamenettelyssä olevien sekä oleskeluluvalla oleskele-

vien afganistanilaisten ja irakilaisten paluu voi tapahtua ainoastaan asianosaisten vapaasta tahdosta. Vapaaehtoinen paluu on kaikissa tapauksissa ensisijainen vaihtoehto. Henkilöä kannustetaan palaamaan vapaaehtoisesti ja ennen kuin häntä ryhdytään palauttamaan, harkitaan kaikkia kyseisen henkilön kannalta merkityksellisiä humanitaarisia ja muita näkökohtia.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

Ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaan laissa tarkoitettua päätöstä maastapoistamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei saman pykälän 2 tai 3 momentissa toisin säädetä. Kyseinen 1 momentin säännös koskee tavallisessa turvapaikkamenettelyssä tehtyä Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä. Pykälän 2 momentin mukaan tilanteissa, joissa hakija on peruuttanut turvapaikkahakemuksensa, hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan vastuussa hakemuksen tutkimisesta tai jos kyseessä on uusintahakemus, käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Pykälän 3 momentin mukaan päätös, joka on tehty turvallisesta turvapaikkamaasta tai alkuperämaasta tulleen ulkomaalaisen käännyttämisestä tai sellaisen ulkomaalaisen käännyttämisestä, jonka hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin

määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston määräys (SMDno/2009/1743), joka on annettu 12 päivänä toukokuuta 2009, koskee ulkomaalaisen maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjakoja. Se sisältää menettelyohjeita maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta. Määräyksen mukaan lainvoimaisuutta edellyttävää maastapoistamispäätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kulunut umpeen, vaikka ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin säännös sallii päätöksen täytäntöönpanon jo ennen valitusajan kulumista umpeen, jos valittaja hakee valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta eikä korkein hallinto-oikeus kiellä päätöksen täytäntöönpanoa. Täytäntöönpanokieltihakemuksen osalta määräyksessä todetaan, että laissa ei ole säädetty velvollisuutta odottaa täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyä tuomioistuimessa. Jos on tiedossa, että hakemus täytäntöönpanon kieltämisestä on tehty, tulee määräyksen mukaan kuitenkin ennen maastapoistamisen täytäntöönpanoa tiedustella tuomioistuimelta puhelimitse tai muulla tavalla, onko se aikeissa kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Määräyksessä todetaan myös, että poliisin on ilman harkintaa noudatettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja kidutuksen vastaisen komitean täytäntöönpanosuosituksia.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislain 144 §:n mukaan maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Maahantulokielto voidaan määrätä käännyttämisestä tai karkottamista koskevassa päätöksessä. Kielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi. Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olosuhteiden tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146 §:n nojalla käännättämistä tai maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttava seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin suoraan lain nojalla huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos käännättäminen tai maasta karkottaminen tai siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Lapsen etu

Ulkomaalaislain 146 §:n ohella lapsen edun huomioon ottamista edellyttää myös lain 6 §, jossa säädetään lain soveltamisesta alaikäisiin. Sen perusteella ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Laki velvoittaa myös käsittelemään kiireellisesti alaikäistä koskevat asiat. Lapsen edun huomioiminen on lisäksi kirjattu Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa sekä hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp) on käsitelty lapsen edun ja kuulemisvelvoitteen huomioimista. Lapsen etu

tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvitettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta.

Jos alaikäisellä ilman huoltajaa tullee turvapaikanhakijalla ei ole ulkomaalaislaissa tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi, hänet voidaan käännyttää lähtömaahansa ainoastaan, jos lapsen asianmukainen vastaanotto hänen lähtömaassaan on varmistettu. Tällä turvataan lapsen hyvinvoinnin kannalta välttämättömän suojelun ja huolenpidon jatkuvuus. Vastaanoton asianmukaisuutta arvioitaessa vastaanottavana tahona lapsen lähtömaassa voivat olla lapsen vanhemmat tai muu tosiasiallinen huoltaja kuten lapsen sukulaiset tai omaiset. Lapsen paluun edellytykset selvitetään turvapaikkamenettelyssä. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa valmistellessaan täytäntöön panevan viranomaisen tulee olla yhteydessä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain (9.4.1999/493) nojalla (jäljempänä kotouttamislaki) lapselle määrättyyn edustajaan sekä lapsen majoituksesta vastuussa olevan ryhmäkodin henkilökuntaan. Täytäntöönpanon yhteydessä tulee huomioida lapsen etu, lapsen ikä sekä mahdollisen tukihenkilön, kuten esimerkiksi lapsen omahoitajan tai – ohjaajan tai muun sosiaalityöntekijän mukanaolomahdollisuus.

Kansainvälisen Siirtolaisjärjestön (International Organization for Migration, jäljempänä IOM) Helsingin-toimisto avustaa alaikäisiä ilman huoltajaa olevia turvapaikanhakijoita heidän palatessaan vapaaehtoisesti kotimaahansa. IOM ei kuitenkaan kykene avustamaan kaikissa alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vapaaehtoiseen paluuseen liittyvissä asioissa, minkä vuoksi järjestö on katsonut, että mainittuun ryhmään kuuluvien alaikäisten paluuta varten tulisi olla erityinen paluuojelma, jossa huomioidaan alaikäisten erityistarpeet ja heidän kotimaansa olosuhteet.

Turvapaikanhakijoiden, myös alaikäisten ilman huoltajaa tulevien, vastaanotosta säädetään kotouttamislaissa. Lain mukaan tur-

vapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu turvapaikanhakija, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hän on poistunut maasta.

Alaikäisille ilman huoltajaa oleville turvapaikanhakijoille taataan turvapaikka- ja vastaanottomenettelyssä erityisiä oikeuksia ja etuja. Kotouttamislain ja lastensuojelulain (417/2007) nojalla alaikäisille ilman huoltajaa oleville turvapaikanhakijoille järjestetään majoituksen, kasvatuksen ja huolenpidon lisäksi muita sosiaali- ja terveyspalveluita, tulkkipalveluita ja vapaa-ajanpalveluita. Lastensuojelulain mukaiset palvelut ovat aina yksilöllisiä ja edellyttävät perusteellista lastensuojelutarpeen selvittämistä ja lapsen edun arviointia. Alaikäisille turvapaikanhakijoille tarjottavat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat huomattavasti laajemmat kuin täysikäisille turvapaikanhakijoille annettavat palvelut. Lisäksi kotouttamislain perusteella turvapaikkaa hakevalle lapselle, joka on Suomessa vailla huoltajaa tai muuta laillista edustajaa, voidaan määrätä edustaja. Edustaja käyttää huoltajalle kuuluvaa puhevaltaa lapsen henkilöä koskevissa asioissa siten kuin muualla lainsäädännössä on säädetty. Edelleen kotouttamislain mukaan edustajan tulee tehtävässään pitää huolta lapsen edusta ottan huomioon lapsen kansallinen, kielellinen, uskonnollinen ja sivistyksellinen tausta. Ennen kuin edustaja tekee päätöksen lapsen henkilöä koskevassa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään edustajan on kiinnitettävä huomiota lapsen mielipiteisiin ja toivomuksiin.

Sisäasiainministeriö asetti 13 päivänä loka-kuuta 2009 hankkeen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain valmistelemiseksi. Hankkeen tavoitteena on turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien säännösten uudistaminen omaksi laikseen. Samalla tehdään tarvittavat muutokset lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanotossa tullaan ehdottamaan vahvempaa lastensuojelunäkökulmaa. Tulevaisuudessa

pohdittavaksi tulee myös vaihtoehto alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanoton siirtämisestä kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonalalta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle lastensuojelun alaisuuteen.

Oikeussuojakeinot

Käännyttämis- tai karkottamispäätös tulee hallintolain (434/2003) mukaisesti tehdä kirjallisena ja perusteltuna. Ulkomaalaislain 204–206 §:ssä säädetään tiedoksiantotavasta. Lain 203 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä käännyttämisestä ja karkottamisesta koskevassa asiassa. Ulkomaalaislain 13 luvussa säädetään valitusoikeudesta myös käännyttämis- ja karkottamispäätösten osalta. Hallinto-oikeus voi hallintolainkäyttölain (586/1996) 32 §:n nojalla kieltää tai keskeyttää maastapoistamisen täytäntöönpanon.

Ulkomaalaislain 8 § sisältää säännökset asiamiehen ja avustajan käytöstä. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi. Ulkomaalaislain mukaisen muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä. Lain 9 § sisältää säännökset oikeusavusta. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (257/2002). Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrätynä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa tuomioistuimien voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 5 luvussa säädetään muutoksenhausta. Valittaa voi tapaamisen estämisestä, puhelimen ja sähköisen viestinnän rajoittami-

sesta tai kieltämisestä, poistumisluvan epäamisestä sekä kiellettyjen esineiden ja aineiden poisotosta. Toimivaltainen tuomioistuin on sen paikkakunnan kärjäoikeus, jonka tuomiopiirin alueella säilöön otettua ulkomaalaista säilytetään. Ulkomaalaisella on lain 30 §:n nojalla oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia tämän lain mukaisissa asioissa.

Säilöönotto maastapoistamista varten

Ulkomaalaislain 7 luvussa säädetään turvaamistoimista, joihin kuuluu myös säilöönotto. Lain 121 §:ssä säädetään säilöön ottamisen edellytyksistä. Ulkomaalainen voidaan muiden, lievempien turvaamistoimien sijaan ottaa säilöön, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskellä tai muulla tavoin menetellen estää tai huomattavasti vaikeuttaa itseään koskevaa päätöksentekoa tai maastapoistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Ennen alle 18-vuotiaan säilöön ottamista on kuultava sosiaaliviranomaisen edustajaa.

Säilöön ottamisesta päättää poliisin tai rajavartiolaitoksen virkamies. Säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetussa laissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa myös poliisin pidätystiloihin, jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta. Alle 18-vuotias voidaan sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin vain, jos myös hänen huoltajansa tai muu täysi-ikäinen perheenjäsenensä on otettu säilöön poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin. Poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin sijoitettuun ulkomaalaiseen sovelletaan, mitä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetussa laissa (841/2006) säädetään ottaen huomioon säilöön ottamisen peruste. Ulkomaalaisen valitusoikeuteen sovelletaan kuitenkin, mitä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 5 luvussa säädetään muutoksenhausta.

Ulkomaalaislain 124–129 §:ssä säädetään säilöön ottamiseen liittyvästä tuomioistuinmenettelystä. Kärjäoikeudelle ilmoitetaan viipymättä tai viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä asiasta. Myös kärjäoikeuden on otettava asia käsiteltäväksi viipymättä. Käsittely uusitaan aina viimeistään kahden viikon välein, jollei säilöön otettua ole määrätty päästettäväksi vapaaksi.

Lain säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä tarkoituksena on järjestää ulkomaalaislain 121 §:n nojalla säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelu erityisesti tähän tarkoitukseen varatussa säilöönottoyksikössä. Säilöönottoyksikön toiminnasta on soveltuvin osin voimassa myös, mitä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999) säädetään turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Laki sisältää säännökset säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta, toimeentulon ja huolenpidon järjestämisestä, rajoituksista ja tarkastuksista sekä muutoksenhausta.

Käytännössä suuri osa Suomessa tapahtuvista säilöön ottamista liittyy maastapoistamisen täytäntöönpanon turvaamiseen. Osassa näissä tapauksista kysymys on rikosperusteella maasta poistettavista henkilöistä, jolloin säilöönottoperusteena voi lisäksi olla se, että on perusteltua aihetta epäillä ulkomaalaisen syyllistyvän rikokseen Suomessa. Vuonna 2009 suoritettiin ulkomaalaislain perusteella yhteensä 1249 säilöönottoa koko maassa. Valtaosa säilöönotoista kestää yhden vuorokauden tai yön yli. Keskimääräinen aika on kuitenkin ollut noin 28 päivää silloin, kun ulkomaalainen on siirretty Metsälän säilöönottoyksikköön Helsingissä. Kärjäoikeudet ovat oikeuskäytännössään usein pitäneet neljää kuukautta pidempiä säilöönottoja hyvin poikkeuksellisina ja erityisperusteita vaativina.

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaisten ja EU:n lainsäädäntö

Paluudirektiivi

Paluudirektiivi on pantava täytäntöön 24 päivänä joulukuuta 2010 mennessä. Direktiivin täytäntöönpanon vaikutus Suomessa

noudatettaviin menettelyihin ei ole kovin suuri, koska Suomen lainsäädäntö täyttää jo nykyisellään hyvin pitkälle direktiivin vaatimukset. Suurin periaatteellinen merkitys liittyy vapaaehtoisen paluun korostamiseen ensisijaisena paluun muotona. Jäsenvaltio ei silti saa käyttää vapaaehtoista paluuta keinona välttää palautusvelvollisuuttaan. Direktiivi jättää avoimeksi useat vapaaehtoisen paluun järjestämiseen liittyvät yksityiskohdat. Toinen Suomelle periaatteellisesti tärkeä muutos on säilönotolle säädettävä enimmäisaika. Muutoksella ei säilönsäpidon kestoa koskevien tilastojen mukaan ole käytännön merkitystä. Lisäksi on tehtävä joitain tarkistuksia maahantulokiellon määräämisperusteisiin ja pituuteen.

Paluudirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa

Paluudirektiivin täytäntöönpanoa on valmisteltu samanaikaisesti eri jäsenvaltioissa eikä kattavaa ja yksityiskohtaista vertailua eri maiden ratkaisuista ole ollut mahdollista tehdä hallituksen esityksen valmistelun aikana. Täytäntöönpanoa eräissä valtioissa on Suomen kannalta merkittävimpien kysymysten osalta kuvattu alla. Jäsenvaltiot ovat keskustelleet täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä komission järjestämissä kontaktikomitean kokouksissa. Kysymyksiä jäsenvaltioissa aiheuttavat hyvin samantyyppiset asiat, kuten säilönsäpidon enimmäisaika.

Norjassa valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä paluudirektiivin täytäntöönpanosta ja esitys on tarkoitus antaa suurkäräjille (Stortinget) kesäkuussa 2010. Alustavien tietojen mukaan säilönoton pääsääntöiseksi enimmäisajaksi säädettäisiin yksi kuukausi. Tuomioistuimien voisi pidentää säilönottoaikaa vielä yhdellä kuukaudella. Säilönoton kesto maastapoistamisen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanemiseksi saa ylittää kolme kuukautta vain silloin, kun ulkomaalainen ei tee yhteistyötä maastapoistamisen täytäntöönpanemisessa tai jos tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa kolmannelta maasta esiintyy vaikeuksia. Lain mukaan ainoastaan tuomioistuimien voi määrätä ulkomaalaisen säilönotettavaksi. Poliisi voi vangita ulkomaalaisen, mutta asia täytyy viedä mahdollisimman pian

tuomioistuimen käsiteltäväksi, mahdollisuuksien mukaan vangitsemista seuraavana päivänä. Lain nojalla maastapoistamispäätöksen tekee ulkomaalaisvirasto (Utländingsdirektoratet). Päätöksestä voi valittaa.

Myös Ruotsissa valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä paluudirektiivin täytäntöönpanosta eikä sen sisällöstä ole vielä saatavissa tietoja. Tavoitteena on saattaa direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä direktiivissä säädetyssä määräajassa eli joulukuussa 2010. Kesäkuussa 2009 julkaistun Paluudirektiivi ja Ruotsin lainsäädäntö -selvityksen (SOU 2009:60) mukaan Ruotsin ulkomaalaislain (utlänningslagen 2005:716) nojalla maastapoistamispäätöstä ei yleensä voida panna täytäntöön ennen kuin ulkomaalaiselle on annettu mahdollisuus poistua Ruotsista vapaaehtoisesti. Toimivaltaisen viranomaisen on pantava täytäntöön maastapoistamispäätös mahdollisimman pian, jos ulkomaalainen ei säädetyssä ajassa poistu maasta vapaaehtoisesti tai jos on syytä olettaa, että ulkomaalainen ei aio poistua maasta määräajan kuluessa. Käännytyspäätöksen yhteydessä määräaika on kaksi viikkoa ja karkotuspäätöksen yhteydessä neljä viikkoa lainvoimaisesta päätöksestä. Kahdeksantoista vuotta täyttäneen ulkomaalaisen säilössä pitäminen yli kahden viikon ajan tai vaihtoehtoisesti yli kahden kuukauden ajan, jos ulkomaalaiselle on annettu tiedoksi maastapoistamispäätös, edellyttää erityisiä syitä. Alaikäistä ei saa pitää säilössä yli 72 tuntia tai, jos on erityisiä syitä, enemmän kuin toiset 72 tuntia (enimmäisaika kuusi vuorokautta). Päätöksen säilönotosta tekee Maahanmuuttovirasto (Migrationsverket), jonka on tietyn määräajan kuluessa uudelleenarvioitava päätöstään. Tuomioistuimilta ei edellytetä säilönottopäätöksen perusteiden oma-aloitteista tutkimista, mutta kaikkiin säilönottopäätöksiin sisältyy valitusmahdollisuus. Lain mukaan yleinen tuomioistuin (jos kyseessä on rikoksen perusteella tapahtuva maastapoistaminen), Maahanmuuttovirasto, maahanmuuttotuomioistuimien tai korkein maahanmuuttotuomioistuin voi pääsääntöisesti antaa tiedoksi päätöksen maahantulokiellosta. Rikoksen perusteella määrättävä maahantulokielto voidaan antaa tietyksi ajaksi, mutta myös toistaiseksi. Muilla perusteilla määrättävissä maahantulokiel-

loissa on oltava aikaraja, mutta laki ei määrittele enimmäisaikaa. Käytännössä aikaraja on yleensä kaksi vuotta ja se lasketaan lainvoimaisesta päätöksestä.

Tanska on alustavasti ilmoittanut, että siellä vapaaehtoisen paluun ajaksi esitettäisiin direktiivin sallima vähimmäisaika seitsemän vuorokautta. Muilta osin ratkaisuja ei vielä ole tehty. Alankomaat esittänevät direktiivin mukaisesti, että säilöissä pidon enimmäisajaksi määritettäisiin kuusi kuukautta. Tätä voitaisiin poikkeustapauksissa jatkaa, kuitenkin enintään kuudella kuukaudella, jos maastapoistettava henkilö ei tee yhteistyötä tai tarpeelliset asiakirjat eivät vielä ole saapuneet. Viranomaisille asetettaneen velvoite antaa tuomioistuimelle tieto yli kuusi kuukautta pitkistä säilöissäpitojaksoista. Säilöön otetulla säilyy oikeus saattaa säännöllisin välein säilöissäpito päätöksen perusteet tuomioistuimen arvioitavaksi. Maahantulokieltoa koskevilta osin direktiivin täytäntöönpanon valmistelu on kesken.

2.4 Nykytilan arviointi

Paluudirektiivi

I Yleiset säännökset

1 artikla ja 2 artiklan 1 ja 3 kohdat. Direktiivin kohteena ovat yhteiset vaatimukset ja menettelyt palautettaessa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Ulkomaalaislaissa säädetään edellytyksistä ja menettelyistä, joita noudatetaan poistettaessa maasta laittomasti oleskelevia henkilöitä. Kolmansien maiden ja Euroopan unionin kansalaisten maastapoistamiseen sovelletaan osittain erisältöisiä säännöksiä. EU-kansalaisten maastapoistamista koskevat erityissäännökset perustuvat vapaan liikkuvuuden direktiiviin (2004/38/EY) ja täyttävät sen vaatimukset. Ulkomaalaislain 10 luvussa on EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien maastapoistamiseen liittyvät erilliset säännökset. Paluudirektiivin soveltamisalan rajaus vain kolmansien maiden kansalaisiin ei edellytä muutoksia ulkomaalaislakiin.

2 artiklan 2 kohdan a alakohta. Jäsenvaltiot voivat päättää, että ne jättävät soveltamisalan ulkopuolelle kolmannen maan kansalaiset,

joita koskee asetuksen henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö, (EY) 562/2006) mukainen maahantulokielto ja henkilöt, jotka on otettu kiinni ylittäessään laittomasti jäsenvaltion ulkorajaa ja joille ei sen jälkeen ole myönnetty oikeutta oleskella jäsenvaltiossa. Ulkomaalaislain 148 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää, jos hän ei täytä laissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Schengenin rajasäännöstön 5 ja 13 artiklojen edellytykset maahantulolle eivät täyty. Se, että ulkomaalaiselle ei ole määrätty maahantulokieltoa, on yksi näistä maahantulon edellytyksistä. Lain 148 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan käännättää myös silloin, kun hänen oleskelunsa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta hän ei ole sitä hakenut tai sitä ei ole hänelle myönnetty. Direktiivin säännöksiä ei ole perusteltua soveltaa 2 artiklan 2 a tarkoittamiin tilanteisiin silloin, kun henkilö käännytetään rajanylityksen ja siihen liittyvän rajatarkastuksen yhteydessä.

2 artiklan 2 kohdan b alakohta. Jäsenvaltiot voivat päättää, että direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena. Rikoksesta epäillyn tai siitä tuomitun luovuttamiseen ei automaattisesti liity ulkomaalaislain mukaisista maastapoistamispäätöistä. Direktiivin säännöksiä ei ole perusteltua soveltaa tilanteisiin, joissa maastapoistamispäätös on tehty rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Artiklan 3 kohdan nojalla myös EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat suljetaan soveltamisalan ulkopuolelle.

3 artikla. Artikla sisältää direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät. Ulkomaalaislain 3 §:ssä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisella muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja häneen rinnastettavaa. Määritelmä täyttää direktiivin vaatimuksen. Ulkomaalaislain 151 § edellyttää, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Lain 151 §:n säännös yhdessä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä koske-

vien pykälien kanssa vastaa direktiivin lait-
toman oleskelun määritelmää, vaikka nimen-
omaista laittoman oleskelun määritelmää ei
ole kirjattu ulkomaalaislakiin. Palauttaminen,
palauttamispäätös, maastapoistaminen, maa-
hantulokielto, pakenemisen vaara, vapaaeh-
toinen paluu ja haavoittuvassa asemassa ole-
va henkilö ovat direktiivin myöhempien ar-
tiklojen sisältöön liittyviä määritelmiä ja ne
arvioidaan vastaavien artiklojen yhteydessä.

4 artikla. Artikla antaa mahdollisuuden
suotuisampiin säännöksiin. Direktiivi ei estä
soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita
voi sisältyä erityyppisiin sopimuksiin tai yhti-
sön sääntöön. Myös kansalliseen lain-
sääntöön voi sisältyä suotuisampia sää-
nnöksiä, elleivät ne ole tämän direktiivin vas-
taisia. Artiklassa edellytetään tiettyä maasta-
poistamiseen liittyvän kohtelun minimitasoa
ja palautuskiellon huomioon ottamista myös
niiden kolmannen maan kansalaisten osalta,
joihin jäsenvaltio on 2 artiklan 2 kohdan a
alakohdan mukaisesti päättänyt olla sovelta-
matta tätä direktiiviä. Ulkomaalaislaissa ja
sen soveltamisessa ei tältä osin ole eroa sen
suhteen käännytetäänkö ulkomaalainen heti
ulkorajalla vai vasta maahantulon jälkeen.

5 artikla. Direktiivin täytäntöönpanossa jä-
senvaltion on otettava huomioon lapsen etu,
perhesuhteet ja terveydentila. Terveystilaa
lukuun ottamatta mainitut edellytykset on
mainittu ulkomaalaislain käännyttämisen,
karkottamisen ja maahantulokiellon määrää-
misen yhteydessä noudatettavaa kokonais-
harkintaa koskevassa 146 §:ssä. Pykälän luet-
telo ei ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan siinä
on todettu, että ainakin mainitut seikat on
otettava erityisesti huomioon. Myös tervey-
dentila on arvioitava tässä yhteydessä, koska
harkinnassa on otettava huomioon päätöksen
perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin
vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan.
Tämä on todettu myös Maahanmuuttoviras-
ton soveltamisohjeessa 1798/031/2008, joka
on annettu 2 päivänä helmikuuta 2009. Poliisi
ja rajavartiolaitos antavat sitovat määräyk-
set oman hallinnonalansa osalta täytäntöön-
panoon liittyen. Niissä otetaan terveydentila
huomioon. Artikla edellyttää lisäksi palau-
tuskiellon huomioon ottamista. Vastaava
määräys sisältyy ulkomaalaislain 147 §:ään.
Lapsen edun osalta on lisäksi otettava huo-

mioon lain 6 §:n yleinen säännös lapsen edun
huomioon ottamisesta kaikissa lain mukaan
käsiteltävissä asioissa.

II Laittoman oleskelun lopettaminen

6 artikla. Jäsenvaltioiden on tehtävä palaut-
tamispäätös sen alueella laittomasti oleskele-
vien kolmannen valtion kansalaisista. Lait-
tomasti oleskelevaa kolmannen valtion kan-
salaista voidaan vaatia siirtymään toisen jä-
senvaltion alueelle, jos hänellä on sinne vaa-
dittava oleskelulupa tai muu lupa oleskeluun.
Artikla vastaa Schengenin yleissopimuksen
23 artiklan sisältöä ja voimassaolevaa käy-
täntöä. Palauttamispäätös voidaan jättää te-
kemättä myös silloin, kun toinen jäsenvaltio
ottaa ulkomaalaisen takaisin kahdenvälisen
takaisinottosopimuksen perusteella. Ulko-
maalaislain 146 §:n ja 148 §:n antama har-
kintavalta jättää tarvittaessa mahdollisuuden
olla tekemättä palauttamispäätöstä edellä-
mainituissa tilanteissa. Vastaavasti artiklan-
kohtien 4 ja 5 kautta oleskeluluvan myöntä-
minen tai sitä koskevan hakemuksen jättämi-
nen voi olla ulkomaalaislain mukaan peruste
olla tekemättä palauttamispäätöstä. Ulkoma-
alaislain 151 §:n nojalla poliisi tai rajatarkas-
tusviranomainen on velvollinen ryhtymään
toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämi-
seksi tai maasta karkottamiseksi silloin, kun
hän ei täytä maahantulon tai maassa oleske-
lun edellytyksiä. Palauttamispäätöstä ei di-
rektiivin eikä voimassaolevan ulkomaalais-
lain nojalla tehdä, jos henkilölle päätetään
myöntää oleskelulupa Suomeen. Vastaavasti
uutta määräaikaista oleskelulupaa koskevaan
hakemukseen tehdään ratkaisu ennen kuin
henkilö karkotetaan maasta. Direktiivi antaa
mahdollisuuden tehdä nämä päätökset myös
yhdellä kertaa, joten tältä osin direktiivi ei
edellytä ulkomaalaislain muuttamista.

7 artikla. Palauttamispäätöksessä on mai-
nittava vapaaehtoista paluuta varten määrät-
ävästä ajasta, joka on vähintään seitsemän ja
enintään 30 päivää. Aikaa voidaan direktiivin
mukaan tarvittaessa pidentää. Aikaa ei artik-
lan 4 kohdan mukaan myönnetä (tai se voi-
daan myöntää alle seitsemän päivän pituise-
na), jos on olemassa pakenemisen vaara tai
hakemus on hylätty selvästi perusteettomana
tai vilpillisenä tai henkilö on vaaraksi yleisel-

le järjestykselle ja turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Ulkomaalaislaissa ei tällä hetkellä ole tällaista säännöstä vapaaehtoisen paluun ajasta, joten se on lisättävä lakiin. Lisäys ei koskisi 2 artiklan 2 a kohdan mukaisia tilanteita, jolloin henkilö käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä eikä 2 artiklan 2 b kohdan tilanteita, joissa palauttaminen tapahtuu rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Myöskään EU-kansalaisille ja heihin rinnastettaville ei anneta vapaaehtoisen paluun aikaa. Vastaavasti on lisättävä tässä yhteydessä myös 3 artiklan 7 kohdan vaatimalla tavalla määrittely pakenemisen vaaran arvioinnista. Artiklan 3 kohta antaa mahdollisuuden asettaa paluuta varten määrättäväksi ajaksi velvoitteita, kuten ilmoittautumisvelvollisuus, joilla pyritään estämään pakenemisen vaara. Näitä mahdollisuuksia voidaan käyttää siten kuin ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevassa 7 luvussa säädetään. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden arvioinnissa kysymys on lähtökohtaisesti samoista seikoista mitkä ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan estävät maahantulon (ja muodostavat käännytysperusteen) tai mitkä lain 36 §:n nojalla estävät oleskeluluvan myöntämisen kolmannen valtion kansalaiselle.

8 artikla. Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki palauttamispäätöksen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, jos aikaa vapaaehtoista poistumista varten ei ole myönnetty tai jos paluu ei ole tapahtunut annetun ajan kuluessa.

Paluudirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan silloin kun on määrätty aika vapaaehtoista paluuta varten, palauttamispäätös saadaan panna täytäntöön vasta tuon ajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara. Kyseisen kohdan mukaan silloin kun on olemassa pakenemisen vaara tai jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista paluuta varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi erillisellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä määrätä maas-

tapoistamisesta. Suomessa tällaista päätöstä ei tehdä, vaan päätös maastapoistamisesta tehdään samalla, kun ratkaistaan kysymys oleskeluoikeudesta.

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimiin laittomasti maassa oleskelevan henkilön maastapoistamiseksi. Direktiivin 8 artiklan 4 kohdan mukaan vastustamistilanteissa voidaan viimeisenä keinona käyttää oikeasuhteisia pakkokeinoja, joihin ei saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Lentoteitse tapahtuvan maastapoistamisen aikana jäsenvaltion on 5 kohdan mukaan otettava huomioon ohjeet, jotka ovat liitteenä neuvoston päätöksessä yhteisten lentojen järjestämisestä henkilökohtaisen maastapoistamispäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten poistamiseksi kahden tai useamman jäsenvaltion alueelta (2004/573/EY). Poliisin ja rajatarkastusviranomaisten käyttämistä pakkokeinoista säädetään pakkokeinolaissa (450/1987). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi. Eduskunnan oikeusasiamies ja Valtioneuvoston oikeuskansleri harjoittavat yleistä laillisuusvalvontaa ja heille voi rajoituksitta kannella maastapoistamisasioissa tehdyistä ratkaisuista ja noudatetuista menettelyistä. Lisäksi Vähemmistövaltuutetulle on säädetty erityinen toimivalta maastapoistamisasioissa. Vähemmistövaltuutetun tietoon on Ulkomaalaislain 208 §:n nojalla saatettava päätökset, jotka koskevat ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai säilöönottoa. Vähemmistövaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava myös muut ulkomaalaislain nojalla tehdyt päätökset. Vähemmistövaltuutetusta ja syrjäntälautakunnasta annetun lain (660/2001) 7 §:n mukaan vähemmistövaltuutetulla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Nämä säännökset vastaavat direktiivin vaatimusta tehokkaasta järjestelmästä.

9 artikla. Artiklassa säädetään tilanteista, jolloin jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista. Ulkomaalaislain nojalla tapahtu-

van palauttamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanoa voidaan ulkomaalaislain ja poliisin määräysten nojalla lykätä artiklassa esitetyin perustein. Lykkäys voi tapahtua jo varsinaisessa päätöksentekovaiheessa esimerkiksi palautuskiellon periaatteen johdosta tai sitten hallintotuomioistuimen toimesta valitusvaiheessa. Myös täytäntöönpanovaiheessa esimerkiksi terveydentila tai kuljetusyhteyksien puute voi muodosta tosiasiallisen esteen.

10 artikla. Muiden kuin palauttamispäätöksen täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten tulee sallia tarjota apua ennen kuin alaikäinen palautetaan ja palauttavien viranomaisten tulee myös olla varmoja siitä, että alaikäinen palautetaan jollekin perheenjäsenelle tai nimetylle holhoojalleen taikka että häntä varten on kohdevaltiossa järjestetty asianmukainen vastaanotto. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan myös maastapoistamista koskevassa päätöksenteossa otetaan huomioon lapsen etu.

Jos alaikäisellä ilman huoltajaa tulleella turvapaikanhakijalla ei ole ulkomaalaislaissa tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi, hänet voidaan käännättää lähtömaahansa ainoastaan, jos lapsen asianmukainen vastaanotto hänen lähtömaassaan on varmistettu. Tällä turvataan lapsen hyvinvoinnin kannalta välttämättömän suojelun ja huolenpidon jatkuvuus. Vastaanoton asianmukaisuutta arvioitaessa vastaanottavana tahona lapsen kotimaassa voivat olla lapsen vanhemmat tai muu tosiasiallinen huoltaja kuten lapsen sukulaiset tai omaiset. Lapsen paluun edellytykset selvitetään käytännössä vastaavasti myös silloin, kun kyseessä ei ole turvapaikanhakija. Käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa valmistellessaan täytäntöönpanevan viranomaisen tulee olla yhteydessä lapsen edustajaan sekä lapsen majoituksesta vastuussa olevan ryhmäkodin henkilökuntaan. Täytäntöönpanon yhteydessä tulee huomioida lapsen etu, lapsen ikä sekä mahdollisen tukihenkilön, kuten esimerkiksi lapsen omahoitajan tai – ohjaajan tai muun sosiaalityöntekijän mukanaolomahdollisuus. Lastensuojelulain 2 luvun 7 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten

hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntyä. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

11 artikla. Palauttamispäätöksiin on artiklan 1 kohdan mukaan liitettävä maahantulokiello, jos vapaaehtoista paluuta varten ei ole myönnetty aikaa tai jos paluuvaikeutta ei ole noudatettu. Artiklan 2 kohdan mukaan maahantulokiello ei saisi lähtökohtaisesti olla voimassa viittä vuotta pidempää aikaa. Se voi kuitenkin olla pidempi kuin viisi vuotta, jos asianomainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Ulkomaalaislakia tulee muuttaa niin että maahantulokiello määrätään kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole tähän liittyvien edellytysten puuttumisen johdosta myönnetty tai paluuvaikeutta kyseisessä ajassa ei ole noudatettu. Muulloin maahantulokiellon määrääminen olisi edelleen voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti palauttamispäätöksen tekävän viranomaisen harkinnassa. Maahantulokiellon pituutta koskevaa säännöstä ehdotetaan samalla täsmennettäväksi artiklan edellyttämällä tavalla siten, että toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello olisi mahdollinen ainoastaan silloin, jos törkeisiin tai ammattimaiseen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen katsotaan olevan vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Artiklan 3 kohdan mukaan paluuvaikeutta noudattamatta jättämisen johdosta määrätyn maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä tulee harkita silloin, kun todistettavasti ilmenee henkilön kuitenkin poistuneen paluun kuluessa. Ulkomaalaislain 150 §:n nojalla muuttuneet olot antavat mahdollisuuden maahantulokiellon peruuttamisen. Direktiivin mukaan kerran oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin kohdalla maahantulokielloa sovelletaan vain jos paluuvaikeutta ei ole noudatettu tai jos kyseessä on uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Tämä edellyttää poikkeussääntelyä myös ulkomaalaislaissa. Jäsenvaltio voi muutoinkin pidättäytyä määrää-

mästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta otetaan huomioon myös maahantulokieltoa määrättäessä. Lain 150 §:n nojalla maahantulokielto voidaan myös muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

Artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltion on oleskeluluvan myöntämistä harkitessaan kuultava maahantulokiellon määrännyttä jäsenvaltiota. Tämä on Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan mukainen menettely.

III Menettelylliset takeet

12 artikla. Päätökset on annettava kirjallisina. Artiklan säännökset tulevat myös käännösten ja tiedottamisen osalta huomioon otetuksi suoraan hallintolain nojalla. Viranomaisiin huolehtii tulkitsemisesta ulkomaalaislain 203 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä käännyttämisestä ja maastakarkottamista koskevassa asiassa. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkia tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan. Lain muutoksen yhteydessä käytettävät päätösmallit päivitetään ja samoin myös asiaan liittyvä asiakastiedottaminen eri kielillä.

13 artikla. Artiklan 1 kohdan mukaan oikeusuojaikojen on oltava tehokkaita. Artiklan 2 kohdan mukaan tulee olla mahdollisuus väliaikaisesti lykätä täytäntöönpanoa. Artiklan 3 kohdan mukaan asianomaisella tulee myös olla mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua. Ulkomaalaislain 13 luvussa säädetään valitusoikeudesta myös käännyttämis- ja maastakarkottamispäätösten osalta. Hallinto-oikeus voi hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla kieltää tai keskeyttää maastapoistamisen täytäntöönpanon. Ulkomaalaislain 8 § sisältää säännökset asiamiehen ja avustajan käytöstä. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen

henkilöllisyytensä varmistamiseksi. Ulkomaalaislain mukaisen muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä. Lain 9 § sisältää säännökset oikeusavusta. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (257/2002). Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Lain 10 §:n mukaan ulkomaalaislain mukaisen hallinto- ja muutoksenhakuasian käsittelyssä on oikeus käyttää tulkkia. Viranomaisiin huolehtii tulkitsemisesta 203 §:n mukaisesti. Lain 203 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä käännyttämisestä ja karkottamista koskevassa asiassa. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkia tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan.

14 artikla. Artiklan mukaan vapaaehtoista paluuta varten annettuna aikana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon lykkäystilanteissa (9 artikla) on otettava huomioon perheen yhtenäisyys, kiireellinen terveydenhoito ja välttämätön sairaanhoito, alaikäisille pääsy peruskouluun oleskelun pituuden mukaan sekä haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeet. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään käännyttämiseen ja karkottamiseen liittyvästä kokonaisharkinnasta. Asiassa otetaan huomioon kaikki seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Pykälässä on nimenomaisesti mainittu muun muassa perhesiteet. Lapsen etu otetaan ulkomaalaislain 6 §:n mukaan huomioon kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa. Poliisi ja rajavartiolaitos antavat tarvittavat tarkemmat ja sitovat määräykset liittyen täytäntöönpanoon (perheen yhtenäisyyden säilyttäminen, kiireellinen sairaanhoidon tarve, haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet). Ulkomaai-

laislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä.

IV Säilöönotto maastapoistamista varten

15 artikla. Kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön maastapoistamisen täytäntönnäkönsä turvaamiseksi, mikäli lievemät keinot eivät ole tehokkaasti sovellettavissa. Säilöönottomääräyksen antaa hallintotai oikeusviranomainen. Jos säilöönottomääräyksen antaa hallintoviranomainen, jäsenvaltion on säädettävä että oikeusviranomainen tutkii viipymättä säilöönoton laillisuuden. Säilöönottoa on myös tarkasteltava uudelleen kohtuullisin väliajoin. Ulkomaalainen on vapautettava välittömästi, jos säilöönotto ei ole laillinen tai sille ei muutoin ole enää perusteita. Ulkomaalaislain 124 §—129 §:ssä säädetään säilöön ottamiseen liittyvästä tuomioistuimenmenettelystä. Käräjäoikeudelle ilmoitetaan viipymättä tai viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä asiasta. Myös käräjäoikeuden on otettava asia käsiteltäväksi viipymättä. Käsittely uusitaan aina viimeistään kahden viikon välein, jollei säilöön otettua ole määrätty päästettäväksi vapaaksi. Direktiivin edellyttämää enimmäisaikaa säilöönotolle ei tällä hetkellä laissa ole olemassa. Turvaamistoimia käsittelevän ulkomaalaislain 7 lukuun tulee lisätä tästä uusi säännös. Muilta osin ulkomaalaislaki vastaa direktiivin vaatimuksia.

16 artikla. Direktiivissä säädetään säilöönoton edellytyksistä (säilöönottoolosuhteet, oikeus ottaa yhteyttä, terveydenhoito, vierailut, tiedot oikeuksista ja velvollisuuksista). Laki säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä sisältää säännökset erityisesti säilöönottoyksiköstä sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta (mm. oikeuksista ja velvollisuuksista tiedottaminen, yhteydenpito-oikeus, vierailut). Laki vastaa direktiivin sisältöä.

17 artikla. Direktiivissä säädetään alaikäisten ja perheiden säilöönotosta. Lain säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta sekä säilöönottoyksiköstä 11 §:ssä todetaan, että alaikäisten huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa. Lisäksi pykälän

mukana perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä. Laki vastaa direktiivin sisältöä.

18 artikla. Direktiivin mukaan palautettavien ulkomaalaisten poikkeuksellisen suuri määrä antaa mahdollisuuden pidentää säilöönoton laillisuuden tutkimisaikaa sekä poiketa kiireellisenä toimenpiteenä normaalista säilöönottilavaatimuksesta sekä perheiden erillisestä majoitustilasta. Direktiivin antama mahdollisuus poiketa hätätilanteissa voidaan jatkossa ottaa huomioon muun muassa valmisteltaessa lainsäädäntöä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Artikla ei edellytä välittömiä lainmuutoksia.

Maastapoistamispäätösten täytäntönnäkönsä

Mitään epäselvyyttä ei näyttäisi vallitsevan siitä, että maastapoistamispäätös on lainvoimainen, kun siihen ei voi enää hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Hallinto-oikeuden päätös tulee lainvoimaiseksi 30 päivän valitusajan umpeuduttua, jos siihen ei haeta muutosta sitä ennen. Jos päätökseen haetaan valituslupaa, päätös saa lainvoiman korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistua asian lopullisesti. Käytännössä tulkinnanvaraisuutta on aiheutunut kuitenkin siitä, että valituslupajärjestelmässä päätös on täytäntönnäkönsä heti hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

Nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä tahtuvien käännytysten osalta nykyistä järjestelmää ja käytäntöä voidaan pitää toimivina. On kuitenkin käynyt ilmeiseksi, että ulkomaalaislain 200 ja 201 §:n sanamuotoja voidaan tulkita eri tavoin silloin, kun on kyse turvapaikanhakijoiden käännyttämisestä tavallisessa menettelyssä.

Tavallisessa turvapaikkamenettelyssä käännyttämissä päätös on täytäntönnäkönsä pöinen, kun valituslupahakemus on jätetty tai kun 30 päivän aika valitusluvan hakemiselle on mennyt umpeen eikä valituslupaa ole haettu. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä kiellon täytäntönnäkönsä. Sisäasiainministeriön poliisiosaston antamassa aikaisemmin mainitussa määräyksessä on kuitenkin annettu tätä suotuisampi menettelyohje. Määräyksen mukaan lainvoimaisuutta

edellyttävää maastapoistamispäätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kulunut umpeen. On myös esitetty tulkinta, että ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentti sisältää erityissäännöksen suojelua hakeneen ulkomaalaisen käännättämisestä. Tämän tulkinnan mukaan erityissäännös syrjäyttäisi 200 §:n 1 momentissa olevan yleissäännöksen, jonka mukaan valitusluvan hakeminen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä tulkinta johtaisi siihen, että tavallisessa menettelyssä ratkaistu turvapaikanhakijan käännättämispäätös voitaisiin panna täytäntöön vasta korkeimman hallinto-oikeuden lopullisen päätöksen jälkeen, jos valituslupaa on haettu. Käytännössä turvapaikanhakijan käännättämisen täytäntöönpano kestäisi huomattavasti kauemmin kuin nyt. Tämän tulkinnan mukaan täytäntöönpanokiellon hakemismahdollisuus muuttuisi tarpeettomaksi, koska päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Näin turvapaikanhakijoille muodostuisi maastapoistamisen suhteen parempi suoja kuin maassa jo pitkään oleskeluvalla oleskelleille, karkottamispäätöksen saaneille ulkomaalaisille.

Nykyinen ulkomaalaislaki tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Turvapaikanhakijoiden käännättämisen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettiin vanhan ulkomaalaislain (648/2000) 62 §:ssä. Tuon lain 62 §:n 3 momentin mukaan valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei lykännyt hallinto-oikeuden turvapaikanhakijan käännättämisestä tekemää päätöstä, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrännyt. Maasta karkottamisen osalta valitusluvan hakemisella oli edelleen lykkäävä vaikutus eli karkottamispäätöksen täytäntöönpanossa tuli aina odottaa korkeimman hallinto-oikeuden lopullista ratkaisua. Ehdotuksessa uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp) täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös ulotettiin koskemaan kaikkia maastapoistamispäätöksiä eli käännättämisten lisäksi maasta karkottamista. Hallituksen esityksen perusteluista ja 200 §:n sanamuodosta ilmenee selvästi, että tarkoituksena oli nimenomaan laajentaa periaate koskemaan kaikkia maastapoistamispäätöksiä. Maasta karkottaminen asetettiin siis

täytäntöönpanokelpoisuuden osalta samalle tasolle kuin tavallisessa menettelyssä tapahtuva turvapaikanhakijan käännättäminen. Lain 200 §:n 1 momentin perustelujen viimeisessä kappaleessa on kuitenkin ilmeinen virhe. Päätöksen lainvoimaisuus on määritelty väärin sitomalla se hallinto-oikeuden ratkaisuun. Perusteluissa päätöksen lainvoimaisuus on sekoitettu päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Lainsäätäjän tarkoitus kuitenkin näyttäisi olleen se, että maastapoistamista koskevat päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia, vaikka valituslupaa haettaisiinkin. Tämä perusteluteksti voi osaltaan selittää 201 §:n 1 momentin muotoilua. Kyseisessä lainkohdassa viitataan päätöksen lainvoimaisuuteen, mikä ei vastaa perusteluissa sanottua. Perustelut ilmentävät tarkoitusta säilyttää turvapaikanhakijoiden käännättämisen osalta vanha käytäntö. Perustelut eivät siten tue tulkintaa, jonka mukaan 201 § erityissäännöksenä syrjäyttäisi 200 §:n.

Korkein hallinto-oikeus on antanut yksittäisissä tapauksissa turvapaikanhakijan käännättämiselle täytäntöönpanokieltoja. Täytäntöönpanokieltoa ei tarvittaisi, jos lain tulkinta edellyttäisi joka tapauksessa aina lainvoimaista ratkaisua. Eduskunnan oikeusasiamies on esimerkiksi 21 päivänä helmikuuta 2007 kanteluasiaan tekemässään päätöksessä (3918/4/2005) todennut, ettei poliisimies ollut menetellyt lainvastaisesti, kun turvapaikanhakijan käännättämiseen ryhdyttiin Helsingin hallinto-oikeuden antaman ratkaisun jälkeen. Korkeimman hallinto-oikeuden ja eduskunnan oikeusasiamiehen voidaan edellä selostettuun viitaten katsoa tulkinneen lakia siten, että käännättämispäätös tavallisessa turvapaikkamenettelyssä voidaan panna täytäntöön jo ennen lainvoimaista ratkaisua.

Ulkomaalaislain 200 ja 201 §:n sanamuodot perusteluineen ovat kokonaisuutena tulkinanvaraisia, ja siksi näitä säännöksiä tulee selkiyttää.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on saattaa ulkomaalaislaki vastaamaan paluudirektiivin sään-

nöksiä. Paluudirektiivi on pantava täytäntöön 24 päivänä joulukuuta 2010 mennessä. Suurin periaatteellinen merkitys liittyy vapaaehtoisen paluun korostamiseen ensisijaisena paluun muotona. Toinen Suomelle periaatteellisesti tärkeä kohta on säilöönnotolle säädettävä enimmäisaika. Suomessa käräjäoikeuden on otettava säilöönottamista koskeva asia omasta aloitteestaan uudelleen käsiteltäväksi aina viimeistään kahden viikon kuluttua, jollei säilöönnotettua ole tätä ennen päästetty vapaaksi. Tämän menettelyn johdosta Suomessa ei ole aiemmin nähty nimenomaista tarvetta enimmäisajan asettamiseen. Lisäksi on tarpeen tehdä joitain tarkistuksia maahantuloikiellon määrittämiseen ja pituuteen ja selkiyttää ulkomaalaislain maastapoistamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Vapaaehtoinen paluu palauttamispäätöksessä

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 9 luvun maastapoistamista koskeviin säännöksiin uusi pykälä siten, että käännättämis- tai maasta karkottamispäätöksen yhteydessä annettaisiin päätöksen tekevän viranomaisen harkinnan mukaan direktiivin mukaisesti vähintään seitsemän päivän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jolloin henkilön on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Ulkomaalaislain 190 §:n ja hallintokäyttölain (586/1996) 22 §:n nojalla käännättämis- tai karkottamispäätökseen saa hakea muutosta valittamalla 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Vapaaehtoiseen paluuseen varattu enimmäisaika olisi siten yhdenmukainen aikaan, jona tulee harkita valituksen tekemistä. Maastapoistamispäätöksen tekevä viranomainen voisi viranomaisaloitteisesti pidentää kirjallisella päätöksellä edellä mainittua aikaa, mikäli siihen on erityinen syy. Kyseessä olisi tapauskohtainen harkinta, jossa otettaisiin asiaan liittyvät erityisolosuhteet huomioon. Pitkän maassa oleskelun johdosta syntyneet siteet Suomeen tai esimerkiksi lasten koulunkäynti voivat edellyttää pidentämistä joissain tapauksissa. Kysymys olisi kuitenkin aina poikkeuksesta, jolloin edellä mainitut-

kaan seikat eivät koskaan automaattisesti merkitsisi ajan pidentämistä.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei annettaisi ylipäänsä lainkaan niissä tilanteissa, jolloin ulkomaalainen käännytetään heti rajanylityksen yhteydessä rajatarkastusta tehtäessä tai jos kyse on maasta poistamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Ehdotettu uusi säännös ei koskisi myöskään tilanteita, joissa käännättäminen tai maasta karkottaminen tehdään lain 10 luvun perusteella (EU-kansalaiset ja heihin rinnastettavat). Direktiivin 2 artikla antaa mahdollisuuden tehdä tällaisia yleisiä poikkeuksia. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei annettaisi myöskään silloin, kun on olemassa pakene- misen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai mikäli oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on lain 103 §:n mukaisista tilanteista (nopeutetut turvapaikkamenettelyt). Pakene- misen vaara tulee direktiivin mukaan määrittellä laissa objektiivisin kriteerein. Päätöstä käännättämisestä tai karkottamisesta ei voitaisi panna täytäntöön vapaaehtoisen paluun aikana, jollei päätöksen antamisen jälkeen ole ilmennyt pakene- misen vaaraa tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Vaara arvioidaan täytäntöönpanosta vastuussa olevan viranomaisen toimesta.

Säilöönotto maastapoistamista varten

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säilöönnotolle ei ole säädetty enimmäisaikaa. Ulkomaalaislain 127 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen tulisi aikaraja, jolloin säilöön otettu on viimeistään päästettävä vapaaksi. Säilöönoton enimmäisaika olisi näin direktiivin mukaisesti kuusi kuukautta. Säilöönottoaika voisi kuitenkin olla pidempi, ei kuitenkaan yli 12 kuukautta, mikäli ulkomaalainen ei tee yhteistyötä palauttamisasiassa tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluuasiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Muutos tulisi koskemaan myös Euroopan unionin, Euroopan talousalueen valtion sekä Sveitsin kansalaisia, koska yhdenvertaisuus- näkökulmasta ei ole tässä asiassa perusteltua asettaa heitä huonompaan asemaan. Enim-

mäisaika koskisi myös kaikkia säilöönottoperusteita. Käytännössä pidemmät säilöönottajat liittyvät yleensä juuri maastapoistamiseen. Enimmäisajan käyttöönoton ei ole tarkoitus muuttaa olemassa olevaa käytäntöä säilöönoton keston suhteen. Pidemmät, kuuksia kestävät säilöönnotot ovat jatkossakin poikkeus.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislain 150 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että maahantulokielto lähtökohtaisesti määrittäisiin kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole sitä koskevien edellytysten puuttuessa myönnetty tai paluuvaihtetta kyseisessä ajassa ei ole noudatettu, jollei lain 146 §:stä muuta johdu. Muulloin maahantulokiellon määrittäminen olisi edelleen voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti palauttamispäätöksen tekvän viranomaisen harkinnassa. Maahantulokiellon pituutta koskevaa säännöstä ehdotetaan samalla täsmennettäväksi siten, että toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto olisi mahdollinen ainoastaan silloin, jos törkeisiin tai ammattimaiseen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen katsotaan olevan vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

Oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin kohdalla jäsenvaltion antamaa maahantulokieltoa sovelletaan ainoastaan silloin, kun hän ei ole noudattanut paluuvaihtetta tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

Maahantulokiellon määrittämisessä tai kumoamisessa tehtäisiin jatkossakin 146 §:n nojalla humanitaariset perusteet käsittävä kонаisharkinta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Poliisille maastapoistamisen täytäntöönpanosta aiheutui vuoden 2009 aikana kyseisen arviomäärärahamomentin kautta poistokustannuksia 2 132 000 euroa. Turvapaikkatutkinnan tulkkauskustannuksia kertyi 1 040 000 euroa. Vapaaehtoisen paluun edistäminen merkitsee saattajien puuttumiseen liittyviä säästöjä. Turvapaikanhakijan koh-

dalla säästöjä kertyy myös siitä, että hän rasiittaa vähemmän aikaa vastaanottojärjestelmää vapaaehtoisen paluun kautta. Yhden säilöpaikan vuosikustannus on 66 300 euroa. Säilöpaikkoja on Metsälän säilöyksikössä 40 ja ne ovat säännönmukaisesti täynnä. Laiton maassa oleskelu saattaa merkitä myös laitonta työntekoa, mikä ei ole harmaan talouden torjunnan näkökulmasta suotavaa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallintokäytäntö maastapoistamismenettelyn osalta muuttuisi osittain. Viranomainen joutuisi jo maastapoistamispäätöksen teko- hetkellä ottamaan nimenomaisesti kantaa siihen voiko vapaaehtoinen paluu tulla kyseeseen. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden toteaminen jo palauttamispäätöksessä antaa enemmän suunnitelmallisuutta ja joustavuutta täytäntöönpanovaiheeseen. Palauttamistilanteet voidaan tätäkin kautta luokitella ja ennakoita selkeämmin. Esimerkiksi paljon kustannuksia lisäävä saattajien käyttötarve voidaan tietää paremmin jo ennakkoon. Vapaaehtoisen paluun mahdollinen lisääntyminen vähentäisi tarvetta säilyttää maastapoistettavia poliisin tai Rajavartiolaitoksen tiloissa.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Maahanmuuton lisääntyessä myös maasta poistettavien henkilöiden määrä kasvaa. On tärkeää, että maahantuloon liittyvän lupamenettelyn ohella myös maastapoistamismenettelyt tarjoavat riittävän keinovalikoiman muuttuvassa toimintaympäristössä. Vapaaehtoinen paluu voi yhä useammin olla nopein ja halvin keino laittomasti maassa oleskelevan henkilön kohdalla. Menettely antaa myös selkeän viestin siitä, että viranomaisen ei ole aina pakko turvautua maastapoistamisessa pakkotäytäntöönpanoon saattajien kera. Voidaan arvioida, että muutos ainakin jossain määrin lisää henkilöiden maasta poistumista oma-aloitteisesti.

Maahantulokiellon uhka ohjaa osaltaan ulkomaalaisia hakemaan ensimmäisiä oleskelulupia Suomen edustuston kautta ulkomailla oikeassa järjestyksessä. Esimerkiksi uusien

hakemusten jättäminen Suomessa jo aiemmin saadun kielteisen päätöksen jälkeen voi vähentyä, kun henkilö tietää vapaaehtoisen paluujan laiminlyönnin johtavan maahantulokieltoon. Samalla tiedostetaan se, että uuden hakemuksen jättämisellä voi olla haitallinen seuraamus maahantulokiellon muodossa, mikäli maasta ei poistuta vapaaehtoisesti annetun ajan kuluessa. Muutoinkin maahantulosäännösten kiertämiseksi tehtyjen perusteetomien hakemusten voidaan arvioida muutoksen johdosta vähentyvän ainakin jossain määrin.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

Esityksen tavoitteena on selkiyttää maastapoistamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä. Selkiyttämällä pyritään turvaamaan lain yhdenmukainen soveltaminen. Selkiyttäminen lisää lain ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä sekä vahvistaa oikeusturvaa.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelussa ovat olleet mukana asian-

tuntijoina poliisin, rajavartiolaitoksen sekä Maahanmuuttoviraston edustajia.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot sisäasiainministeriön poliisiosastolta sekä rajavartio-osastolta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, vähemmistövaltuutetulta, Poliisihallitukselta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Ihmisoikeusliitto ry:ltä, Suomen Punaiselta Ristiltä ja Amnesty International ry:ltä. Lausuntojen pohjalta on tehty useita tarkistuksia lakiesitykseen. Muun muassa viranomaismenettelyyn liittyviä tekstikohtia on tarkennettu ja esimerkiksi maahantulokiellon osalta korostettu voimassaolevan lain 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan merkitystä myös esitettävän lainmuutoksen osalta. Vapaaehtoisen paluun aikaa ei anneta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta palautettaville.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

127 §. Säilönotetun päästäminen vapaaksi
 Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säilönotolle säädettäisiin direktiivin 15 artiklan 5 kohdan mukainen kuuden kuukauden enimmäisaika. Kuuden kuukaudenkin aikaa tulisi soveltaa vain silloin, kun se ulkomaalaislain yleisten säilönottoedellytysten näkökulmasta on ehdottoman tarpeellista. Poikkeustapauksissa säilönoton kokonaispituus voisi direktiivin 15 artiklan 6 kohdan mukaisesti olla pidempi, mutta ei tällöinkään yli 12 kuukautta. Yli kuusi kuukautta ja enintään 12 kuukautta kestävä säilönottoaika olisi mahdollinen, kun viranomaisten omista aktiivisista toimenpiteistä huolimatta maastapoistamisen voidaan arvioida kestävän kauemmin siksi, että ulkomaalainen ei tee yhteistyötä edistääkseen palauttamistaan. Säilönottoaika voisi olla poikkeuksellisesti pidempi myös silloin, kun Suomen viranomaisten yrityksistä huolimatta kolmannelta maasta hankittavat tarpeelliset asiakirjat viipyvät.

147 a §. Vapaaehtoinen paluu palauttamispäätöksessä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi direktiivin 7 artiklan johdosta uusi pykälä palauttamispäätöksessä määrättävästä vapaaehtoisen paluun ajasta. Maastapoistamisen tai poistumisen yhteydessä ei käytettäisi saattajia, jos henkilö poistuu maasta vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajan kuluessa. Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä ulkomaalaiselle määrättäisiin direktiivin mukaisesti vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän aika vapaaehtoista maasta poistumista varten.

Vapaaehtoista maasta poistumista varten määrättävä aika laskettaisiin hetkestä, jona päätöksestä tulee täytäntöönpanokelpoinen. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta ja täytäntöönpanosta säädetään ulkomaalaislain 200 ja 201 pykälissä. Muutoksenhakumenetelyssä annetun päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentissa. Täytäntöönpanokelpoisuuden pääsääntö ilmenee ulko-

maalaislain 200 pykälästä. Maastapoistamis päätös voidaan panna täytäntöön, kun päätös on lainvoimainen. Vapaaehtoiselle paluulle määrättävä aika lasketaan tällöin lainvoimaisuushetkestä.

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentti sisältää käännyttämispäätöksiä koskevan poikkeussäännöksen. Sen mukaan nämä päätökset voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Täytäntöönpanokelpoisuus ei siis edellytä lainvoimaisuutta ja tällöin vapaaehtoiselle paluulle määrättävä aika lasketaan päätöksen tiedoksiantohetkestä. Maahanmuuttoviraston tekemät käännytyspäätökset, jotka koskevat kansainvälistä suojelua hakunutta, on kuitenkin rajattu tämän poikkeuksen ulkopuolelle. Ne ovat saman lainkohdan mukaan täytäntöönpanokelpoisia vasta, kun päätös on lainvoimainen. Tällöin vapaaehtoiselle paluulle määrättävä aika lasketaan lainvoimaisia päätöksiä koskevan pääsäännön mukaisesti.

200 §:ssä ja 201 §:n 1 momentissa tarkoitettu lainvoimaisuus täytäntöönpanon edellytyksenä ja vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan alkuhetkenä koskee maahanmuuttoviraston päätöksiä, joihin ei haeta muutosta hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden ratkaisu tällaista päätöstä koskevassa muutoksenhakusiassa on hallintolainkäyttölain mukaisesti täytäntöönpanokelpoinen, kun se on annettu. Muutoksenhakulupahakemus ja muutoksenhaku korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei vaikuta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden määräys täytäntöönpanon keskeyttämisestä keskeyttää myös vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan kulumisen.

Vapaaehtoiselle paluulle määrättyä aikaa voitaisiin kuitenkin pidentää yksittäistapaukseen liittyvien erityisolosuhteiden johdosta. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi lasten koulunkäynti, matkustusasiakirjan puuttuminen, perhesiteet ja muut sosiaaliset siteet ottaen erityisesti huomioon oleskelun pituus. Pidentäminen olisi kuitenkin aina poikkeuksellinen toimenpide näidenkin olosuhteiden vallitessa. Pidentämisen tekisi sama käännytämisen- tai karkottamispäätöksen tehnyt viranomais, joka on ajan alun perin antanutkin.

Kyse olisi tällöinkin valituskelpoisesta hallintopäätöksestä.

Vapaaehtoiseen paluuseen annettavaa aikaa ei määrättäisi, mikäli kyseessä olisi ulkomaalaisen käännättäminen välittömästi rajanylityksen yhteydessä ja rajatarkastusta suoritettaessa (vertaa direktiivin 2(2a) artikla). Tilanne pitää sisällään myös Schengenin raja-säännösten tarkoittamat maahan pääsyn epäämiset rajanylityksen yhteydessä. Aikaa ei määrättäisi direktiivin 2 artiklan (kohta 2b) mukaisesti myöskään silloin, kun kysymys on rikosoikeudellisen seuraamuksen perusteella tehdystä käännättämisestä tai karkottamisesta. Ulkomaalaislaissa nämä tilanteet liittyvät 148 §:n 1 momentin kohtiin 8 ja 9 sekä 149 §:n 1 momentin kohtaan 2. Muita poliisin, rajatarkastusviranomaisen tai Maahanmuuttoviraston tekemiä käännätyspäätöksiä nämä rajoitukset eivät koskisi. Käännätyksperusteet ovat tällöin useimmiten kuitenkin yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyviä tai on olemassa pakenemisen vaara eikä vapaaehtoisen paluun aikaa näin määrättäisi. Vapaaehtoisen paluun ajan määrittäminen liittyisikin käytännössä useimmiten Maahanmuuttoviraston päätöksiin.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrättäisi silloin, kun henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Yleinen järjestys tai turvallisuus käsitteenä määrytyisi vastaavasti kuin se on ulkomaalaislain muissa säännöksissä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiin liittyen. Valtion turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulee ottaa myös tässä arvioinnissa huomioon. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen tulee käännättämistä tai karkottamista koskevassa esityksessään Maahanmuuttovirastolle sekä turvapaikkatutkimuksen yhteydessä ottaa myös kantaa siihen estävätkö yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät seikat tai pakenemisen vaara heidän mielestään vapaaehtoisen paluun ajan määrittämisen. Maahanmuuttovirasto voi muutoinkin kääntyä oma-aloitteisesti näiden viranomaisten puoleen asian selvittämiseksi. Vapaaehtoista paluuaikaa ei määrättäisi silloin, kun oleskelulupahakemukseen on tehty kielteinen päätös ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, esimerkiksi kun kyseessä on ollut niin sanottu lumeavioliitto.

Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan näkökulmasta selvästi perusteettomana hakemuksena pidettäisiin myös tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jätetty tutkimatta tai ratkaistu nopeutetussa menettelyssä. Edellä mainittujen lisäksi myös arvioitu pakenemisen vaara estäisi vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden. Pakenemisen vaaran olemassaolon arviointi tehtäisiin tarkastelemalla sitä voisivatko ulkomaalaislain 121 §:n mukaiset säilöönoton edellytykset täyttyä. Vapaaehtoiselle paluulle varatuksi ajaksi voidaan direktiivin 7 artiklan mukaan asettaa 118 §:n mukainen ilmoittautumisvelvollisuus tai 119 §:n mukainen muu velvollisuus.

150 §. Maahantulokiellon määrittäminen ja peruuttaminen. Pykälään ehdotetaan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan johdosta nimenomaista määräystä siitä, että maahantulokiello määrättäisiin erityisesti niissä tapauksissa, kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole edellytysten puuttuessa määrätty tai ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Voimassaolevan lain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta koskisi kuitenkin myös näitä tilanteita. Muilta osin maahantulokiellon määrittämiseen liittyvä perusharkinta säilyisi ennallaan. Oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille, jonka oleskelulupaa ei ole jatkettu tai jonka oleskelulupa on peruutettu, maahantulokielloa ei kuitenkaan määrättäisi paitsi silloin, kun hän ei ole poistunut maasta annetussa ajassa vapaaehtoisesti tai kun hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokiello voitaisiin jatkossa määrätä myös erillisellä päätöksellä silloin, kun vapaaehtoinen paluu ei ole toteutunut. Maahantulokiello liittyisi tällöinkin asiallisesti edeltävään maastapoistamispäätökseen, joten maahantulokiellon antaisi tässäkin tapauksessa sama viranomainen.

Maahantulokiello määrättäisiin ehdotuksen mukaan jatkossakin enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan kuitenkin sanamuodoltaan täsmennettäväksi direktiivin johdosta niin, että laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokiello voitaisiin määrätä toistaiseksi silloin, kun on ole-

massa vakava uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Törkeään tai ammattimaiseen rikollisuuteen liittyy poikkeuksetta direktiivin tarkoittama vakava uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle eikä muutoksen tavoitteena ole laajentaa määräaikaisen maahantulokiellon käyttöä samalla kun rajoitettaisiin toistaiseksi määrätyn maahantulokiellon käyttöä. Pykälää sovellettaessa tulee aina ottaa huomioon voimassaolevan lain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta.

200 §. Täytäntöönpanokelpoisuus. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan selkiytettäväksi. Voimassa olevassa momentissa todetaan ensiksi, että tässä laissa tarkoitettua päätöstä maastapoistamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Tällä viitataan päätöksiin, joihin saa hakea muutosta valittamalla, mistä ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen viittaus kyseiseen momenttiin. Voimassa olevassa momentissa todetaan myös, että valituslupan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin mukaan silloin, kun asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpanoa. Tämä tarkoittaa kyseisen lainkohdan perustelujen mukaan sitä, että päätös on tällöin täytäntöön pantavissa heti päätöksen antamisen jälkeen. Tämän lainkohdan soveltamisen selkiyttämiseksi ehdotetaan, että 1 momenttia täsmennettäisiin paremmin vastaamaan hallintolainkäyttölain kyseistä säännöstä. Momentissa todettaisiin, että jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Tämä tarkoittaa sitä, että näissä tapauksissa päätös on täytäntöön pantavissa hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.

Pykälän 3 momentti olisi uusi. Siinä säädetäisiin, että päätöstä maastapoistamisesta ei saisi panna täytäntöön silloin, kun asianomaiselle on määrätty 147 a §:ssä mainittu aika vapaaehtoiselle paluulle. Päätös voitaisiin kuitenkin panna täytäntöön, jos ilmenee pakenemisen vaara tai asianomaisen henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Säännös perustuu paluudirektiivin 8 artiklan 2 kohtaan.

201 §. Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että päätös käännyttämisestä voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Tätä säännöstä sovellettaisiin rajatarkastusviranomaisen ja poliisin tekemiin käännyttämispäätöksiin. Säännöstä sovellettaisiin myös Maahanmuuttoviraston käännyttämispäätöksiin silloin kun kyseessä ei ole kansainvälistä suojelua hakenut henkilö. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei saisi panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 201 §:ssä toisin säädetä. Koska lain tulkinnassa on ollut epäselvyyttä siitä, koskeeko 200 §:ssä oleva säännös valituslupan hakemisen vaikutuksesta myös käännyttämispäätöksiä silloin, kun kyseessä on kansainvälistä suojelua hakeneen käännyttäminen, ehdotetaan 1 momenttiin lisättäväksi samankaltainen säännös kuin 200 §:n 1 momentin lopussa. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei siis estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Voimassa olevan sanamuotonsa mukaan 1 momentin säännös koskee myös tilanteita, joissa ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella. Säännös on tältä osin ongelmallinen siksi, että tilapäistä suojelua ei myönnetä hakemuksesta. Tilapäisen suojelun antamisesta päättää 109 §:n mukaan valtioneuvosto. Valtioneuvoston päätös koskee väestöryhmää, ei yksittäisiä ulkomaalaisia. Kun valtioneuvosto on ensin yleisistunnossaan tehnyt päätöksen tilapäisen suojelun antamisesta, Maahanmuuttovirasto myöntää tämän jälkeen yksittäisille, valtioneuvoston päätöksen väestöryhmään kuuluville ulkomaalaisille oleskeluluvan. Siksi viittaus tilapäisen suojelun hakemiseen ehdotetaan poistettavaksi.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätimisjärjestys

Ulkomaalaislain säännösten tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla sääntämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaiskohtelussa, myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyiden sääntelemisestä siten, että oikeusturva taataan. Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta käsiteli perusteellisesti ulkomaalaislainsäädännön suhdetta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (PeVL 4/2004 vp).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain säännöksiä. Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat ainakin perustuslain 7 §, 9 § ja 21 §.

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Säilönnöto merkitsee puuttumista henkilökohtaiseen koskemattomuuteen sekä vapauden riistoa. Perustuslaki edellyttää, että näistä asioista säädetään aina lailla ja että vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Ehdotettu menettely on siis perustuslain 7 §:n mukainen.

Suvereenin valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Säännös ulkomaalaisen oikeudesta liikkua Suomen rajojen yli on perustuslain 9 §:n 4 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: "Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisia ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu". Edellä mainitun säännöksen lähtökohtana on

kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Siksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on säädettävä lailla. Lain sisällön tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellä mainitut seikat ilmenevät myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1998 vp. Ulkomaalaislaissa säädetään maasta poistamisen perusteista. Laissa on myös säännös, joka vastaa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja kansainvälisten velvoitteiden mukaista palauttamiskieltoa. Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja lupa oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Esityksessä on otettu huomioon oikeusturvanäkökohdat. Ulkomaalaislaissa on säännökset valitusmenettelystä ja säilönnötoon liittyvästä tuomioistuinkäsittelystä.

Esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 127 §:n 1 momentti, 150 ja 200 § sekä 201 §:n 1 momentti, sellaisena kuin niistä on 201 §:n 1 momentti laissa 973/2007, ja
lisätään lakiin uusi 147 a § seuraavasti:

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 paluusiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä.

Maasta poistamista koskevat yleiset säännökset

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa ei määrätä, jos ulkomaalainen käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä tai jos kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakene-
 misen vaara, henkilön katsotaan olevan vaa-

raksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetun menettelyn käyttämisestä.

Tätä pykälää ei sovelleta, kun päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta tehdään 10 luvun perusteella.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. Maahantulokielto 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. Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluuvetoa 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.

200 §

Täytäntöönpanokelpoisuus

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä maastapoistamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun

maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Päätöstä maastapoistamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittua silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

201 §

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 2 tai 3 momentissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2010

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri *Astrid Thors*

Liite
Rinnakkaisteksti

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 127 §:n 1 momentti, 150 §, 200 § ja 201 §:n 1 momentti,
sellaisena kuin niistä on 201 §:n 1 momentti laissa 973/2007,
lisätään lakiin uusi 147 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

127 §

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

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

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrätävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi 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 paluusiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä.*

Maasta poistamista koskevat yleiset säännökset

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalaisen on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa ei määrätä, jos ulkomaalainen käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä tai jos kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta.

*Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetun menettelyn käyttämisestä.
Tätä pykälää ei sovelleta, kun päätös käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta tehdään 10 luvun perusteella.*

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto.

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Schengenvaltiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. *Maahantulokielto 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. Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluuvetoa tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa 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 Schengenvaltiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta.

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

200 §

Täytäntöönpanokelpoisuus

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä maasta poistamisesta ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

201 §

Käännyttämispäätösten täytäntöönpano

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun *tai tilapäisen suojelun* perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 2 tai 3 momentissa toisin säädetä.

200 §

Täytäntöönpanokelpoisuus

Tässä laissa tarkoitettua päätöstä maasta poistamisesta, *johon saa hakea muutosta valittamalla*, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. *Jos asiassa tarvitaan valituslupa* korkeimmalta hallinto-oikeudelta, *valitus* ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Päätöstä maastapoistamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittua silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle.

201 §

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano

Päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännyttämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 2 tai 3 momentissa toisin säädetä. *Jos asiassa tarvitaan valituslupa* korkeimmalta hallinto-oikeudelta, *valitus* ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.