



Vapaaehtoinen paluu: EU-direktiivistä ulko- maalaislakiin

Mikko Laine

2024 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

Vapaaehtoinen paluu: EU-direktiivistä ulko-maalaislakiin

Mikko Laine
Oikeustradenomi
Opinnäytetyö
Huhtikuu 2024

Mikko Laine

Vapaaehtoinen paluu: EU-direktiivistä ulkomaalaislakiin

Vuosi

2024

Sivumäärä

58

Tutkielman tavoitteena oli selvittää vapaaehtoiseen paluuseen liittyvä oikeustila. Tutkielmassa tarkastellaan, miten EU määrittelee kansallista maahantulo- ja oleskelupolitiikkaa vapaaehtoisen paluun kautta eli miten EU:n direktiiveistä muodostetaan hallituksen esitys, ja eduskuntakäsittelyn kautta laki. Tutkimuskysymyksinä ovat mihin vapaaehtoinen paluu perustuu lainsäädännöllisesti, milloin vapaaehtoisen paluun voi asettaa, kenelle, ja miten määräajat, lainvoimaisuus sekä täytäntöönpano tapahtuvat vapaaehtoisessa paluussa?

Oikeustilaa selvitettiin voimassa olevan EU-normiston ja lainsäädännön kautta. Asiantuntijalausuntoja tutkimalla selvitettiin nykyisen ja aiemmin vallinneen oikeustilan taustoja ja mitä muutoksia viranomaiset ja muut intressiryhmät halusivat ja katsoivat tarpeellisiksi lakimuutokseen sekä millaiseksi muodostui tuolloin uusi ulkomaalaislain vapaaehtoista paluuta koskeva säädös. Niiden kautta paljastui myös uusia tutkimusaiheita.

Opinnäytetyö on metodiltaan oikeusdogmaattinen, selvittäen millainen voimassa oleva oikeus on sisällöltään tutkittuun aiheeseen liittyen.

Tuloksena on selvitys vapaaehtoisen paluun oikeustilasta sekä kuvaus EU-direktiivin implementoinnista eduskuntakäsittelyn kautta Suomen lakiin.

Laurea University of Applied Sciences

Abstract

Degree Programme in Business Management

Bachelor's thesis, Legal Expertise

Mikko Laine

Voluntary return: from EU directive into law

Year

2024

Pages

58

The aim of the study was to clarify the legal status of voluntary return. This study examines how the EU defines national entry and residence policies by examining voluntary return. How an EU directive is turned into a government proposal and through the process of parliamentary procedure into a law. The study questions are: what is the legal basis of voluntary return, when can voluntary return be decreed, to whom voluntary return be decreed to, how are time limits set, when a decision enters into legal force and when a decision can be executed in a case involving voluntary return.

By studying expert opinions on the subject, the present and previous legal status were clarified, and what changes officials and other interest groups have wanted included and deemed necessary in the government proposal and what form the, then new, statute of voluntary return took. New areas of study are also found in the expert opinions.

The method of this study is jurisprudence, examining what the content of law in force is at the time the study is written.

The result is a clarification of the legal status of voluntary return in Finnish law and a description of the implementation of an EU directive through the process of parliamentary procedure in to Finnish law.

Keywords: EU Law, voluntary return, directive, government proposal, expert opinion

Sisällys

| | | |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 | Johdanto..... | 9 |
| 2 | Opinnäytetyön metodit..... | 9 |
| 3 | Ulkomaalaiset kansainvälisessä oikeudessa..... | 10 |
| 4 | Euroopan unionin normijärjestelmästä ja lainsäädäntöinstrumenteista | 11 |
| 4.1 | Direktiivit..... | 11 |
| 4.2 | Vilpittömän yhteistyön periaate | 12 |
| 5 | Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka..... | 13 |
| 5.1 | EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan historiaa: Maastrichtin, Amsterdamin ja Schengenin sopimukset sekä Schengen-järjestelmä | 13 |
| 5.2 | Maahantulo ja maassa oleskelu Schengen-järjestelmässä: Schengenin rajasäännöstö | 14 |
| 6 | Palautusdirektiivi ja vapaaehtoinen paluu..... | 15 |
| 7 | EU-lainsäädännön ja Suomen perustuslain suhde | 16 |
| 7.1 | Lakiehdotusten ja direktiivien eduskuntakäsittelystä | 17 |
| 7.2 | Palautusdirektiivistä hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 208/2010 vp ja sen eduskuntakäsittely..... | 18 |
| 7.3 | Asiantuntijalausunnat liittyen hallituksen esitykseen 208/2010 vp..... | 19 |
| 7.3.1 | Maahanmuuttovirasto | 19 |
| 7.3.2 | Punainen Risti | 20 |
| 7.3.3 | Apulaisoikeusasiamies..... | 21 |
| 7.3.4 | Sisäministeriön poliisiosasto | 22 |
| 7.3.5 | Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto | 24 |
| 7.3.6 | Pakolaisneuvonta | 25 |
| 7.3.7 | Oikeusministeriö..... | 26 |
| 7.4 | Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät, direktiivin implementoinnin jälkeiset lakimuutokset..... | 27 |
| 8 | Oikeuskäytäntö | 28 |
| 9 | Ulkomaalaisen maassa oleskelu ulkomaalaislain mukaan..... | 29 |
| 9.1 | Ulkomaalaisen laillinen maahantulo Suomeen | 29 |
| 9.2 | Ulkomaalaisen laillinen oleskelu Suomessa..... | 30 |
| 9.3 | Ulkomaalaisen laiton oleskelu Suomessa | 31 |
| 10 | Turvapaikanhaku ulkomaalaislaissa | 31 |
| 10.1 | Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen ja raukeaminen .. | 32 |
| 10.2 | Dublin-järjestelmä | 33 |
| 10.3 | Turvallinen alkuperämaa, turvallinen turvapaikkamaa ja turvallinen kolmas maa | 33 |
| 10.4 | Ilmeisen perusteeton hakemus..... | 34 |

| | | |
|------|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 10.5 | Uusintahakemus | 34 |
| 10.6 | Hakemuksen tutkimatta jättäminen..... | 35 |
| 10.7 | Nopeutettu menettely..... | 35 |
| 11 | Ulkomaalaisen maasta poistaminen | 38 |
| 11.1 | Palautuskielto | 38 |
| 11.2 | Kokonaisharkinta | 39 |
| | 11.2.1Lapsen etu..... | 40 |
| 11.3 | Käännyttäminen | 41 |
| 11.4 | Maasta karkottaminen..... | 42 |
| 11.5 | Maahantulokielto..... | 43 |
| 12 | Vapaaehtoinen paluu | 44 |
| 12.1 | Täytäntöönpano ja lainvoimaisuus vapaaehtoisessa paluussa | 44 |
| | 12.1.1Kansainvälistä suojelua hakeneen käännyttäminen | 45 |
| | 12.1.2Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus | 46 |
| 12.2 | Muutoksenhaku maasta poistamista koskevassa asiassa | 46 |
| 12.3 | Määräaikojen laskeminen | 47 |
| 12.4 | Vapaaehtoisen paluun tukeminen..... | 47 |
| 13 | Johtopäätökset | 48 |
| 14 | Pohdintoja..... | 50 |
| | Lähteet..... | 51 |
| | Taulukko | 56 |

Lyhenteet ja säädösluettelo

| | |
|------|-----------------------------------------|
| EU | Euroopan Unioni |
| HAO | hallinto-oikeus |
| KHO | Korkein hallinto-oikeus |
| Loh | Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa |
| PL | Perustuslaki |
| SEUT | Sopimus Euroopan unionin toiminnasta |
| SBC | Schengen Borders Code |
| UlkL | Ulkomaalaislaki |

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999

Geneven yleissopimus SopS 77/1968

Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586)

Kansalaisyhteisyyksiä ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus 8/1976

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus SopS 60/1989

Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (17.6.2011/746).

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (5.7.2019/808)

Laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (25.4.1930/150)

Pakolaisten asemaa koskeva yleissopimus SopS 78/1968

Schengenin rajasäännöstö 2016/399

Schengenin rajasäännöstöä koskeva asetus (EY) 562/2006

Sopimus Euroopan unionista

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Suomen perustuslaki (1.6.1999/731)

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301)

1 Johdanto

Tämä opinnäytetyö käsittelee vapaaehtoista paluuta Suomen ulkomaalaislaissa. Käsiteltäviä kysymyksiä ovat miten vapaaehtoinen paluu on ulkomaalaislakiin tullut, miten vapaaehtoinen paluu on määritelty, kehen sitä voi soveltaa, miten vapaaehtoisen paluun määräaika muodostetaan ja milloin maasta poistamispäätös on täytäntöön pantavissa ja milloin maasta poistamispäätös tulee lainvoimaiseksi. Opinnäytetyöni tavoitteena on selvittää ulkomaalaislakiin direktiivillä sisällytetty, vapaaehtoiseen paluuseen liittyvä oikeustila.

Koska vapaaehtoisen paluun määräaika on liitännäinen käännytys- tai karkotuspäätökseen, käsittelem näitä päätöksiä. Käännytys- ja karkotuspäätökset puolestaan liittyvät maassa oleskeluun, laillisesti ja laittomasti, joten näitä asioita käsitellään opinnäytetyössä myös jonkin verran. Vapaaehtoisen paluun määräaika voidaan asettaa osalle turvapaikanhakijoista, ja tästä syystä käsittelem opinnäytetyössä myös osittain turvapaikka-asioita. Lapsen etua käsitellään siinä määrin kuin se liittyy maasta poistamiseen.

Ulkomaalaisasiat ovat varsin suuri hallinto-oikeuksien asiaryhmä. Helsingin hallinto-oikeuden vuoden 2022 toimintakertomuksen mukaan isoimmat asiaryhmät ovat ulkomaalaisasiat, sekä sosiaali- että terveydenhuoltoasiat, jotka yhdessä muodostavat 70% kaikista ratkaisuista. Vuonna 2022 asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 10,2 kuukautta. Vuonna 2022 Helsingin hallinto-oikeus käsitteli yhteensä 6305 asiaa.¹

2 Opinnäytetyön metodit

Tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen, siis lainopillinen ja tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, mistä oikeuslähteistä se on peräisin ja mikä merkitys niillä on ollut lakia muotoillessa. Lainoppi selvittää voimassa olevien oikeusnormien sisältöä, sekä normikannanotoilla (mikä on osa voimassa olevaa oikeutta) ja tulkintakannanotoilla (mikä on normin sisältö).² Lainoppi tutkii mikä on voimassa olevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä (esim. lainvalmisteluasiakirjat, Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset, korkeimpien oikeusasteiden päätöstekstit) löytyvällä materiaalilla on.³

Oikeusnormit voivat olla keskenään ristiriidassa ja ristiriitaa pyritään välttämään tulkinnan keinoin. Tulkintaperiaatteita on lukuisia: sanamuodon mukainen, systemaattinen,

¹ Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2023

² Hirvonen 2011, 23.

³ Hirvonen 2011, 24.

historiallinen, vertaileva, supistava ja laajentava, analoginen, teleologinen, arvoperusteinen ja objektiivinen tulkinta.⁴

Näitä normeja käytetään yhdessä menetelmänormien kanssa ristiriitojen ratkaisemiseksi. Normiristiriitojen ratkaisunormit ovat myös menetelmänormeja, joita käytetään tehtäessä valintoja kilpailevien normien välillä. Nämä ratkaisunormit ovat 1) hierarkkisesti ylempi normi syrjäyttää alemmiparasteisen (lex superior derogat legi inferiori), 2) uudempi normi syrjäyttää aieman normin, jolleivat uudemman normin voimaanpanoa koskevat säännöt sano toisin (lex posterior derogat legi priori), 3) erityisnormi syrjäyttää yleisnormin (lex specialis derogat legi generali) ja 4) uudempi yleisnormi ei syrjäytä aiempaa erityisnormia, ellei toisin ole säädetty (lex posterior generali non derogat legi priori speciali).⁵

Tutkimusaineiston keräämisessä on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua. Lakitutka kokoa yhteen lainvalmistelussa syntyvät julkiset asiakirjat, ja sen kautta voi seurata mitkä tahot valmistavat, osallistuvat ja puolustavat itselleen tärkeitä lakihankkeita.

3 Ulkomaalaiset kansainvälisessä oikeudessa

Kansainvälisessä oikeudessa ei valtiolle ole määritelty velvollisuutta vastaanottaa alueelleen muiden maiden kansalaisia ja kansainvälinen yhteisö on huolellisesti välttänyt luomasta rajoitteita valtioiden mahdollisuuksille säädellä maahantuloa ja maassa oleskelua.⁶ Tästä esimerkkinä voivat toimia kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (8/1976, myöhemmin KP-sopimus) artiklat 12 ja 13. Artiklan 12 1. kohdan mukaan jokainen laillisesti valtion alueella oleva on oikeutettu liikkumaan siellä vapaasti ja saa valita vapaasti asuinpaikkansa. 2. kohdan mukaan jokainen voi lähteä vapaasti mistä tahansa maasta, myös omastaan. 3. kohta sisältää rajoitukset näille edellä mainituille: rajoitukset saavat tapahtua vain laissa säädetyllä tavalla, ja rajoitusten on oltava välttämättömiä valtion turvallisuuden, yleisen järjestyksen, yleisen terveydenhoidon tai moraalien tai muiden oikeuksien ja vapauksien takia ja ovat sopusoinnussa muiden sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa. Artiklan 13 mukaan sopimusvaltion alueella laillisesti oleskeleva muukalainen voidaan karkottaa sieltä vain laillisessa järjestyksessä tehdyn päätöksen mukaisesti ja tämän on sallittava esittää syitä maastakarkotustansa vastaan ja saada asiansa uudelleen tutkitavaksi, sekä olla tässä tarkoituksessa edustettuna asianomaisen viranomaisen tai viranomaisen määräämän henkilön tai henkilöiden edessä, paitsi milloin kansallista turvallisuutta koskevat pakottavat syyt sen estävät.

⁴ Hirvonen 2011, 38-40.

⁵ Hirvonen 2011, 41.

⁶ Aer 2016, 3-4.

Toisaalta kansainvälisen oikeuden mukaan valtiolla on oikeus suojella kansalaisiaan myös näiden ollessa ulkomailla; valtion kansalaisen loukkaaminen merkitsee kyseisen valtion loukkamista.⁷ Valtioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluu päättää muiden valtioiden kansalaisten maahan tulosta ja oleskelusta maassa.⁸ Toisin sanoen, valtiolla on itsenäinen toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin poistaakseen alueeltaan sellaiset ulkomaalaiset, jotka eivät täytä maahan-tulolta tai maassa oleskelulta vaadittavia edellytyksiä.⁹ Tätä päätösvaltaa käytettäessä ulkomaalaisille kuuluvien ihmisoikeuksien tehokasta suojaa ei saa vaarantaa, esimerkiksi EU-oikeudessa direktiivin 2008/115/EY artikla 13 käsittelee pakkokeinojen oikeasuhtaisuuden sekä tehokkuuden periaatteita käytettyihin keinoihin ja päämääriin nähden.¹⁰

4 Euroopan unionin normijärjestelmästä ja lainsäädäntöinstrumenteista

Euroopan unionin oikeudesta puhuttaessa jaotellaan normit primaarinormeihin ja sekundaarinormeihin; unionin primaarinormit ovat Euroopan unionin arvopohja, EU-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet perus- ja ihmisoikeudet mukaanluettuina sekä jäsenvaltioiden keskenään solmimat sopimukset, joita ovat nykyisin Sopimus Euroopan unionista (SEU-sopimus) ja Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT-sopimus). Euroopan unionin perusoikeuskirjalla on myös vastaava oikeudellinen asema.¹¹ Euroopan unionin yhteiset arvot ja tavoitteet määritellään SEU 2 artiklassa. Unionin perustavat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio sekä ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöjen oikeudet mukaanluettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

Euroopan unionin itsensä säätämiä normeja kutsutaan sekundaarinormeiksi.¹² Tässä opinnäytetyössä käsiteltävä EU-oikeus on pääasiassa EU:n sekundaarioikeutta ja siihen liittyviä direktiivejä. Muita EU-oikeuden sekundaarinormeja ovat asetukset ja päätökset.

4.1 Direktiivit

Direktiivi tarjoaa lainsäädäntöyhteistyön muodon EU:lle ja jäsenvaltioille. Ne sitovat SEUT-sopimuksen 288 (3) artiklan mukaisesti jäsenvaltioita sisältämänsä lainsäädäntötavoitteen osalta. Direktiivejä antavat EU:n toimielimet SEUT 288 (1) mukaan. Direktiivit eivät ole

⁷ Aer 2016, 2.

⁸ Aer 2016, 3.

⁹ Kallio 2018, 449.

¹⁰ Kallio 2018, 449.

¹¹ Raitio 2020, 72-73.

¹² Raitio 2020, 72-73.

yleisesti sovellettavia vaan yleensä vaativat kansallisia lainsäädäntötoimia. Silloinkin kun näin ei ole, tulee kansallisen lainsäädännön taata, että kansalliset hallintoviranomaiset soveltavat direktiiviä täydellisesti tosiasiaissa. Direktiivin yksityisille kohdistamat oikeudet tulee olla riittävän selkeästi ja yksityiskohtaisesti kirjoitetut ollakseen vedottavissa kansallisissa tuomioistuimissa. Toisin sanoen direktiiveihin voidaan myös vedota suoraan, tätä kutsutaan direktiivin välittömäksi oikeusvaikutukseksi.¹³

Unionin hyväksymät direktiivit edellyttävät jäsenvaltiolta täytäntöönpanotoimia tullakseen sovellettaviksi ja tämä voi vaatia myös lainsäädännöllisiä toimia. Säättämisen jälkeen direktiivi sitoo jäsenvaltiota vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla siten että jäsenvaltio ei saa enää tehdä direktiivin tavoitteiden vastaisia toimia.¹⁴

EU-direktiivejä täytäntöön pantaessa toteutetaan kansallisin lainsäädäntötoimin direktiiveistä johtuvat sisältöveloitteet.¹⁵ Direktiiveissä on määräaika, johon mennessä ne pitää implementoida kansallisessa lainsäädännössä ja tämän määräajan umpeuduttua välittömät oikeusvaikutukset alkavat.¹⁶ Direktiivien sisältämästä veloitteesta ei voi kieltäytyä mutta jäsenvaltio voi valita toteuttamistavan ja keinot. Direktiivit voi käytännössä katsoen myös poistaa lähes kokonaan kansallisen lainsäätäjän harkintavallan.¹⁷

4.2 Vilpittömän yhteistyön periaate

Vilpittömän yhteistyön periaate säädetään SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa ja avustaa toisiaan perussopimuksista johtuvien tehtävien täyttämässä. Jäsenvaltioiden tulee toteuttaa kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee myös pidättäytyä toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan EU:n perussopimuksista johtuvien tavoitteiden saavuttamista. Jäsenvaltio-termiä tulkitaan tässä laajasti, sillä periaate koskee sekä toimeenpanevaa, lakiasäätävää että tuomiovaltaa käyttävää valtioelintä.¹⁸

¹³ Raitio 2016, 204; Husa & Jyränki 2021, 305.

¹⁴ Husa & Jyränki 2021, 304.

¹⁵ Husa & Jyränki 2021, 107.

¹⁶ Husa & Jyränki 2021, 305.

¹⁷ Husa & Jyränki 2021, 304-305.

¹⁸ Raitio 2016, 207-208.

5 Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan periaatteet ja yleiset suuntaviivat määrittelee jäsenvaltioiden hallitusten johtajien ja valtiopäämiesten muodostama Eurooppa-neuvosto, ja näiden suuntaviivojen perusteella puolestaan Unionin neuvosto tekee päätökset politiikan toteuttamiseksi.¹⁹

EU:n jäsenvaltioiden oikeutta päättää ulkomaalaisten maahantulosta on rajoitettu siirtämällä maahanmuuttopolitiikka osaksi unionin toimivaltaa sekä toteuttamalla jäsenvaltioiden kansalaisten vapaa liikkuvuus unionin alueella. Kolmannen maan kansalaisten maahantuloa ja oleskelua koskevat toimenpiteet ovat kuuluneet Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta lähtien Euroopan unionin toimivaltaan.²⁰ Kolmansien maiden kansalaisten maahanmuuton sääntely tapahtuu maahanmuuttodirektiivien ohjaaman jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti.²¹

5.1 EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan historiaa: Maastrichtin, Amsterdamin ja Schengenin sopimukset sekä Schengen-järjestelmä

Euroopan unionin tavoitteena oli luoda EU-kansalaisille vapaan liikkuvuuden alue jo 1950-luvulta lähtien mutta käytännössä unionin kansalaisia koskeva yleinen liikkumis- ja oleskeluoikeus toteutui vasta Maastrichtin sopimuksella, joka tuli voimaan 1.1.1993.²² Maastrichtin sopimuksella päätettiin myös oikeus- ja sisäasioissa tehtävästä hallitusten välisestä yhteistyöstä, jotta unioni voisi tarjota unionin kansalaisille korkeatasoista suojelua vapauten, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvalla alueella. Tähän yhteistyöhön kuului myös unionin ulkorajojen ylittämiseen liittyvät säännöt, valvonnan toteutus, laittoman maahantulon torjunta sekä yhteinen turvapaikkapolitiikka.²³

Vuonna 1997 EY:n perustamissopimukseen liitettiin Amsterdamin sopimuksella IV osio, joka koski viisumi-, turvapaikka-, ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta politiikkaa, joka liittyy henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Nykyisin nämä kohdat on sisällytetty perussopimukseen SEUT artikloina 67-89²⁴. SEUT-sopimuksen 5. osaston 2 luku, artikkelit 77-80 käsittelevät unionin rajavalvonta-, turvapaikka-, maahanmuuttopolitiikkaa. Sopimuksen mukaan unioni kehittää politiikan, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei sisärajoja ylittäviä henkilöitä

¹⁹ Husa & Jyränki 2021, 357-358.

²⁰ Aer 2016, 9, 11.

²¹ Aer 2016, 11.

²² Aer 2016, 8.

²³ Aer 2016, 9.

²⁴ Rautio 2016, 494; Aer 2016, 9; Palander 2018, 15.

tarkasteta heidän kansalaisuudestaan riippumatta (77. artikla kohta a)) sekä varmistaa henkilöiden tarkastukset ja tehokas valvonta ulkorajojen ylittämisen yhteydessä (77. artikla kohta b)).

Euroopan Unioni myös sisällytti neuvoston päätöksissä 1999/435/EY ja 1999/436/EY määritellyn ns. Schengenin-järjestelmän. Nämä päätökset toivat EU-oikeuden piiriin viiden EU-valtion vuonna 1985 neuvotteleman kansainvälisoikeudellisen sopimuksen. Kyseiset alkuperäiset sopijavaltiot olivat Alankomaat, Belgia, Luxemburg, Ranska ja Saksa.²⁵ Nykyään Schengen-alueeseen kuuluvat lähes kaikki EU:n jäsenvaltiot. Irlannissa ja Kyproksella sovelletaan toistaiseksi sisäraajatarkastuksia, vaikka nämä maat muutoin ovat mukana Schengen-alueessa. Myös EU:n ulkopuolisia maita, Norja, Liechtenstein ja Islanti, on liittynyt Schengen-alueeseen.²⁶

Suomi osallistuu Schengen-yhteistyöhön EU:n puitteissa Amsterdamin sopimukseen liitetyn pöytäkirjan mukaisesti, joten Suomen liittymispöytäkirjaa ja -sopimusta ei ole saatettu erikseen voimaan kansallisesti.²⁷ Suomen ulkoministeriö ilmoitti Schengenin säännösten soveltamisesta 25.3.2001 lähtien päätöksen 2000/777/EY mukaisesti.²⁸

5.2 Maahantulo ja maassa oleskelu Schengen-järjestelmässä: Schengenin rajasäännöstö

Schengen-alueella tarkoitetaan aluetta, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus on taattu. Sopimuksen allekirjoittaneet maat ovat poistaneet väliltään kaikki sisäraajat ja henkilötarkastukset sopijavaltioiden sisärajoilta, ja niiden tilalla on yhtenäinen ulkoraja.²⁹ Vapaasta liikkuvuudesta nauttivat EU-maiden kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä.³⁰

Nykyisin säädöspohjana Schengen järjestelmälle on Schengenin rajansäännöstöä koskevan asetuksen (EY) 562/2006 20 artikla, jonka mukaan EU:n sisäraajat voidaan ylittää kaikkialla ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Henkilötarkastusten poistaminen EU:n sisärajoilta helpotti myös EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.³¹

Unionin kansalaisten ja kolmannen maan kansalaisten maahanmuuttoa koskeva sääntely perustuvat täysin erilaisiin lähtökohtiin. Unionin kansalainen voi perustamissopimuksen nojalla liikkua vapaasti jäsenvaltioiden välillä ja asettua niihin asumaan, joka perustuu suoraan primäärioikeudessa valtioille asetettuihin rajoituksiin. Kolmannen maan kansalaisen

²⁵ Rautio 2016, 494.

²⁶ Aer 2016, 43.; European Commission 2024. Bulgaria ja Romania liittyivät Schengeniin 31.3.2024.

²⁷ Rautio 2016, 494-495.

²⁸ Ulkoministeriön ilmoitus 23/2001.

²⁹ Aer 2016, 43.

³⁰ Palander 2018, 14; nykyään Iso-Britannia ei kuulu enää EU:hun.

³¹ Rautio 2016, 495.

maahanmuuton säätely sen sijaan tapahtuu maahanmuuttodirektiivien ohjaamien jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti, eikä primaarioikeuden tasolla kolmansien maiden kansalaisille ole perustettu oikeutta maahantuloon.³²

Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan Suomessa ensisijaisesti rajatarkastuksiin. Ulkomaalaislain säätelyllä ei voi poiketa tästä rajasäännöstöstä. Ulkorajan ylittävien henkilöiden maahantuloedellytykset määräytyvät siten Schengenin rajasäännöstön mukaisesti. Sen sijaan ulkomaalaisten, jotka tulevat maahan sisärajojen kautta ilman rajatarkastusta, maahantulon edellytysten arviointi tapahtuu ulkomaalaislain säätelyn mukaisesti. Maahantulon edellytyksistä säädetään yhtenevästi rajasäännöstössä ja ulkomaalaislaissa.³³

Schengenin säännöstön (engl. Schengen Borders Code, SBC) 2. osasto 5. luku 1. artiklan säädökset kolmannen maan kansalaisen maahantulosta ovat seuraavat. Kolmansien maiden kansalaisten enintään kolmen kuukauden pituisista oleskelua varten kutakin kuuden kuukauden ajanjaksoa kohden ovat voimassaoleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat; voimassaoleva viisumi tai voimassaoleva oleskelulupa tämän sijasta; suunnitellun oleskelun tarkoituksen toteuttaminen sekä toimeentuloon tarvittavat varat tai kyky hankkia ne laillisesti; henkilöä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä eikä jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa ja henkilö ei vaaranna yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita.

6 Palautusdirektiivi ja vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoisesta paluusta säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2008/115/EY.³⁴ Direktiivi tunnetaan palautusdirektiivinä. Direktiivin 7. artikla kokonaisuudessaan (alakohdat 1-4) käsittelee vapaaehtoista paluuta. Alakohdan 1 mukaan palauttamispäätöksessä on määrättävä vapaaehtoista paluuta varten asianmukaisesta ajasta, jonka pituus on seitsemästä päivästä kolmeen kymmeneen päivään, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 ja 4 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Jäsenvaltiot voivat säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällainen aika myönnetään vain asianomaisen kolmannen maan

³² Aer 2016, 10-11.

³³ Aer 2016, 48.

³⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

kansalaisen hakemuksesta. Tässä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle mahdollisuudesta tehdä tällainen hakemus.

Alakohdan 2 mukaan jäsenvaltiot myöntävät tarvittaessa vapaaehtoista poistumista varten asianmukaisen siihen määrätyn ajan pidennyksen, ottaen huomioon yksittäistapaukseen liittyvät erityisolosuhteet, kuten oleskelun pituuden, mahdolliset koulua käyvät lapset ja muut perhesiteet ja sosiaaliset siteet.

Alakohdassa 3 säädetään velvoitteista. Vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajanjakson ajaksi voidaan asettaa velvoitteita, joilla pyritään estämään pakenemisen vaara, kuten säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden tallettaminen, asiakirjojen luovuttaminen tai velvollisuus pysytellä tietyssä paikassa.

Alakohdassa 4 säädetään tilanteista, joissa vapaaehtoista paluuta voidaan olla myöntämättä tai rajoittaa sen keston alle 7 päivään. Jos on olemassa pakenemisen vaara tai laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä, taikka jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista poistumista varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.³⁵

Palautusdirektiivin maasta poistamista käsittelevän osion 8. artiklan 2 kohdan mukaan ”jos jäsenvaltio on myöntänyt 7 artiklan mukaisesti aikaa vapaaehtoista poistumista varten, palauttamispäätös saadaan panna täytäntöön vasta tuon ajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara.”³⁶

7 EU-lainsäädännön ja Suomen perustuslain suhde

Suomen perustuslain (731/1999) tämän tutkimuksen kannalta asiaan liittyvät kohdat ovat seuraavat. Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi on Euroopan Unionin jäsen, tämä kohta lisättiin perustuslakiin osamuutoksessa vuonna 2012.³⁷ Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallankäytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. 7 §:n mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus

³⁵ 2008/115/EY, 103.

³⁶ 2008/115/EY, 103.

³⁷ Husa & Jyränki 2021, 64.

voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Perustuslain 9 §:n ensimmäisen momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Toisen momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Neljännen momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Erityisesti perustuslain 9 §:n neljännen momentin kohdalla tulee esiin Suomen kansalaisen ja ulkomaalaisen oikeudellisen aseman keskeinen ero; ulkomaalainen voidaan periaatteessa aina poistaa maasta, mikäli hän täyttää laissa määrätyt edellytykset ja estettä poistamiselle ei ole. Tämä koskee myös toisten EU-maiden kansalaisia.³⁸

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Nykyisessä oikeustilassa Suomen perustuslaki ja EU:n perussopimukset muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, pohjaten perustuslain 1 §:n 3 momenttiin. Sekä kansalliset että unionin oikeussäännöt ja niihin perustuvat oikeudelliset toimet nähdään yhtenä systeeminä, jonka osilla on keskenään erilaisia kosketuspintoja ja tarttumakohtia. Käytännössä tuossa verkossa EU-oikeudelliset periaatteet voivat tulla esimerkiksi osaksi lainkäyttöä suomalaisissa tuomioistuimissa.³⁹

7.1 Lakiehdotusten ja direktiivien eduskuntakäsittelystä

Perustuslain 72 §:n mukaan lainsäädäntöasia valmistellaan eduskuntakäsittelyä varten eduskunnan asianomaisessa valiokunnassa. Käsitteilyn pohjana on lainsäädäntöaloite eli hallituksen esitys tai kansanedustajan lakialoite. Tapana on, että valiokunta kuulee monipuolisesti erilaisia asiantuntija- ja intressitahoja. Valiokunnilla on ehdoton oikeus saada hallitukselta

³⁸ Aer 2016, 23-24; Palander 2018, 22.

³⁹ Husa & Jyränki 2021, 74.

tehtäviensä täyttämiseksi kaikki tarpeelliseksi katsomansa tiedot, myös salassa pidettävät tiedot⁴⁰. Valiokunta voi valmistelua varten pyytää toiselta valiokunnalta lausunnon ja jos valmistelevalta valiokunnalta ei esitä lakialoitteen hylkäämistä, tekee valiokunta eduskunnan täysistunnolle mietinnön, joka sisältää ehdotuksen siitä, minkä sisältöisenä laki olisi hyväksyttävä.⁴¹

Valmistelevalta valiokunnan mietintö toimii eduskunnan täysistunnon käsittelyn pohjana ja täysistunto voi pyytää vielä käsittelyn aikana lausunnon toiselta valiokunnalta. Lakiehdotuksen yksityiskohtainen sisältö määräytyy eduskunnan ensimmäisessä käsittelyssä tehdyin päätöksin; toisessa käsittelyssä päätetään lopullisesti koko lakiehdotuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Hyväksyttäessä lakiehdotus hyväksytään saman sisältöisenä kuin se ensimmäisessä käsittelyssä päätettiin, eikä sitä enää voi muuttaa. Toinen käsittely saadaan pitää aikaisintaan 3 päivän päästä ensimmäisen käsittelyn päättymisestä.⁴²

Eduskunnan periaatteessa rajoittamaton muutosvalta lakiesityksiin ei kuitenkaan päde ulkoperäisten lakien säätämiseen. EU-direktiivi edellyttää voimaan tultuaan yleensä kansallisia toteuttamistoimia, joissa kansallisen lainsäätäjän harkintavara on vaihteleva. Direktiivin sisältämä lainsäädäntövelvoite sitoo jäsenvaltiota vain tavoitteen osalta, joten velvoite toteutetaan kansallisesti sitovalla kotoperäisellä säädännöllä.⁴³

7.2 Palautusdirektiivistä hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta HE 208/2010 vp ja sen eduskuntakäsittely

Vapaaehtoinen paluu lisättiin ulkomaalaislakiin (301/2004) hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muutokseksi (HE 208/2010 vp), joka perustui EU:n direktiiviin 2008/115/EY.⁴⁴ Hallituksen esityksessä todetaan esityksen tavoitteena olevan, että yhä useampi maasta poistamis päätöksen saanut henkilö poistuisi maasta vapaaehtoisesti.⁴⁵ Direktiivi ei estä suotuisampia säädöksiä, jos ne eivät ole direktiivin vastaisia.⁴⁶ Hallituksen esityksessä todetaan myös, että ulkomaalaislaissa ei ole nimenomaista säädöstä vapaaehtoisesta paluusta.⁴⁷

Hallituksen esitystä (HE 208/2010 vp) käsiteltiin eduskunnassa täysistunnossa lähete keskusteluna 26.10.2010, sen ensimmäinen käsittely oli kahdessa osassa 4.2.2011 sekä 10.2.2011 ja toinen käsittely 15.2.2011.⁴⁸ Lähete keskustelussa eduskunta kiinnitti huomiota siihen, että direktiivissä esitettiin ensimmäistä kertaa aikamääräisiä rajoja säilönotolle maasta poistamista

⁴⁰ Husa & Jyränki 2016, 309.

⁴¹ Husa & Jyränki 2016, 309.

⁴² Husa & Jyränki 2016, 309.

⁴³ Husa & Jyränki 2016, 310.

⁴⁴ HE 208/2010 vp, 4.

⁴⁵ HE 208/2010 vp, 5.

⁴⁶ HE 208/2010 vp, 12, 2008/115/EY, 101-102.

⁴⁷ HE 208/2010 vp, 4.

⁴⁸ Eduskunta. Asian käsittelytiedot HE 208/2010 vp.

varten, jota ei oltu aiemmin lain tasolla säädelty. Myös lasten oikeuksiin, vapaaehtoiseen paluuseen, maahantulokieltoon ja määräaikaan 7-30 päivän sisällä vapaaehtoista maasta poistumista varten kiinnitettiin huomiota.⁴⁹

Ensimmäisessä käsittelyssä 4.2.2011 ei juurikaan käsitelty esityksen sisältöjä⁵⁰, mutta jatkussa käsittelyssä 10.2.2011 vapaaehtoista paluuta ja maahantulokieltoa käsiteltiin, myös syrjinnän ja kansainvälisen rikollisuuden ja turvapaikkajärjestelmän hyväksikäytön estämisen näkökulmasta.⁵¹ Toisessa käsittelyssä 15.10.2011 ei hallituksen esitykseen liittyen käytetty enää puheenvuoroja.⁵² Hallituksen esitys hyväksyttiin hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti muutettuna 15.10.2011.⁵³

7.3 Asiantuntijalausunnot liittyen hallituksen esitykseen 208/2010 vp

Asiantuntijalausuntoja hallituksen esitykseen pyydettiin yhteensä 12. Korkeimmalla hallinto-oikeudella⁵⁴ ja valtiovarainministeriöllä⁵⁵ ei ollut esityksestä lausuttavaa. Muut kymmenen lausuntoa käsitellään tässä.

7.3.1 Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto lausui (10/0000/2010) yleisenä huomiona että nykykäytännön (viitaten vuoteen 2013) maahantulokieltoja määrätään ensi sijassa rikosten perusteella maasta poistettaville sekä nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä ratkaistaville kansainvälisen suojelun hakijoille. Jatkossa myös muille käännytettäville (normaalissa turvapaikkamenettelyssä kielteisen ratkaisun saaneet henkilöt ja oleskelulupaa millä tahansa perusteella hakeneet henkilöt) määrättäisiin Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon, jos he eivät poistuisi vapaaehtoiselle paluulle asetetussa määräajassa maasta.⁵⁶

Maahanmuutto virasto korosti ulkomaalaislain 201 §:n korjaamista, koska lain epäselvyys ja ylimalkaisuus oli tullut virastolle selväksi tämän laatiessa maasta poistamisohjettaan.⁵⁷ Maahanmuuttoviraston mukaan viraston toiminnan kannalta oli tärkeää, että maasta poistamista koskevien asioiden ratkaiseminen ei monimutkaistu ja kuormita jo valmiiksi tiukalla olevia viraston henkilöstöresursseja. Esityksen ylimalkaisuus poliisin ja maahanmuuttoviraston

⁴⁹ Eduskunta. PTK 106/2010 vp.

⁵⁰ Eduskunta. PTK 150/2010 vp.

⁵¹ Eduskunta. PTK 153/2010 vp.

⁵² Eduskunta. PTK 155/2010 vp.

⁵³ Asian käsittelytiedot HE 208/2010 vp. Kohta 9), HaVM 30/2010 vp.

⁵⁴ H 225/10

⁵⁵ Lausunto VM/1339/00.00.05/2010

⁵⁶ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 1.

⁵⁷ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 1.

keskinäisten toimivaltasuhteiden osalta nähtiin ongelmaksi, koska käytännön soveltamistilanteissa lakiesityksestä tulisi vastaan monia asioita, joiden ratkaisuun esitys ei antaisi työkaluja.⁵⁸

Lausunnossa huomautettiin, että käytännössä Maahanmuuttovirastolla ei ole käytössään ko. henkilöä koskevia sellaisia seikkoja tai tietoja, jotka liittyvät siihen millä aikataululla hänen voidaan kohtuudella odottaa poistuvan maasta, koska tilanteet vaihtelevat paljon. Käytännössä virasto ei pysty tekemään ko. harkintaa ilman esityksen tekevän viranomaisen selvää kannanottoa ajan pituuteen ja käytännössä ilman tällaista kannanottoa Maahanmuuttovirasto joutunee määräämään aina maksimiajan vapaaehtoiseen maasta poistumiseen.⁵⁹ Lausunnossa myös kiinnitettiin huomiota vapaaehtoisen paluun pidentämisen mahdollisuuteen; mihin asti aikaa voitiin pidentää, mikä viranomaisen sen tekisi, mitkä ovat ne erityiset syyt, joiden nojalla vapaaehtoiseen paluun myönnettyä aikaa voitiin pidentää, jäivät kaikki lakiesityksessä epäselviksi.⁶⁰ Maahanmuuttovirasto katsoi myös, että monissa tapauksissa on epärealistista olettaa henkilön kykenevän 7-30 vuorokauden aikana järjestämään poistumisensa Suomesta (mm. passien myöntämisaikojen, kesäkaudella lentolippujen saatavuuden, ko. henkilön oman kykenemättömyyden vuoksi), jolloin tämän vuoksi usean vuoden maahantulokiellon määrääminen vaikuttaisi myös kohtuuttomalta.⁶¹

Maahantulokieltojen määräämiseen Maahanmuuttovirasto ehdotti toimintatapaa, jossa maahantulokielto voidaan kirjata päätökseen ehdollisena, jolloin vapaaehtoisen paluun noudattamattomuudesta voimaantuleva maahantulokielto voitaisiin saattaa voimaan rekisterimerkinnoin. Tämä olisi tehokkuutta ajatellen parempi ratkaisu kuin odottaa hallinto-oikeuden päätöstä, jonka aikana henkilön olosuhteet ovat todennäköisesti muuttuneet, sillä HaO:n päätökseen kuluu pitkä aika, ja olosuhteiden muutos puolestaan voi johtaa ulkomaalaislain 146 §:n mukaiseen uuden kokonaisharkinnan ja kuulemisen järjestämiseen maahantulokiellon johdosta.⁶²

7.3.2 Punainen Risti

Punaisen Ristin lausunto (2.7.2010) sisälsi monia muutosehdotuksia lakiesitykseen. ”Vapaaehtoinen paluu” termin käyttöä lausunnossa kritisoitiin sillä kyseessä ei ole henkilön vapaaehtoinen paluu, vaan henkilö on hakenut turvapaikkaa, mutta sitä ei ole myönnetty tai hän on

⁵⁸ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 2.

⁵⁹ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 2.

⁶⁰ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 2.

⁶¹ Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 4.

⁶² Maahanmuuttoviraston lausunto 10/0000/2010, 5.

peruuttanut hakemuksensa. Näissä tilanteissa Punaisen Ristin mukaan tulisi käyttää termiä ”omaehtoinen paluu”.⁶³

Säilöönoton määräaikoja koskien (ulkomaalaislain 127 §) Punainen Risti esitti enimmäisajaksi 3 kuukautta ja ehdottomaksi enimmäisajaksi 6 kuukautta, esityksen 6:n ja 12 kuukauden sijaan. Suomen säilöönottotoimia kritisoitiin muutenkin, turvapaikanhakijoiden asettamista poliisivankiloihin tilojen puutteen takia erityisesti, samoin alaikäisten säilöönottoa aikuisille tarkoitetuissa säilöönottoyksiköissä.⁶⁴

Ulkomaalaisen käännyttämisen, karkottamisen ja maahantulokiellon kokonaisharkintaan (ulkomaalaislain 146 §) liittyen Punainen Risti esitti harkintakriteereihin lisättäväksi, direktiivin mukaisesti, myös terveydentilan, sillä vaikka lakiesityksen muotoilu ”asiaan muutoin vaikuttaviin seikkoihin ja oloihin kokonaisuudessaan” tämä lukeutuu, vastaisi terveydentilan lisääminen paremmin direktiivin sisältöä.⁶⁵

Vapaaehtoisen paluun mahdollisuutta kiitettiin mutta lakiesitystä kritisoitiin siitä, että vapaaehtoista paluuta ei ulotettu koskemaan henkilöitä, joiden turvapaikkahakemusta käsiteltiin nopeutetussa menettelyssä (ulkomaalaislain 103 §). Punainen Risti esitti, että vapaaehtoinen paluu ulotettaisiin koskemaan myös henkilöitä, joiden päätös nopeutetussa menettelyssä on kestänyt yli 3 kuukautta ja ohessa Punainen Risti esitti myös, että nopeutetussa menettelyssä kielteisen päätöksen saaneiden henkilöiden käännytyksiä ei voisi panna täytäntöön, ennen kuin Helsingin hallinto-oikeus olisi ratkaissut käännytyksen täytäntöönpanon keskeyttämisen.⁶⁶

Lopuksi Punainen Risti esitti vielä, että ulkomaalaislain 201 §:n käännytyspäätöksen täytäntöönpanosta muutettaisiin siten, että valitusluvan hakeminen automaattisesti estäisi käännyttämisen määräajaksi, esimerkiksi 60 päivän ajaksi, tai siihen saakka, kunnes KHO on ratkaissut asian.⁶⁷

7.3.3 Apulaisoikeusasiamies

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslinin lausunnon mukaan (Dnro 2242/5/10) lakiesitys perustuu EU:n ns. paluudirektiiviin, jonka tavoitteena on velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, yhdenmukaistaa palautusmenettelyä, parantaa palautettavien henkilöiden oikeusturvaa ja ottaa käyttöön vapaaehtoinen paluu. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan nimenomaista säädöstä vapaaehtoisesta paluusta mitä siinä ei ole.⁶⁸

⁶³ Punainen Risti 2.7.2010, 1.

⁶⁴ Punainen Risti 2.7.2010, 2.

⁶⁵ Punainen Risti 2.7.2010, 2.

⁶⁶ Punainen Risti 2.7.2010, 3.

⁶⁷ Punainen Risti 2.7.2010, 3.

⁶⁸ Dnro 2242/5/10, 1.

Apulaisoikeusasiamiehen mielestä kyseisen säädöksen lisääminen oli perusteltua. Lapsen etuun ja hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin tulisi apulaisoikeusasiamiehen mukaan kiinnittää erityistä huomiota kaikessa ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksen teossa kuten esityksen perusteluissa lausutaan. Myös maasta poistettavien henkilöiden säilöönottoaikojen säätämistä apulaisoikeusasiamies piti oikeusturvaa parantavana muutoksena, vaikka säilöajat ovat Suomessa perustelujen mukaan selvästi alle paluudirektiivissä esitetyn kuuden kuukauden.⁶⁹

7.3.4 Sisäministeriön poliisiosasto

Poliisiosaston lausunnon mukaan (SM 0740:00/2009) tuolloin voimassa olevassa järjestelmässä, jossa vapaaehtoista maasta poistumista ei ulkomaalaiselta nimenomaan edellytetä, syntyy helposti mielikuva, ettei maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevalla ulkomaalaisella olisi velvollisuutta poistua ennen kuin viranomaiset pakkotoimilla poistavat henkilön.⁷⁰ Maasta poistumiskehotuksen noudattamattomuutta maahantulokiellolla ”sanktioiminen” toivottavasti vähentäisi ulkomaalaisten perusteetonta maahan jäämistä ja vähentäisi perusteettomia uusia oleskelulupahakemuksia, joita haetaan pelkästään tilapäisen lisääjän saamiseksi maassa oleskelulle.⁷¹

Poliisiosasto kritisoi esitystä seuraavasti. Rikosperusteiset maasta poistamispäätökset olisivat ehdotuksen mukaan täytäntöön pantavissa ilman vapaaehtoiseen paluuseen annettavaa aikaa, mutta nykykäytäntöön verrattuna harkinta vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta jouduttaisiin jokaisessa yksittäisessä tapauksessa kuitenkin aina tekemään. Maasta poistamispäätöksen tekävän viranomaisen toiminta ja itse prosessi monimutkaistuisivat tarpeettomasti, varsinkin siksi että ehdotuksessa ei ole esitetty vapaaehtoisen paluun myöntämisestä tai pituudesta koskevien päätösten olevan valitusoikeudettomia.⁷² Toinen kritiikin kohde oli vapaaehtoisen paluun myöntämättä jättämisen sitominen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen; poliisiosaston mukaan esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus tulkitsee kyseisen lainkohdan sisältöä varsin suppeasti, jonka seurauksena ulkomaalaislain 148 §:n rikolliseen toimintaan liittyvät käännyttämisperusteet eivät kaikki muodostuisi sellaisiksi, että aika vapaaehtoiselle paluulle voitaisiin jättää myöntämättä.⁷³ Poliisiosasto myös huomautti paluudirektiivin tuovan uuden maahantulokiellon pituuteen vaikuttavan määritelmän, joka oli poliisiosaston mielestä epämääräinen ja koski kaikkia maasta poistamistilanteita: jos asianomainen kolmannen maan kansalainen on vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, voi maahantulokielto olla yli 5 vuotta. Poliisiosaston näkemyksen mukaan

⁶⁹ Dnro 2242/5/10, 2.

⁷⁰ SM 0740:00/2009, 1.

⁷¹ SM 0740:00/2009, 1.

⁷² SM 0740:00/2009, 2.

⁷³ SM 0740:00/2009, 2.

kynnys määrätä yli 5 vuotta pitkä maahantulokielto olisi yhtä korkea sekä rikollista toimintaa harjoittavalla ulkomaalaisella, jolla ei ollut mitään siteitä tai oleskeluoikeutta Suomessa ja unionin kansalaisella, joka on Suomessa saavuttanut pysyvän oleskeluoikeuden.⁷⁴

Poliisiosaston mukaan ehdotetussa 147 a §:ssä ei säännellä vapaaehtoisen paluun määräämisen prosessista, päätösten valituskelpoisuudesta eikä toimivaltasuhteista, vaan kaikki jätetään viranomaiskäytäntöjen ja määräysten varaan. Seuraaviin asioihin poliisiosasto halusi lain tasoista säätelyä: 1) toimivaltasäädöksiä mikä viranomainen on vastuussa uusista tehtävistä maasta poistamisprosessissa ja mikä viranomainen päättää myöntää tai olla myöntämättä aikaa vapaaehtoiselle paluulle, 2) toimivaltasäädökset siitä mikä viranomainen toteaa ulkomaalaisen poistuneen määräajassa kun vapaaehtoista paluuta on myönnetty, ja onko ko. ulkomaalaisella itsellään velvollisuus ilmoittaa poistumisestaan tai suunnitelmistaan poistua ja mille viranomaiselle, 3) toimivaltasäädökset mikä viranomainen päättää vapaaehtoiseen paluuseen myönnetyn ajan pidentämisestä ja poliisiosaston mielestä vain ko. ulkomaalaisella tulisi olla aloite pidennyksen pyytämisestä, toisin kuin lakiesityksessä esitettiin. Poliisiosasto ei nähnyt tarvetta tai mahdollisuutta viranomaiselle arvioida määräajan pidennystä ilman maasta poistettavan henkilön omaa tahdonilmaisua. Poliisiosasto huomautti, ettei paluudirektiivi (7 artikla alakohta 2) edellytä viranomaisten omasta aloitteestaan harkitsevan määräajan pidentystä.⁷⁵

Poliisiosaston näkemyksen mukaan viranomaisten ulkomaalaislain 147 a §:n mukaiseen vapaaehtoisen paluun määräajan antamiseen, pituuteen ja antamatta jättämiseen liittyvät päätökset olisivat hallintolainkäyttölain mukaisia valituskelpoisia päätöksiä ja tästä syystä rikosperusteiset käännytyspäätökset tulisi rajata esityksen ulkopuolelle, muutoin hallinto-oikeudet saattaisivat määrätä täytäntöönpanokieltoja rikosperäisten käännytysten tapauksissa syystä, että vapaaehtoiseen paluuseen ei ole otettu kantaa, myös sellaisissa tapauksissa joissa käännytyspäätös olisi aiheellinen eikä aiheuttaisi täytäntöönpanokieltoa muussa tapauksessa. Tällöin rikosperusteisten käännytyspäätösten toimeenpanon tehokkuus vaarantuisi⁷⁶.

Poliisiosaston mukaan hyviä asioita esityksessä on, että maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä aiottiin selvittää, sillä tavallisessa turvapaikkamenettelyssä tehdyn käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta oli erilaisia näkemyksiä. Ulkomaalaislain 201 §:n ensimmäisen momentin toisen virkkeen sanamuodon mukaan käännytyspäätös olisi täytäntöönpantavissa vasta sen jälkeen, kun se on tullut lainvoimaiseksi. Hallintokäytäntö oli kuitenkin muodostunut silloisen ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaiseksi. Käytännössä tämä eroavaisuus tarkoitti poliisihallinnon mukaan sitä, että KHO

⁷⁴ SM 0740:00/2009, 2.

⁷⁵ SM 0740:00/2009, 3.

⁷⁶ SM 0740:00/2009, 3-4.

tutkiessaan valituslupaa tutki samalla käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltävän hakemuksen. Poliisiosaston mukaan tämä antaisi ymmärtää, että käännytyspäätös olisi täytäntöön pantavissa jo hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Epäselvän oikeustilan takia poliisiosasto piti selkeyttämistä aiheellisena, erityisesti sitä, että ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin perään ehdotettiin lisättävän vastaavanlainen muotoilu kuin lain 200 §:n 1 momentissa valituslupan hakemisen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon.⁷⁷

Poliisihallinto ehdotti ratkaisuksi, että ulkomaalaislain 200 §:n ja 201 §:n ensimmäisiä momenteja muokatessa otettaisiin käyttöön hallintolainkäyttölain 6. luvun 31 §:n mukainen sanamuoto⁷⁸ täytäntöönpanokelpoisuutta koskien. Kyseisiä lainkohtia oli tulkittu niin että valituslupan hakeminen KHO:lta ”laukaisi” täytäntöönpanokelpoisuuden ja jos valituslupaa ei haettu, päätös tuli täytäntöön pantavaksi vasta kun valitusaika kului umpeen. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus vaihteli siis vahvasti, riippuen täysin siitä, hakiko maasta poistettava henkilö valituslupaa vai ei. Selkeyden vuoksi päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus voitaisiin sitoa hallinto-oikeuden ratkaisuaajan kohtaan, kun vapaaehtoisen paluun määräaika ei päätöstä saisi laittaa täytäntöön, vaarantamatta ulkomaalaisen oikeusturvaa.⁷⁹

Tuolloin voimassa olleen käytännön mukaan vapaaehtoiselle paluulle annettu määräaika laskettaisiin alkavaksi siitä, kun päätös on täytäntöön pantavissa. Jos ulkomaalaislain karkottamista ja turvapaikanhakijan käännyttämistä normaalimenettelyssä tulkittaisiin edelleen kuin nykyisin⁸⁰, määräaika vapaaehtoiselle paluulle laskettavasta ajasta alkaisi sattumanvaraisesti siitä riippuen siitä onko maasta poistettava henkilö ollut aktiivinen vai passiivinen hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen.⁸¹

Poliisiosaston mielestä lausunnolla oleva luonnos jätti avoimeksi seikkoja, jotka tulisi välttämättä ottaa huomioon paluudirektiivin implementoinnin takia eikä esitystä tässä muodossa vielä tulisi antaa eduskunnalle.⁸²

7.3.5 Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto

Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto ilmaisi kantansa lausunnossa 1248/00/2010. Rajavartio-osasto piti lausuttavana olevaa lakiesitystä tavoitteita kokonaisuuden ja

⁷⁷ SM 0740:00/2009, 4-6.

⁷⁸ SM 0740:00/2009, 5; Sanamuoto lausunnossa on ”päätöstä johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman (1 mom.). Jos asiassa tarvitaan valituslupa, valitus ei estä täytäntöönpano (3 mom.).

⁷⁹ SM 0740:00/2009, 5.

⁸⁰ Viitaten vuonna 2013 voimassa olleeseen asioiden tilaan

⁸¹ SM 0740:00/2009, 6.

⁸² SM 0740:00/2009, 6.

Rajavartiolaitoksen kannalta kannatettavina ja keskeisiltä osiltaan perusteltuina sekä maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon selventämisen kannalta osin jopa hartaasti odotettuina.⁸³

Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon selkiyttämiseen liittyen maahanmuutto-osaston näkemys oli että jo 2003 ulkomaalaislakia säädettäessä (HE 28/2003 vp) oli virheellisesti sekoitettu päätöksen lainvoima ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus ja siksi voitu lakitekniisesti ja perustellusti väittää, että ulkomaalaislain 201 § (joka sääteli käännytyspäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta) oli erityissännös suhteessa lain 200 §:ään (joka sääteli kaikkien maasta poistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta) ja näin syrjäyttäisi tämän.⁸⁴ Kuitenkin HE 28/2003 vp perusteluista kävi ilmi tarkoituksen olevan, että päätös olisi täytäntöön pantavissa heti hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Sisäasianministeriön rajavartio-osaston mielestä ulkomaalaislain 200 § ja 201 § ja niiden perustelut olivat erittäin tulkinnanvaraisia ja niiden selkiyttäminen välttämätöntä ja kiireellistä.⁸⁵

7.3.6 Pakolaisneuvonta

Pakolaisneuvonta ensimmäiseksi korosti, että paluudirektiivi koskee vähimmäisvaatimuksia ja että suotuisampia säädöksiä oli mahdollista säätää. Pakolaisneuvonta kiinnitti lausunnossaan 23.7.2010 huomiota, Punaisen Ristin tavoin, mitä terminologiaa käytetään vapaaehtoisesta paluusta, koska paluu tapahtuu usein tilanteessa, jossa kolmannen valtion kansalaisella ei ole enää muita vaihtoehtoja, tulisi käyttää ”omaehtoinen paluu” (mandatory return) sanoja vapaaehtoisen paluun sijaan.⁸⁶ Pakolaisneuvonnan näkemys oli, että on olennaista, että vapaaehtoiseen paluuseen varattua aikaa voitiin myös pidentää, jotta sitä voitaisiin käytännössä myös edistää. Hallituksen esityksessä jäi epäselväksi, miten ja missä vaiheessa paluuseen varatun ajan pidentäminen käytännössä tapahtuu. Pakolaisneuvonnan mielestä poliisilla tuli olla myös mahdollisuus pidentää vapaaehtoiseen paluuseen varattua aikaa.⁸⁷

Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan nopeutetussa menettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden rajaaminen pois vapaaehtoisen paluun mahdollisuudesta ei ollut perusteltu. Kyseiselle ryhmälle myös on olennaista, että heilläkin on oikeussuoja ja vain osa ilmeisen perusteettomista turvapaikkahakemuksista oli ns. väärinkäyttötapauksia.⁸⁸ Pakolaisneuvonta ei myöskään nähnyt Dublin-menettelyssä olevien ja maasta poistamispäätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden paluun epäämistä kotimaahansa vastuussa olevan valtion sijaan

⁸³ Lausunto 1248/00/2010, 1.

⁸⁴ Lausunto 1248/00/2010, 2-5.

⁸⁵ Lausunto 1248/00/2010, 5.

⁸⁶ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 1.

⁸⁷ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 1.

⁸⁸ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 2.

tarkoituksenmukaisena, sillä Pakolaisneuvonnan mielestä mahdollisuus vapaaehtoiseen paluuseen kotimaahan vähentäisi riskiä, että asianomainen henkilö jäisi kiertämään EU-aluetta turvapaikanhakijana.⁸⁹

Pakolaisneuvonnan mukaan esityksestä jäi epäselväksi, oliko vapaaehtoisen paluun mahdollisuus rajattu vain niihin tilanteisiin, joissa se oli kirjattu maasta poistamispäätökseen, ja Pakolaisneuvonnan kanta oli, että toteutuakseen ensisijaisena paluun muotona, tulisi vapaaehtoista paluuta tarjota kaikille, joita ei ole selkeästi rajattu sen ulkopuolelle. Pakolaisneuvonnan mukaan olisi tärkeää mahdollistaa vapaaehtoinen paluu myös tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole päätökseen tätä mahdollisuutta kirjannut mutta täytäntöönpanovaiheessa ilmenisi uusia perusteita vapaaehtoisen paluun soveltamiselle.⁹⁰

Pakolaisneuvonta piti ongelmallisena, ettei maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoa säädelty tarkemmin ja päätöksen täytäntöönpantavuuden ajankohta haettaessa valituslupaa KHO:lta oli tulkinnanvarainen. Pakolaisneuvonta viittasi sisäasiainministeriön poliisiosaston määräykseen SM Dno/2009/1743, jonka mukaan, mikäli oli tiedossa, että hakemus täytäntöönpanon kieltämisestä oli tehty, tulee käännäytteisestä vastuussa olevan viranomaisen tiedustella tuomioistuimelta, onko se aikeissa niin tehdä. Käytännössä tätä ohjetta ei Pakolaisneuvonnan mukaan kaikissa poliisipiireissä noudatettu tai tarkistaminen tehtiin sattumanvaraisesti. Epäselvät säännökset olivat johtaneet tilanteisiin, joissa käännetyispäätöksestä oli tehty täytäntöönpanokiello mutta tieto tästä ei ollut saapunut viranomaiselle tai täytäntöönpanokielloa oltiin vasta valmistelemassa ja tieto täytäntöönpanokiellosta tuli viranomaiselle tietoon esim. välilaskun aikana tai kun käännettävä henkilö oli jo kotimaassaan. Virheellisesti aloitetuista käännetystoimista aiheutuu huomattavaa henkistä kärsimystä turvapaikanhakijoille ja turhaa vaivaa ja kustannuksia viranomaisille.⁹¹ Pakolaisneuvonta huomautti myös apulaisoikeusasiamiehen kiinnittäneen kahdessa päätöksessä huomiota maasta poistamispäätösten täytäntöönpanoon liittyvien aikojen epäselvyyksiin.⁹²

Pakolaisneuvonta otti myös kantaa ulkomaalaisten säilöönoton enimmäisaikoihin sekä alaikäisten säilöönottoon.⁹³

7.3.7 Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausunnossa OM116/43/2010 todettiin että lakiesitykseen liittyviä perusteluja tulisi jatkossa muokata, sillä perustuslakiin ja perusoikeuksiin liittyviä perusteluja ei ole.

⁸⁹ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 2.

⁹⁰ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 2.

⁹¹ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 5-6.

⁹² Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 6.

⁹³ Pakolaisneuvonta Ry:n lausunto 23.7.2010, 2-4.

Luonnoksessa on oikeusministeriön mukaan selostettu perustuslain pykälien 7, 9 ja 21 sisältöä muttei selostettu niiden vaikutusta esitettäviin ehdotuksiin millään tavoin.⁹⁴

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös siihen, että maahantulokiellon määräämisessä hallituksen esitys oli sanamuodon perusteella itse asiassa tiukempi kuin mitä direktiivi määräsi. Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan maahantulokielto liitettäisiin aina palauttamispäätökseen mutta artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voisi kuitenkin pidättäytyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 150 §:ksi maahantulokielto voitiin tietysti edellytyksin peruuttaa. Oikeusministeriö ehdotti jatkovalmistelussa tarkennettavaksi ulkomaalaislain pykälän 146 § ja 150 § suhdetta, ettei jää epäselvyyttä maahantulokiellon määräämisen suhteen; jos maahantulokielto liitettäisiin aina palauttamispäätökseen 150 § mukaisesti, voitaisiinko maahantulokielto kuitenkin jättää määräämättä 146 § mukaisesti.⁹⁵

7.4 Vapaaehtoiseen paluuseen liittyvät, direktiivin implementoinnin jälkeiset lakimuutokset

Euroopan unionin komissio kiinnitti huomiota palautusdirektiivin implementaatioon Suomessa ja löysi 8 kohtaa, joissa komission mielestä direktiivi oli implementoitu puutteellisesti. Nämä puutteet käsiteltiin hallituksen esityksellä laeiksi eduskunnalle ulkomaalaislain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi HE 134 / 2013 vp. Yksi näistä oli palautusdirektiivin 11 artiklan 3 kohta, johon oikeusministeriökin oli ottanut kantaa omassa lausunnossaan.⁹⁶ HE 134 / 2013 vp eduskuntakäsittelyn ja lain säätämisen jälkeen ulkomaalaislain 150 § on nykyisin voimassa olevassa muodossaan.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 218/2014 vp) toi eduskunnan käsittelyyn lakiesityksen, joka pohjautui Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)⁹⁷. Esityksen pohjalta ulkomaalaislakiin säädettiin turvallisen turvapaikkamaan (99 §) ja turvallisen kolmannen maan käsitteet (99 a §), ja samalla sekä ilmeisen perusteettomien hakemusten käsittely (101 §) että nopeutettuun menettely (104 §) muuttuivat.⁹⁸

⁹⁴ OM116/43/2010, 1.

⁹⁵ OM116/43/2010, 2. Ulkomaalaislain 146 § mukaan maahantulokieltoa harkitessa on otettava päätökseen vaikuttavat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon.

⁹⁶ HE 134 / 2013 vp, 7-8; OM116/43/2010, 2.

⁹⁷ Tunnetaan menettelydirektiivinä

⁹⁸ HE 218/2014 vp, 3, 42-43, 45.

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 24/2018 vp) toi eduskunnan käsittelyyn aloitteen maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen sekä tietyistä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä rikoksista johtuvien karkotuspäätösten tehokkaammasta täytäntöönpanemisesta, johti muutoksiin pykälissä 199 §, 200 § ja 201 § ja johti pykälän 200 § a poistamiseen, ko. pykälä koski maasta karkottamisen täytäntöönpanoa tilapäisen esteen poistuessa.⁹⁹

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 273/2018 vp) käsittely ja hyväksyntä eduskunnassa laiksi muokkasi käännytyspäätösten täytäntöönpanoa uusintahakemusten tapauksessa. Aiemman käytännön mukaan uusintahakemus turvapaikka-asiassa lykkäsi käännytyspäätöksen toimeenpanoa, mutta HE 273/2018 myötä tulkinnaksi tapauksissa otettiin näkemys, jonka mukaan ensimmäinen uusintahakemus ei lykkäisi käännätyksen täytäntöönpanoa, jos ensimmäisestä uusintahakemuksesta oli valitettu hallinto-oikeuteen, valitus sittemmin peruttu ja uusi turvapaikkahakemus tehty.¹⁰⁰

8 Oikeuskäytäntö

Vapaaehtoisesta paluusta ei löydy ennakkotapauksia EU-oikeudesta, ainakaan tekemällä hakuja sanoilla ”assisted voluntary return”, ”voluntary return” tai ”retour assisté volontaire” Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hakukoneesta. Suomesta Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuja liittyen vapaaehtoiseen paluuseen löytyy 5 kappaletta.

KHO:2013:78 ratkaisu käsitteli vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden vaikutusta tilapäisen oleskeluluvan myöntämiseen. Tapauksessa Somalian kansalainen, jonka uusintahakemus kansainvälisestä suojelusta oli hylätty ja hänen palauttamisensa pakkotoimin Somaliaan ei ollut tosiasiasa mahdollista. Paluudirektiiviä voimaan saattaessa oli vapaaehtoisen paluun ja ulkomaalaislain 51 §:n suhde jäänyt epäselväksi. Korkeimman hallinto-oikeuden päätös asiassa oli, että pelkästään direktiivin maasta poistamisen käsitteeseen liittyvän tulkintavaikutuksen kautta ei voitu johtaa laittomasti maassa oleskelevalle kolmannen valtion kansalaiselle velvoitteita, esimerkiksi velvoitetta käyttää vapaaehtoisen paluujärjestelmän keinoja kotimaahan paluuseen. Täten, vaikka asianomaisen olisi todennäköisesti ollut mahdollista palata vapaaehtoisesti ko. maahan, koska tämän käännätyminen pakkokeinoin ei ollut tosiasiallisesti mahdollista, tuli tälle myöntää tilapäinen oleskelulupa.

KHO:2017:165 käsitteli avustajan palkkiovaatimusta. Korkein hallinto-oikeus totesi ulkomaalaislain 87 §:ssä säädetyn turvapaikan ja 88 §:ssä säädetyn toissijaiseen suojeluun perustuvan

⁹⁹ HE 24/2018 vp, 4, 25-29.

¹⁰⁰ HE 273/2018 vp, HaVM 32/2018.

oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan, että hakija oleskelee Suomessa. Avustajan palkkiovaatimus hylättiin koska henkilö oli palannut vapaaehtoisesti Irakiin ennen valituslupa-hakemuksen tekemistä.

KHO:2018:168 ratkaisu käsitteli vapaaehtoisen paluun tukea matka- ja muuttokustannuksiin Maahanmuuttoviraston jätettyä maksamatta pakistanilaisperheen itse hankkimia lentolippuja. Hallinto-oikeus velvoitti Maahanmuuttoviraston korvaamaan liput perheelle. Maahanmuuttovirasto valitti asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus käsitteli asian valituslupa-asiana ja hylkäsi tämän, antamatta ratkaisua Maahanmuuttoviraston valitukseen.

KHO:2019:5 koski valitusasian raukeamista. Irakin kansalaiset A ja B olivat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua omasta ja kahden alaikäisen lapsensa puolesta. Koska ko. perhe oli poistunut Irakiin Kansainvälisen siirtolaisjärjestön IOM:n avustamana asian vireillä ollessa, valitusasia raukesi ulkomaalaislain 198 a §:n nojalla.

Viimeisenä, lyhyessä ratkaisuselosteessa tapauksesta 19.1.2018/165 käsiteltiin jatkuvan oleskeluluvan myöntämättä jättämistä koska henkilön oli mahdollista vapaaehtoisesti palata koti-maahansa. Tapauksessa Etiopian kansalaiselle oli myönnetty ensimmäinen tilapäinen oleskelulupa koska hänen maasta poistamisensa vastoin hänen tahtoaan ei tuolloin ollut mahdollista. Lakimuutoksen takia (674/2015) tilapäistä lupaa ei voinut hänelle myöntää sillä este maasta poistamiselle oli poistunut eikä lain mukaan hänelle voinut tämän vuoksi myöntää tilapäistä oleskelulupaa enää, eikä tästä syystä myöskään jatkuvaa oleskelulupaa. Asianomainen ei halunnut vapaaehtoisesti palata Etiopiaan.

9 Ulkomaalaisen maassa oleskelu ulkomaalaislain mukaan

9.1 Ulkomaalaisen laillinen maahantulo Suomeen

Ulkomaalainen on ulkomaalaislain 3 §:n 1 kohdan mukaan henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen. Ulkomaalaislain 3 §:n 2 kohta määrittelee unionin kansalaisen ja tähän rinnastettavan tarkoittavan Euroopan unionin jäsenvaltion, Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaista. 3 §:n 2 a) kohta määrittelee vielä kolmannen maan kansalaiseksi muun maan kansalaiset kuin unionin kansalaiset ja näihin rinnastettavat.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksiä käsittelee ulkomaalaislain pykälät 11 ja 12. 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää 1) voimassa olevaa, vaadittavaa, rajanylitykseen oikeuttavaa, matkustusasiakirjaa 2) voimassa olevaa vaadittavaa viisumia, oleskelulupaa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupaa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu, 3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hän

pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat; 4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja 5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään, että kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, säädetään Schengenin rajasäännöstössä.

Lopuksi ulkomaalaislain 11 §:ssä säädetään, että lain 10. luvussa säädetään unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä näiden perheenjäsenten maahantulon edellytyksistä, kun maahantulo perustuu Euroopan unionin säännöksiin vapaasta liikkuvuudesta.

Ulkomaalaislain 12 §:n ensimmäisessä momentissa säädetään rajan ylittämisestä Euroopan unionin ulkorajalla säädettävän Schengenin rajasäännöstössä.

9.2 Ulkomaalaisen laillinen oleskelu Suomessa

Ulkomaalaisen laillinen oleskelu Suomessa määritellään ulkomaalaislain pykälässä 40. Pykälän mukaan laillista oleskelua on Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tai pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva oleskelu; ilman oleskelulupaa tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa; matkustusluvalla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä tahansa 180 päivän jakson aikana, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia; lyhytaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana; toisen Schengen-valtion myöntämällä pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä tahansa 180 päivän jakson aikana; Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä tahansa 180 päivän jakson aikana ja ihmiskaupan uhrin ja 52 d §:ssä tarkoitetun laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu. Kuten maahantulostakin, unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 10. luvussa.

Ulkomaalaislain 40 § 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa oleskelulupahakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty

täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Säännös koskee kaikkia oleskelulupatyyppejä, mutta ainoastaan jos hakemus on tehty Suomessa oleskellessa.¹⁰¹

9.3 Ulkomaalaisen laitton oleskelu Suomessa

Laitonta oleskelua ei ole kirjattu ulkomaalaislakiin mutta ulkomaalaislain 151 § yhdessä maahantulon edellytysten ja maassa oleskelun edellytyksiä koskevien pykälien kanssa vastaa direktiivin laittoman oleskelun määritelmää.¹⁰²

Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai karkottamiseksi silloin kun hän ei täytä, tai enää täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Kyseessä ei ole viranomaisen kannalta harkinnanvarainen toimi.¹⁰³

10 Turvapaikanhaku ulkomaalaislaissa

Turvapaikanhakuun liittyvät oikeuslähteet EU-oikeudessa ovat SEUT-sopimuksen 78 artikla, määritelmädirektiivi (2011/95/EU)¹⁰⁴ ja menettelydirektiivi (2013/32/EU)¹⁰⁵. Määritelmädirektiivi ja menettelydirektiivi on Suomessa implementoitu ulkomaalaislain 6. luvun säädöksiin.¹⁰⁶ Määritelmädirektiivissä viitataan Geneven yleissopimukseen (Sops 77/1968) ja pakolaisten asemaa koskevaan lisäpöytäkirjaan (Sops 78/1968).¹⁰⁷

Ulkomaalaislain 87 § määrittelee turvapaikan saamisen yleiset edellytykset ja mitkä seikat estävät turvapaikan saamisen. 1 momentin mukaan maassa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka, jos tämä oleskelee pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siksi että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta ja jos hän on haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun pelkonsa vuoksi.

¹⁰¹ Aer 2016, 94.

¹⁰² HE 208/2010 vp, 12.

¹⁰³ Aer 2016, 304; Kallio 2018, 470. Kallio (2018) 462, hieman ristiriitaisesti väittää 148 §:n kohdalla että käännättämiselle ei ole lakiin perustuvaa ehdotonta velvollisuutta.

¹⁰⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle.

¹⁰⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä

¹⁰⁶ Aer 2016, 224.

¹⁰⁷ Similä 2018, 283.

Turvapaikka jätetään 2 ja 3 momentin nojalla myöntämättä seuraavissa tapauksissa. Se jätetään myöntämättä ulkomaalaiselle, joka on tehnyt tai jonka on perustellusta syystä epäilty tehneen rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti; ulkomaalaiselle, joka on tehnyt törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; tai Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituksien ja periaatteiden vastaisen teon. Turvapaikka jätetään antamatta myös sellaiselle henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta (UNHCR). Kun tämä suojelu tai apu on lakannut ilman, että ko. henkilön asemaa on lopullisesti säännelty Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen hyväksymien, voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, ko. henkilö on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos ko. henkilö on vapaaehtoisesti luopunut edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muista kuin suojelun tarpeeseen liittyvistä syistä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan ulkomaalaislain mukaan.

4 momentin mukaan turvapaikka jätetään antamatta ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

10.1 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen ja raukeaminen

Hakemuksen peruuttamista käsitellään ulkomaalaislain pykälässä 95 b. Hakija voi henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, joka on hänen itsensä allekirjoittama ja päivityt, peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Peruutus tehdään poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskuksen johtajalle tai apulaisjohtajalle.

Ilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen ja maahantulokieltoon. Peruuttamiselle pyydetään myös kaksi esteetöntä todistajaa, jotka voivat olla Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen virkamiehiä tai työntekijöitä, poliiseja tai rajatarkastusviranomaisia.

Jos edellytykset maasta poistamiselle ja maahantulokiellolle ovat ulkomaalaislain nojalla olemassa, voi Maahanmuuttovirasto tehdä päätöksen näistä samalla kun tekee päätöksen hakemuksen raukeamisesta.

Hakemuksen raukeamista käsittelee pykälä 95 c. Pykälän 1 momentin mukaan hakemus raukeaa jos hakija on kuollut, poistunut tai todennäköisesti poistunut Suomesta. Poistuneena pidetään ulkomaalaista, johon ei ole tämän viimeiseksi ilmoittamalla yhteystiedoilla saatu yhteyttä 2 kuukauteen tai jos tämän olinpaikka on vastaanottokeskuksen mukaan ollut tuntematon vähintään 2 kuukauden ajan.

2 momentin mukaan, jos 1 momentin nojalla on tehty päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta ja hakija tämän jälkeen ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle, kerrotaan hakijalla mahdollisuudesta tehdä uusi hakemus.

10.2 Dublin-järjestelmä

Dublin-järjestelmä tarkoittaa Euroopan unionin jäsenmaiden keskinäistä vastuunjakoa turvapaikkahakemusten käsittelyssä. Dublinin yleissopimuksesta nimensä saanut menettely perustuu nykyisin Euroopan parlamentin ja neuvoston Dublin III -asetukseen 2013/604. Dublin-asetuksessa vahvistetaan perustelut ja menettelyt, joiden mukaisesti määritellään kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin EU:n jäsenvaltioon jättämän turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio. Hakemuksen käsittelee ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, ellei asetuksen perusteiden mukaan vastuussa ole jokin toinen jäsenvaltio. Laillisesti maahan tulleen ulkomaalaisen hakemuksen käsittelee se valtio, joka on myöntänyt tälle viisumin tai oleskeluluvan, luvattomasti kolmanesta maasta maahan tulleen henkilön hakemus käsitellään siinä valtiossa, minne tämä on saapunut, mikäli maahantulosta on todisteita. Muissa jäsenvaltioissa laillisesti asuvat perheenjäsenet voivat myös vaikuttaa käsittelyyn määrittelyyn. Dublin-asetuksen noudatettavan menettelyn perusteella turvapaikanhakija voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä.¹⁰⁸

10.3 Turvallinen alkuperämaa, turvallinen turvapaikkamaa ja turvallinen kolmas maa

Turvallinen alkuperämaa määritellään ulkomaalaislain 100 §:ssä. Hakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon, toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä, onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia ja onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

Turvallinen turvapaikkamaa määritellään ulkomaalaislain 99 §:ssä. Hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistessa hakijalle turvalliseksi turvapaikkamaaksi voidaan katsoa valtio joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä, ja jossa hakija

¹⁰⁸ Aer 2016, 227-229.

on saanut ja voi edelleen saada 87 §:ssä tai 88 §:ssä tarkoitettua taikka muuten riittävää suojelua.

Turvallinen kolmas maa määritellään ulkomaalaislain 99 a §:ssä, ja se on sisällöllisesti pitkälti yhtenevä 99 §:n kanssa. Hakijalle turvallisiksi kolmanneksi maaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisyhteisöoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 8/1976) sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) ja noudattaa niitä, ja jossa hakija on saanut ja voi edelleen saada 87 §:ssä tai 88 §:ssä tarkoitettua taikka muuten riittävää suojelua. Turvalliseen kolmanteen maahan palautettavalle ulkomaalaiselle annetaan kyseisen maan kielellä asiakirja, josta ilmenee, että hänen hakemustaan ei ole aineellisesti tutkittu Suomessa.

10.4 Ilmeisen perusteeton hakemus

Ulkomaalaislain 101 §:ssä säädetään siitä, milloin hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi. Ensinnäkin hakemus voidaan katsoa perusteettomaksi, jos hakemuksen perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja syitä, tai muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia (1. kohta). Toiseksi perusteeksi säädetään, jos hakijan ilmeisenä tarkoituksena on väärinkäyttää turvapaikkamenettelyä (2. kohta), joka voi olla tahallaan väärien, harhaanjohtavien tai puutteellisten tietojen antamista asian ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista, tai väärinennettyjen asiakirjojen esittämistä ilman hyväksyttävää syytä tai tekemällä hakemuksen vain viivyttääkseen tai estääkseen tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa (2. kohdan alakohdat a-c). Kolmanneksi, jos hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, johon hänet voidaan palauttaa, voidaan hakemus katsoa ilmeisen perusteettomaksi.

10.5 Uusintahakemus

Uusintahakemus määritellään ulkomaalaislain 102 §:ssä. Uusintahakemus on kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, jonka ulkomaalainen tekee saatuaan lainvoimaisen päätöksen Maahanmuuttovirastolta tai hallintotuomioistuimelta aikaisempaan hakemukseensa, hänen vielä maassa oleskellessaan tai päätöksen saatuaan maasta lyhyeksi aikaa poistuttuaan. Jos Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen raukeamisesta (ulkomaalaislaki 95 c §), ei hakemusta katsota uusintahakemukseksi.

Uusintahakemuksen tutkittavaksi ottaminen edellyttää 3 momentin mukaan että hakemus sisältää tai asiassa muutoin ilmenee uusia seikkoja tai perusteita, jotka merkittävästi lisäävät todennäköisyyttä että hakijaa tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

Edellytyksenä on myös että hakija ei ole näitä syitä voinut esittää näitä seikkoja tai perusteita aikaisemmassa käsittelyssä tai muutoksenhaussa hänestä itsestään riippumattomista syistä. Maahanmuuttovirasto voi selvittää tutkittavaksi ottamisen edellytykset uusintahakemuksen ollessa kyseessä pelkästään kirjallisen aineiston perusteella.

10.6 Hakemuksen tutkimatta jättäminen

Ulkomaalaislain 103 § sisältää säännökset kansainvälisen suojelun tutkimatta jättämisestä. Hakemus voidaan jättää tutkimatta jos hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta (99 §) tai turvallisesta kolmannesta maasta (99 a §), jonne tämä voidaan palauttaa. Hakemus jätetään tutkimatta myös, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa tämän hakemuksen käsittelystä, henkilö on saanut turvapaikan toisesta Euroopan unionin jäsenvaltiosta jonne tämä voidaan lähettää tai jos henkilö on tehnyt uusintahakemuksen joka ei täytä ulkomaalaislain 102 § 3 momentin edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle. Tutkimatta jättämisen perusteet perustuvat Dublin III-asetukseen ja menettelydirektiiviin.¹⁰⁹

10.7 Nopeutettu menettely

Säännökset nopeutetun menettelyn käyttämisestä ovat ulkomaalaislain 104 §:ssä. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä jos se katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Kuitenkin ilman huoltajaa saapuneen alaikäisen hakijan ollessa kyseessä, nopeutettua menettelyä saa soveltaa vain jos tämä on tullut turvallisesta alkuperämaasta johon hänet voidaan palauttaa (101 § 3 kohta). Samoin, jos UlkL 96 a §:ssä tarkoitettua tukea haavoittuvassa asemassa olevalle¹¹⁰ tai muuten turvapaikkamenettelyn aikana todettuja erityistarpeita ei pystytä antamaan nopeutetussa menettelyssä, nopeutettua menettelyä ei sovelleta. Jos nopeutettua menettelyä käytetään, on Maahanmuuttovirastoon ratkaistava hakemus 5 kuukauden sisällä hakemuksen jättämisestä.

Eri päätösten tyypit, niiden täytäntöönpanokelpoisuus ja muutoksenhaun vaikutus turvapaikka-asiassa on esitetty alla olevassa taulukossa.

| Päätöstyyppi ja perustelu | Täytäntöönpanokelpoisuus | Muutoksenhaun vaikutus |
|---------------------------|--------------------------|------------------------|
|---------------------------|--------------------------|------------------------|

¹⁰⁹ Similä 2018, 343-344.

¹¹⁰ UlkL 96 a § viittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 6 §:ään, joka käsittelee haavoittuvassa asemassa olevan hakijan erityistarpeita. Lakia sovellettaessa on otettava huomioon kansainvälistä suojelua hakevan, tilapäistä suojelua saavan ja ihmiskaupan uhrin erityistarpeet jotka voivat johtua esim. iästä, fyysisestä tai psyykkisestä tilasta. Nämä erityistarpeet selvitetään kohtuullisessa ajassa asian tultua vireille ja erityistarpeet otetaan huomioon koko kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn ajan, tilapäisen suojelun antamisen ajan ja ajan, jona ihmiskaupan uhri saa ko. lain 4 luvun mukaisia auttamispalveluja.

| | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Raukeaminen</p> <p>-hakemus peruutettu</p> <p>-UlkL 95 b</p> | <p>Heti tiedoksiannon jälkeen, jos HAO toisin määrää (UlkL 201 2 mom.)</p> <p>-täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (UlkL 201§ 4 mom.)</p> | <p>Ei estä täytäntöönpanoa</p> <p>-HAO / KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |
| <p>Tavallinen menettely</p> <p>-kielteinen</p> <p>-ei vapaaehtoista paluuta</p> | <p>Lainvoimainen</p> <p>-valituslupahakemus ei estä, ellei KHO toisin määrää (UlkL 201 § 1 mom.)</p> | <p>HAO:n päätös odotettava</p> <p>KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |
| <p>Tavallinen menettely</p> <p>-kielteinen</p> <p>-vapaaehtoinen paluu</p> | <p>Lainvoimainen ja vapaaehtoisen paluun määräaika päättynyt (poikkeukset UlkL 200 § 4 mom.)</p> <p>Valituslupahakemus ei estä, jollei KHO määrää toisin (UlkL 201 § 1 mom.)</p> | <p>HAO:n päätöstä pitää odottaa</p> <p>KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |
| <p>Nopeutettu menettely</p> <p>-ilmeisen perusteeton</p> <p>-UlkL 104 § 1 mom.</p> | <p>8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (UlkL 201 § 3 mom.)</p> <p>-Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (UlkL 201 § 4 mom.)</p> | <p>Ei estä täytäntöönpanoa</p> <p>HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |
| <p>Tutkimatta jättäminen</p> <p>-turvallinen turvapaikkamaa</p> <p>-UlkL 103 § 1 kohta</p> | <p>8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (UlkL 201 § 3 mom.)</p> <p>-Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä</p> | <p>Ei estä täytäntöönpanoa</p> <p>HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |

| | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | koskeva hakemus estää (Ulkl 201 § 4 mom.) | |
| Tutkimatta jättäminen -turvallinen kolmas paikka- maa -Ulkl 103 § 1 kohta | 8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (Ulkl 201 § 1 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201 § 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -Dublin-menettely -Ulkl 103 § 2 kohta | Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (Ulkl 201 § 2 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201 § 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -ulkomaalainen on saanut kansainvälistä suojelua EU- maasta -Ulkl 103 § 3 kohta | Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (Ulkl 201 § 2 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201 § 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -uusintahakemus -Ulkl 103 § 4 kohta | Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (Ulkl 201 § 2 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201 § 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |

(lähde: Similä J. 2018, 350-351 teoksessa Kallio & Kotkas & Palander 2018)

11 Ulkomaalaisen maasta poistaminen

Maasta poistettavat ulkomaalaiset voidaan jakaa kahteen eri kategoriaan. Ensimmäisen muodostavat sellaiset ulkomaalaiset, joiden maasta poistaminen liittyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantamiseen (esim. rikolliset) ja toisen muodostavat kielteisen oleskelulupapäätöksen saaneet ja laittomasti maassa oleskelevat ulkomaalaiset.¹¹¹

Valtion oikeudelle poistaa ulkomaalainen maasta on olemassa rajoituksia. Ulkomaalaisen maasta poistaminen ei saa olla mielivaltainen toimenpide, maasta poistamisen vaatii yksilöllistä tutkintaa ja päätöksentekoa, eivätkä kollektiiviset maasta poistamiset ole sallittuja, kyläkin useita ulkomaalaisia saa poistaa samanaikaisesti, jos jokaisen kohdalla on tehty lakiin perustuva yksilöllinen maasta poistamispäätös.¹¹²

Ulkomaalaisen maasta poistaminen määritellään ulkomaalaislain 9. luvun pykälissä 142 ja 143. 142 §:ssä maasta poistamiseksi määritellään pääsyn epääminen ulkorajalla Schengenin rajäsäännösten 14 artiklan nojalla sekä käännyttäminen. Karkottaminen määritellään 143 §:ssä.

11.1 Palautuskielto

Palautuskielto (tunnetaan myös non-refoulement -periaatteena) on kansainvälisen suojelun peruslähtökohta. Palautuskielto antaa ulkomaalaiselle suojaa kotimaassa uhkaavan vainon tai muun kaltoinkohtelun varalta. Palautuskielto on yleisen tason kielto, joka on normitasolla määritelty sekä useissa kansainvälisissä sopimuksissa (mm. YK:n pakolaissopimus) sekä EU:n ja Suomen oikeudessa.¹¹³ YK:n pakolaissopimuksen 33 artikla velvoittaa sopijamaat pidättäytymään palauttamasta pakolaista tämän kotimaahan, jos hän on siellä vainon vaarassa.¹¹⁴ Tämä lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2. kohdassa sekä kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa on säädetty palauttamiskiellosta.¹¹⁵ Palautuskielto on lisäksi johdettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta sekä Kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 7 artiklasta.¹¹⁶

Palautuskielto on sisällytetty myös Suomen perustuslakiin ja ulkomaalaislakiin. Kuten ylempänä on kirjoitettu, Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkomaalaislain 147 §:n mukaan ketään ei saa käännyttää,

¹¹¹ Kallio 2018, 450.

¹¹² Kallio 2018, 450-451.

¹¹³ Aer 2016, 218.

¹¹⁴ Aer 2016, 218.

¹¹⁵ Kallio 2018, 504.

¹¹⁶ Kallio 2018, 504.

karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa sellaiselle alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tarkoittaa epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua.¹¹⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä epäinhimillistä ja halventavaa kohtelua ovat olleet ainakin ruoskintarangaistukset, naisten sukupuolielinten silpominen, pahoinpitely ja häirintä; poikkeustapauksissa myös humanitääriin hätä tai äärimmäinen köyhyys, joka johtuu paikallisten viranomaisten toiminnasta, voivat muodostaa esteen palauttamiselle. Joissain olosuhteissa myös ulkomaalaisen heikko terveydentila voi merkitä, että hänen palauttamisensa olisi vastoin palautuskieltoa.¹¹⁸

Jos päätöksen täytäntöönpano johtaa palautuskiellon rikkomiseen, ei ulkomaalaisen maasta poistaminen ole mahdollista, koska perustuslain ja ulkomaalaislain palautuskieltoa koskevat säännökset ovat ehdottomia. Vaikka ulkomaalainen olisi syyllistynyt vakaviin rikoksiin, ei häntä voi palauttaa, jos palauttaminen johtaisi säännöksissä tarkoitetun kielletyn kohtelun vaaraan.¹¹⁹

Tällaisen uhkan on oltava sekä todennäköinen että yksilöllinen maasta poistamishetkellä, ratkaisevaa ei ole onko henkilö joutunut joskus aikaisemmin esim. vainotoimenpiteiden kohteeksi, jos kidutus, epäinhimillinen tai halventava kohtelu eivät ole enää todennäköisiä hänen kohdallaan. Ratkaisu ulkomaalaisen maasta poistamisesta palautuskiellon estämättä tulee yllä olevien seikkojen vuoksi tehdä aina tapauskohtaisesti.¹²⁰ Koska kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen maahan paluun mahdollisuus tutkitaan, kun arvioidaan tarvitseeko tämä kansainvälistä suojelua, palautuskiellon vaikutusta maasta poistamiseen tarkastellaan erityisesti niissä tilanteissa joissa henkilö ei ole kansainvälistä suojelua hakenut.¹²¹

11.2 Kokonaisharkinta

Kokonaisharkinnan tarkoituksena on varmistaa, että ettei ole olemassa oikeudellista estettä poistaa henkilöä maasta ja siitä säädetään kolmannen maan kansalaisen osalta ulkomaalaislain 146 §:ssä.¹²² Kokonaisharkinta merkitsee, että viranomaisen on viran puolesta arvioitava mitä merkitystä viranomaisen tiedossa olevilla seikoilla on maasta poistamisen kannalta. Ulkomaalaisen oleskeluoikeuden laatu vaikuttaa siihen miten vahvoja perusteita maasta poistamiselle tulee olla; ilman oleskelulupaa ja siten ilman oleskeluoikeutta olevan ulkomaalaisen

¹¹⁷ Kallio 2018, 503.

¹¹⁸ Kallio 2018, 504.

¹¹⁹ Kallio 2018, 504-505.

¹²⁰ Kallio 2018, 505.

¹²¹ Kallio 2018, 505.

¹²² Aer 2016, 312.

maasta poistamisen esteeksi voivat lähinnä nousta kotimaahan olosuhteet, joiden vallitessa maahan poistaminen merkitsisi myös palautuskiellon rikkomista.¹²³ Ulkomaalaislain 146 § 1 momentin mukaan pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahan-tulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muu-toin huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tar-koitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos pääsyn epä-äminen, käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokiello pe-rustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä ylei-selle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Ulkomaalaislain 146 §:n 2 momentin mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta har-kitessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suo-meen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokiello kohtuuttomasti vai-keuttaisi. Harkitessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin ja siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkaha-kemuksen käsittelyä.

11.2.1 Lapsen etu

Kaikissa hallintoviranomaisen toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomi-oon lapsen etu. Lapsen etua voi tarkastella aineellisena, menettelysäädöksellisenä tai oikeu-dellisena tulkintana. Aineellinen tulkinta liittyy erilaisten etuuksien myöntämiseen, menette-lysäntönä lapsen etu vaatii, että päätöksen teossa on erikseen tehtävä arvio siitä mitä vaiku-tuksia ratkaisulla on lapsen edun kannalta.¹²⁴ Ulkomaalaislaissa on useita lapsen etua koskevia säännöksiä yllä mainitun kokonaisharkinnan lisäksi: 6 § lapsen edusta, 120 b § lapsen asumis-velvollisuudesta, 122 § lapsen säilöön ottamisesta ja 125 a § lapsen säilöön ottamista koske-van asian käsittelystä käräjäoikeudessa.

Arvioitaessa lapsen etua vanhemman maasta poistamista koskevassa asiassa, otetaan huomi-oon lukuisia asioita. Näitä ovat huoltajuus ja elatussuhde, lapsen huoltajan näkemys, asian-osaisen tosiasiallinen aikaisempi osallistuminen lapsen elatukseen ja elämään, vanhemman ja lapsen välisen suhteen kiinteys ja kesto, sekä vanhemman mahdollisuus pitää yhteyttä ja

¹²³ Aer 2016, 313.

¹²⁴ Aer 2016, 31-32.

ylläpitää suhdetta lapseen ulkomailta käsin. Myös lapsen ikä ja kehitysaste otetaan huomioon. Kuitenkin pelkkä biologinen side lapseen ilman huoltajuutta ei lähtökohtaisesti ole este maasta poistamiselle.¹²⁵

11.3 Käännyttäminen

Käännyttäminen määritellään ulkomaalaislain pykälässä 142, kuten yllä todettiin. Käännyttäminen tarkoittaa maahantulon estämistä ulkorajalla (kohdat 1-3) tai maasta poistamista (kohta 4). 2 momentin 1) kohta kohdistuu unionin kansalaiseen, tähän rinnastettavaan tai tämän perheenjäsenen ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin. 2) kohta kohdistuu kolmannen maan kansalaiseen ulkorajalla, joka on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla tämän saapuessa maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana. Kohta 3) kohdistuu ulkomaalaiseen ulkorajalla, joka on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai pitkäaikaisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan yli 90 vuorokauden ajan Schengen-alueella, eikä ko. henkilö ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa. 4) kohta määrittelee käännyttämisen ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamisena, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity ulkomaalaislaissa säädetyllä tavalla.

Käännyttämisen perusteet määritellään ulkomaalaislain 148 §:ssä. Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos hän ei täytä ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentissa säädetyjä maahantulon edellytyksiä. Käännytys on mahdollista myös, jos ulkomaalainen kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja tai jos hän on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja. Käännyttäminen on myös mahdollista, jos hän on lyhyen Suomessa oleskelunsa aikana saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään, hänen voidaan perustellusta syystä epäillä hankivan tuloja epärehellisin keinoin tai hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja. Käännyttää voidaan ulkomaalainen, joka on, ilman rajanylityslupaa, ylittänyt rajan rajanylityspaikan ulkopuolelta tai rajanylityspaikan kautta aikana, jolloin rajanylityspaikka on ollut suljettu. Ulkomaalainen voidaan myös käännyttää tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai jos on muutoin perusteltu syy epäillä tämän syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä hänen syyllistyvän toistuvasti rikoksiin tai jos hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana. Lisäksi käännyttää voidaan ulkomaalainen, jonka voidaan aikaisemman toimintansa

¹²⁵ Hakalehto & Sovela 2018, 441.

perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan, tai jos hänestä on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maasta poistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1-3 artiklassa tarkoitettu maasta poistamispäätös. Käännyttää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty.

11.4 Maasta karkottaminen

Samoin kuin käännyttäminen, myös karkotus sisältää ulkomaalaiselle osoitetun määräyksen poistua Suomen alueelta ja jos ulkomaalainen laiminlyö määräystä eikä poistu vapaaehtoisesti, on se pantavissa viranomaistoimin pakolla täytäntöön. Karkottamisesta päättää Maahanmuuttovirasto, joko omasta aloitteestaan tai poliisin tai rajavartiolaitoksen esityksestä; täytäntöönpanosta vastaa poliisi.¹²⁶

Maasta karkottaminen määritellään ulkomaalaislain 143 §:ssä. Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaisen maasta poistamista seuraavissa tilanteissa. Ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla. Ulkomaalainen oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity ulkomaalaislaissa mainitulla tavalla. Ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa. Ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Maasta karkottamisen perusteet määritellään ulkomaalaislain 149 §:ssä. Ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hän oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa (149 § 1 momentin 1 kohta). Ulkomaalainen voidaan karkottaa myös siinä tapauksessa, että oleskelulupa on peruutettu, umpeutunut tai jatkolupaa ei ole myönnetty.¹²⁷

Ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hänen on todettu syyllistyneen rikokseen, josta ensimmäisrangaistuksena on vähintään 1 vuosi vankeutta tai jos hän on syyllistynyt toistuvasti rikokseen (149 § 1 momentin 2 kohta). Rikostuomion ei tarvitse olla lainvoimainen; jos rikostuomio muutoksenhaussa kumotaan, voi ulkomaalainen hakea mahdollisen maahantulokiellon peruuttamista ja uutta oleskelulupaa Suomeen. Rikokseen syyllistynyt ulkomaalainen voidaan karkottaa myös silloin, jos häntä syyntakeettomuuden vuoksi ei tuomittaisi rangaistukseen.¹²⁸

¹²⁶ Kallio 2018, 472-473.

¹²⁷ Kallio 2018, 473.

¹²⁸ Kallio 2018, 473-474.

Ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hän käyttäytymisellään on osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle. Tällöin karkottaminen voi perustua pelkkään uhka-arvioon, mutta pelkkä epäily ei tähän riitä, ellei tiedossa ole jo aiempaa vaarallista käyttäytymistä. Käytännössä tämä vaatii aiempaa rikollista käyttäytymistä, ja karkotus tulisi perustella yhdessä edellisen pykälän ohessa rikosperusteisesti.¹²⁹

Ulkomaalainen voidaan karkottaa, jos hän vaarantaa kansallisen turvallisuuden (149 § 1 momentin 4 kohta). Ulkomaalainen, joka on ryhtynyt, taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän, Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan, voidaan karkottaa. Tällöin uhkan on oltava riittävän vakava, kuten huumausaine-, seksuaali- tai väkivaltarikos, kohdistua vapautteen tai olla törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen tai terrorismirikoksen valmistelua. Tällöin myös uhan välittömyyteen kiinnitetään huomiota, tarkoittaen arviota siitä onko olemassa erityisen painavia syitä olettaa, että ulkomaalainen tulee tekemään tai uusimaan rikoksen tulevaisuudessa.¹³⁰

11.5 Maahantulokielto

Maahantulokielto määritellään ulkomaalaislain 144 §:ssä. Maahantulokiellolla tarkoitetaan määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon.

Ulkomaalaislain 146 §:n 2 momentti käsittelee maahantulokiellon määrittämistä. Maahantulokiellon määrittämistä ja pituutta harkitessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määrittämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

Ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan maahantulokielto voidaan määrätä erillisenä päätöksenä silloin kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.

¹²⁹ Kallio 2018, 475.

¹³⁰ Kallio 2018, 475.

12 Vapaaehtoinen paluu

Vapaaehtoista paluuta koskee ulkomaalaislain 147 a §. Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä voidaan määrätä 7-30 päivän pituinen aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Kyseisenä aikana viranomaiset eivät ryhdy pakkokeinoin toimenpiteisiin ulkomaalaisen poistamiseksi Suomesta. Jos ulkomaalaisen vapaaehtoiselle paluulle asetetaan määräaika, hänelle ei määrätä maahantulokieltoa.¹³¹

Ulkomaalaislain 147 a §:n mukaan ko. pykälää ei sovelleta, kun päätös kolmannen maan kansalaisen käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta tehdään 10. luvun perusteella. Toisin sanoen, kun EU-kansalaista tai tähän rinnastettavaa henkilöä käännytetään tai karkotetaan, ei vapaaehtoista paluuta sovelleta.

Ulkomaalaislain 147 a §:n 1 ja 2 momentissa on erikseen säädetty niistä tilanteista, joissa vapaaehtoisen paluun edellyttämää määräaika ei voida asettaa. Aikaa ei 1 momentin mukaan voida määrätä, jos kolmannen maan kansalaisen maahan pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä taikka jos on kyse käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta. Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei 2 momentin mukaan määrätä myöskään silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta (ulkomaalaislain 36 § 2 momentti) tai kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka 104 §:ssä tarkoitetusta nopeutetun menettelyn käyttämisestä.¹³²

12.1 Täytäntöönpano ja lainvoimaisuus vapaaehtoisessa paluussa

Ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentin mukaan päätöstä ulkomaalaisen maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei ulkomaalaislaissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei KHO niin määrää.

Ulkomaalaislain 200 §:n 4 momentin mukaan päätöstä maasta karkottamisesta ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa, ellei ole olemassa vaara, että henkilö pakenee tai henkilön katsotaan olevan vaara yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

¹³¹ Aer 2016, 325.

¹³² Aer 2016, 325; Kallio 2018, 507.

Ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentin mukaan päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei KHO niin määrää. Samoin siis kuin karkotuksen kohdalla. Jos käännytettävä on hakenut kansainvälistä suojelua, asiaan vaikuttaa turvapaikkahakemuksen käsittely, ja käsittelyn erityispiirteistä johdettavat, käännättämistä koskevat momentit käsitellään seuraavassa osiossa.

Ulkomaalaislain 201 §:n 2 momentissa säädetään, että päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön 147 a §:n nojalla vapaaehtoiselle paluulle annetun määräajan kuluessa. Täytäntöönpano on kuitenkin sallittu, jos on pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaara yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

12.1.1 Kansainvälistä suojelua hakeneen käännättäminen

Kansainvälistä suojelua hakeneen käännättämisen täytäntöönpanosta on lukuisia säännöksiä ulkomaalaislain 201 §:n momenteissa 3-9. 3 momentin mukaan päätöstä käännättämisestä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei jäljempänä samassa pykälässä toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, ei valitus estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. 4 momentin mukaan päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön tiedoksiannon jälkeen, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, kun se on tehty 95 b §:n¹³³ tai 103 §:n 2, 3 tai 4 kohdan nojalla¹³⁴. 5 momentin mukaan ulkomaalaisen käännättämisestä koskeva päätös 103 §:n 1 kohdan nojalla (turvallinen turvapaikkamaa) tai 104 §:n nojalla (nopeutettu menettely) voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä tiedoksiannosta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää. Tähän määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää.

6 momentti viittaa edellisiin kahteen momenttiin. 4 ja 5 momentissa säädetyllä tavalla tehtyä päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu. 7 momentin mukaan toisen ulkomaalaislain 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen jättäminen ei estä aikaisempaan uusintahakemukseen lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa. Poikkeuksena tähän on 95 b §:n nojalla tehty raukeamispäätös.

Uusintahakemusten täytäntöönpanoa lykkäävät vaikutukset ovat momenteissa 8 ja 9. 8 momentin mukaan 102 §:ssä tarkoitettu uusintahakemus ei estä aikaisemman hakemuksen johdosta annetun lainvoimaisen käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa myöskään silloin, jos hakija on peruuttanut valituksensa kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. 9 momentin

¹³³ kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen peruuttaminen

¹³⁴ hakemuksen tutkimatta jättäminen

mukaan, jos uusintahakemuksen tarkoituksena on vain käännytyspäätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen, ei ensimmäinen uusintahakemus, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, estä aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa.

12.1.2 Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus

Ulkomaalaislain 198 b § käsittelee täytäntöönpanoa koskevaa hakemusta. 1 momentti koskee käännyttämistä. Jos päätös käännyttämisestä on tehty ulkomaalaislain 95 b §:n, 103 §:n tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä 7 päivän sisällä siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Tähän määräaikaan tulee sisältyä 5 arkipäivää.

2 momentti koskee karkotusta. Jos karkotuspäätös on tehty ulkomaalaislain 149 §:n 2-4 kohdan tai 4 momentin nojalla, on täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus toimitettava 30 päivän sisällä siitä kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi.

12.2 Muutoksenhaku maasta poistamista koskevassa asiassa

Maasta poistamista koskevaan päätökseen saa hakea valittamalla muutosta, riippumatta siitä onko kyseessä pääsyn epääminen, käännyttäminen vai karkottaminen. Maasta poistamisesta voidaan päättää samalla kun päätetään oleskelulupahakemuksesta tai turvapaikkahakemuksesta.¹³⁵ Maasta poistamista koskevat asiat ovat hallintoasioita, joten niitä koskee yleinen 30 päivän valitusajka, aiemmin perustuen, nyttemmin kumottuun, hallintolainkäyttölakiin (586/1996) 22 §:ään ja nykyisin voimassa olevaan lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 13 §:ään. Yleinen säädös määräaikojen laskemisesta on laki säädettyjen määräaikain laskemisesta (150/1930).

Määräaika maasta poistumiselle alkaa siitä, kun päätös käännytyksestä tai karkotuksesta on täytäntöönpanokelpoinen. Tätä aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Mikäli asia on laadultaan sellainen, että muutoksenhaku välittömästi lykkää päätöksen täytäntöönpanoa tai korkein hallinto-oikeus on kieltänyt päätöksen täytäntöönpanon, määräaika alkaa siitä, kun tuomioistuin on antanut päätöksensä.¹³⁶ Laissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (myöh. Loh) luvussa 14, 122 §:ssä ja 123 §:ssä on määritelmät päätösten täytäntöönpanosta sekä määräyksistä täytäntöönpanon suhteen. Loh 122 §:n mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan

¹³⁵ Aer 2016, 327.

¹³⁶ Aer 2016, 325.

saa ryhtyä, jos valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi. Päätös voidaan panna täytäntöön ilman lainvoimaa, jos laissa niin säädetään tai päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Hallintotuomioistuimen tekemästä välipäätöksestä valittaminen ei estä välipäätöksen täytäntöönpanoa, ellei päätöksen tehnyt tai valitusta käsittelevä hallintotuomioistuin niin määrää. Loh 123 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa muun määräyksen koskien päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä määräys voi koskea vain osaa päätöksestä. Hallintotuomioistuin voi myös muissa kuin valitusasioissa antaa asianosaisen oikeuden tai edun toteuttamista turvaavan väliaikaisen määräyksen. Tuomioistuin voi asettaa määräyksen tehosteeksi uhkasakon. Vaatimus määräyksen antamiseksi tehdään sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian ja vaatimus on käsiteltävä kiireellisenä.

12.3 Määräaikojen laskeminen

Edellä kirjoitetusta sekä Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausuntoon perustuen, jos vapaaehtoiselle paluulle annetaan määräaika, Maahanmuuttovirasto määrää tavallisesti 30 päivää aikaa poistua maasta vapaaehtoisesti. Tämän ajan jälkeen alkaa päätöksen valitusaika. Täytäntöönpanokiellon hakeminen, vapaaehtoisen paluun määräajan pidentämismahdollisuus sekä mahdolliset arkipyhät vaikuttavat kaikki konkreettisten määräaikojen laskemiseen.

12.4 Vapaaehtoisen paluun tukeminen

Vapaaehtoisen palaajan paluumatkan tukeminen tapahtuu Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen päätöksestä, pohjautuen lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011). Kyseisin lain 31 § 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle, ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotikuntaa Suomessa, sekä ulkomaalaislain 51 §:n mukaan oleskeluluvan saaneelle voidaan paluun tukemiseksi maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua saaneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksensa tultua hylätyksi.

Lain kansainvälistä suojelua hakevan ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 31 §:n 2 momentin mukaan avustus ja korvaus myönnetään, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Avustuksen rahamäärän suuruuden määrittämisessä otetaan huomioon palaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen

määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella.

Kyseisen lain 31 §:n 3 momentin mukaan avustuksen ja korvauksen myöntää se vastaanotto-keskus, jonka asiakkaaksi palaaaja on rekisteröity ja jos palaaaja ei enää ole rekisteröitynyt vastaanottokeskuksen asiakkaaksi, Maahanmuuttovirasto. Jos osoittautuu että avustus tai korvaus on maksettu virheellisesti tai perusteettomasti, voi vastaanottokeskus tai Maahanmuuttovirasto periä sen takaisin, tekemällä hakemuksen sille tuomioistuimelle, jonka lainkäyttöpiirissä vastaanottokeskus sijaitsee.

Maahanmuuttoviraston vapaaehtoista paluuta koskevalla nettisivulla todetaan, että paluita ei voida tällä hetkellä järjestää Eritrean, Jemeniin, Syyriaan, Taiwanille tai Afganistaniin¹³⁷. Samalla sivulla todetaan myös, että Ukrainaan palaavat henkilöt eivät kuulu vapaaehtoisen paluun piiriin tällä hetkellä, joten tukipakettia ei voida myöntää heille.¹³⁸

Konkreettiset paluujärjestelyt hoitaa IOM (International Organization for Migration), YK:n alainen järjestö joka perustettiin 1951.¹³⁹ IOM antaa paluuneuvontaa eri kielillä ja järjestää matkaliput, avustaa passin ja matkustusasiakirjojen hakemisessa kotimaan lähetystöstä jos palaaajalla ei sellaisia ole, sekä asiakirjojen hankkimisessa jotka ovat olleet Suomen viranomaisten hallussa ja hankkimaan kotimaassa toimivien paluuvastustahojen yhteystiedot. Jos käteis- tai hyödyketukea on myönnetty, Suomessa saa 200 euroa käteistä ja jokainen lapsi 100 euroa.¹⁴⁰ Nämä summat perustuvat sisäministeriön asetukseen vapaaehtoisen paluun avustuksesta¹⁴¹, joista uusin tuli voimaan 1.1.2024.¹⁴²

13 Johtopäätökset

EU-direktiivi vapaaehtoisesta paluusta ja sen implementaatio toi Suomen ulkomaalaislainsäädäntöön aiemmin siinä olemattoman aikamääreen, jolla maasta saa tietyissä tilanteissa poistua välttämättä sanktion. Huomionarvoista on, miten direktiivin implementoinnissa valtiosääntöoikeudellinen pohdinta on lähes olematonta. Tähän kiinnitti huomiota myös oikeusministeriö lausunnossaan. Hallituksen esityksessä mainittiin perustuslain lainkohtia mutta säädettävän lain liittymistä perustuslakiin tai perusoikeuksiin ei käsitelty. Ylipäätään eduskunnan keskustellessa vapaaehtoisesta paluusta, ei vapaaehtoiseen paluuseen itseensä, jonka aiottiin tulla merkittäväksi paluumuodoksi ulkomaalaisasioissa, kiinnitetty paljoakan huomiota. Suuremman

¹³⁷ Maahanmuuttovirasto. Vapaaehtoinen paluu.

¹³⁸ Maahanmuuttovirasto. Vapaaehtoinen paluu.

¹³⁹ International Organization For Migration. IOM History.

¹⁴⁰ Maahanmuuttovirasto. Vapaaehtoinen paluu.

¹⁴¹ Maahanmuuttoviraston sivuilla oleva aiempi asetus oli vuodelta 2019, 1382/2019.

¹⁴² Valtioneuvosto. Sisäministeriö valmistelee asetusta vapaaehtoisen paluun avustuksesta.

huomion saivat muut ohessa käsitellyt asiat, kuten ulkomaalaisten säilöönottoajat sekä lasten etu.

Eri tahojen vaikutusmahdollisuuksia lain sisältöön voi nähdä mm. Punaisen Ristin esittämässä ehdotuksissa. Paluudirektiivi ei estä suotuisampien säännösten laatimista, joten esimerkiksi 60 päivän automaattisen käännytyksen estämisen eduskunta voisi periaatteessa säätää. Koska kyseessä kuitenkin ovat henkilöt, jotka Suomen valtio haluaa poistuvan Suomen alueelta, ei automaattinen oleskeluajan pidennys olisi sisäisesti johdonmukaista. Helposti olisi nähtävissä tilanne, jossa maasta poistamispäätöksen jälkeen ensin valitetaan hallinto-oikeuteen ja jos valitus ei siellä menestyisi, valitettaisiin Korkeimpaan hallinto-oikeuteen seuraavaksi, jotta oleskeluaika Suomessa piteneisi. Koska suotuisimmat säädökset eivät saa vaarantaa direktiivin päämääriä, vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti, voitaisiin kyseinen muotoilu myös nähdä tällaisena.

Toisaalta sisäministeriön poliisiosasto ja maahanmuutto-osasto ottivat esille maasta poistamispäätösten lainvoimaisuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden ongelmat, joihin tehtiin muutos hallituksen esityksillä HE 24/2018 ja HE 273/2018. Toisin sanoen käännyttämistä ja karkotuspäätösten epäselvä oikeustila jatkui näiden viranomaisten näkemyksen mukaan pitkään, maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan vuodesta 2003 vuoteen 2018 eli 15 vuoden ajan. Näissä kahdessa asiantuntijalausunnossa otettiin esille myös, miten menetelmänormeja käytettiin perustelemaan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta eriäviä näkemyksiä. Sekä sisäministeriön poliisiosasto että maahanmuutto-osasto kiinnittivät tähän asiaan huomiota, maahanmuutto-osaston nostaessa esiin vuonna 2013, että ulkomaalaislain 201 §:ää voitiin perustellusti pitää erityisnormina, joka syrjäyttäisi tavallisen normin, tässä tapauksessa ulkomaalaislain 200 §:n. Epäselvän oikeustilan olemassaolo, ylettyen säädösten suhteisiin toisiinsa, ja epäselvän oikeustilan jatkuminen näin pitkän aikaa on yllättävää, ottaen huomioon miten perustavanlaatuisista asioista ja miten suureen asiaryhmään ne vaikuttivat.

Ulkomaalaislakiin tehdään usein muutoksia. Vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä pykälä on muokattu vuonna 2013 tapahtuneen lain säätämisen jälkeen ainakin vuosina 2014, 2016 ja 2018. Osa muutoksista johtui EU:n direktiiveistä tai komission huomioista, ja osa perustui kotimaisiin muutoksiin. Tämä nähdäkseni heijastelee sekä ulkomaalaisasioiden monimutkaisuutta että niiden saamaa huomiota sekä ulkomailla että Suomessa. Useat muutokset tekevät lain myös paikoin vaikeaselkoiseksi useiden kirjaimilla merkittyjen alipykäläiden vuoksi, ja esimerkiksi käännyttämistä koskevat säännökset ovat useassa eri pykälässä, ja käännytyksen täytäntöönpanoa koskevat pykälät muualla laissa. Ulkomaalaislain vaikeaselkoisuus mainitaan myös useissa hallituksen esityksissä.

Lakimuutosten lisäksi myös ulkopoliittiset muutokset vaikuttavat ulkomaalaislain käytännön sovelluksiin, esim. Yhdistyneen kuningaskunnan ero Euroopan unionista sekä uusien EU-maiden liittyminen unioniin vaikuttavat siihen mihin maihin vapaaehtoinen paluu voi kohdistua.

Vapaaehtoista paluuta voidaan soveltaa rajoitetussa määrässä maasta poistamisia. Kyseessä on oltava kolmannen maan kansalainen, jota ei ole käännytetty tai jonka pääsyä ei ole evätty rajan ylityksen yhteydessä, jota ei ole tuomittu rikoksista, jonka pakenemisesta ei ole vaaraa, jonka ei katsota olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, joka ei ole pyrkinyt kiertämään maahantulosäädöksiä oleskelulupaa hakiessaan, jonka turvapaikkahakemusta ei ole jätetty tutkimatta tai jonka turvapaikkahakemusta ei ilmeisen perusteettomuuden vuoksi käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Nämä ehdot rajaavat tehokkaasti sitä ryhmää ihmisiä, joille vapaaehtoisen paluun määräajan asettaminen on mahdollista. Esimerkiksi opiskelijat, joiden oleskelulupaa ei ole jatkettu, tai henkilö, joka on hakenut turvapaikkaa perustellusti, mutta jolle ei sellaista ole myönnetty.

14 Pohdintoja

Jatkotutkimusta ajatellen, mahdollisen viranomaisen ohjeistuksen, esim. poliisin, siitä kuinka paljon vapaaehtoisen paluun määräaikaa voi pidentää, olisi hyödyllinen, vaikka selvittäessä kuinka pitkää pidennystä pidetään viranomaiskäytännössä kohtuullisena. Näitä mainittiin hallituksen esityksissä mutta ne joko eivät ole julkisia tai ovat aikaa myöten vanhentuneet ja korvattu uusilla, koska niitä en saanut käsiini.

Jatkotutkimusta ajatellen voisi myös olla hedelmällistä verrata tässä tutkimuksessa käsiteltäviä vapaaehtoisen paluun implementointia ja valtiosääntöoikeudellista keskustelua, vaikka turvapaikanhakijoiden valitusaikoja lyhentäneeseen HE 23/2016:een. Tämä oli itse asiassa alkupeäinen aikomukseni, mutta lähdemateriaalin suuri määrä (HE 23/2016 asiantuntijalausuntoja oli 82, verrattuna tähän työhön, jossa niitä oli 12) esti käsittelemästä sitä tässä ohessa.

Samoin jatkotutkimusta vaatisi vertailu siitä, meneekö EU-direktiivien implementointi yleensäkin Suomen eduskunnassa yhtä vähällä keskustelulla kuin vapaaehtoista paluuta käsitellessä. Onko direktiivi jättänyt vähän liikkumavaraa lainsäätäjälle, vai onko keskustelu haluttu ohjata muihin aiheisiin tai onko muita mahdollisia syitä tälle?

Jatkotutkimusta ajatellen myös ulkomaalaisviraston ja poliisin asiantuntijalausunnoissa esiin nostettu päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden epäselvyys, joka ratkaistiin vasta hallituksen esityksellä vuonna 2018, voisi olla mielenkiintoinen aihe selvittää. Kuinka monessa valituksessa tähän vedottiin ja milloin tähän alettiin vedota? Asiantuntijalausuntojen mukaan tämä

ongelma tuli jo 2003 uuden ulkomaalaislain säätämisen mukana, mutta alettiinko tähän vedota saman tien vai vasta lain oltua pidempään voimassa?

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aer, J. 2016. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Talentum Media.

Hakalehto S & Sovela K. 2018. Lapsen etu ja sen ensisijaisuus ulkomaalaisasioita koskevassa päätöksenteossa. Teoksessa Ulkomaalaisoikeus. Helsinki. Alma Talent. 407-448.

Hirvonen, Ari 2011 ”Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan” Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Husa J. & Jyränki A. 2021. Valtiosääntöoikeus. Kauppakamari.

Kallio, H. 2018. Maasta poistaminen. Teoksessa Ulkomaalaisoikeus. Helsinki. Alma Talent. 449-515.

Palander J. 2018. Ulkomaalaisoikeuden sääntelyjärjestelmä. Teoksessa Ulkomaalaisoikeus. Helsinki. Alma Talent. 1-38.

Raitio, J. 2016. Euroopan Unionin oikeus. Talentum Pro.

Raitio, J. 2020. Euroopan Unionin oikeus. Talentum Pro.

Similä J. 2018. Kansainvälinen suojelu. Teoksessa Ulkomaalaisoikeus. Helsinki. Alma Talent. 281-356.

Virallislähteet

Tutkimusaineiston keräämiseen on käytetty Turun yliopiston [Lakitutka-palvelua](#).

Biaudet E & Parsons A. 2009. Lausunto VVT/2010/212. Vähemmistövaltuutettu. Viitattu 1.10.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/e4aa59c6-f7c8-4848-9d81-79973f358b86/LAUSUNTO_20100709063854.pdf

Eduskunta. Asian käsittelytiedot HE 208/2010 vp. Viitattu 27.4.2023

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiat&docid=he+208/2010>

Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 106/2010 vp. Viitattu 27.4.2023

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+106/2010+ke+p+2>

Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 150/2010 vp. Viitattu 27.4.2023.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+150/2010+ke+p+1>

Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 153/2010 vp. Viitattu 27.4.2023.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+153/2010+ke+p+2>

Eduskunta. Täysistunnon pöytäkirja 155/2010 vp. Viitattu 27.4.2023

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ptk+155/2010>

European Commission 2024. Schengen Area. Viitattu 9.4.2024

https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en

HaVM 30/2010 vp. Hallintovaliokunnan mietintö. Viitattu 1.4.2024

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=havm+30/2010>

Hallberg P & Pietarinen P. 2010. Lausunto H 225/10. Korkein hallinto-oikeus. Viitattu 9.9.2023

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/3935c15d-b254-4607-b4bd-3338b74c556c/LAUSUNTO_20100811103226.pdf

HE 208/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100208>

HE 134 / 2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi.

<https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+134/2013>

HE 218/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2014/20140218>

HE 32/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160032>

HE 24/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Asian käsittelytiedot.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_24+2018.aspx

HE 273/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_273+2018.aspx

Ikonen R & Arrhenius V. 2010. Lausunto STM/2667/2010. Sosiaali- ja terveysministeriö. Viitattu 9.9.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/be24002c-a161-489a-81ca-1c424a977b15/LAUSUNTO_20100630094901.pdf

Kumpula K. 2010. Lausunto 2.7.2010. Suomen Punainen Risti. Viitattu 12.10.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/33afa1c5-b76a-4326-9a05-452f497e7b24/LAUSUNTO_20100706055853.pdf

Laine, M. 2010. Lausunto 27.10.2010. Pakolaisneuvonta Ry. Viitattu 8.9.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/df45eac5-9ad0-4288-a805-2430b794fe1b/LAUSUNTO_20100726083039.pdf

Maahanmuuttovirasto. Vapaaehtoinen paluu. Viitattu 20.11.2023 ja 24.03.2024

<https://migri.fi/paluu>

Mäenpää M & Ekebon U. Lausunto H 00210/10. Helsingin hallinto-oikeus. Viitattu 9.9.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/0208cc87-17f9-433c-966d-bb153f02ee7d/LAUSUNTO_20100701112907.pdf

Möttönen M & Ant-Wuorinen M. 2010. Lausunto 1248/00/2010. Sisäasiainministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta, oikeudellinen osasto. Viitattu 2.10.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/56891191-3b07-4005-bdb5-58a77f391bfd/LAUSUNTO_20100723050736.pdf

Neuvoston päätös 1999/435/EY

Neuvoston päätös 1999/436/EY

Nurmi P & Busck-Nielsen C. 2010. Lausunto OM 116/43/2010. Oikeusministeriö. Viitattu 9.9.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/1deee90f-1b2a-4ede-b558-6b4e150232f6/LAUSUNTO_20101008121146.pdf

Oikeus.fi. 2024. Helsingin hallinto-oikeus julkaisi vuoden 2022 toimintakertomuksensa. Viitattu 30.1.2024

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tiedotteet/2023/helsinginhallinto-oikeusjulkaisivuoden2022toimintakertomuksensa.html>

Saira P & Länsivuori J. 2010. Lausunto SM074:00/2009. Sisäasiainministeriö, poliisi-osasto, poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö. Viitattu 1.10.2023

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/d1fc2b19-ca72-4360-afd7-f2d945853593/LAUSUNTO_20100716095149.pdf

Sailas R & Mäkinen H. 2010. Lausunto VM/1339/00.00.05/2010. Valtiovarainministeriö. Viitattu 9.9.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/1ab6cd30-2bcc-4b0f-80a3-fec60723fcd9/LAUSUNTO_20100730055807.pdf

Sakslin M & Marttunen M. 2010. Lausunto 2242/5/2010. Eduskunnan oikeusasiamies. Viitattu 24.8.2023.

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/a933f6b5-79b4-4368-9252-6ccebcd5a1c0/LAUSUNTO_20100714113319.pdf

Ulkoministeriön esittely 2000/777/EY

Ulkoasiain ministeriön ilmoitus Euroopan ihmisoikeussopimuksesta (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista lisäpöytäkirjalla 63/1999

<https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1999/19990063>

Valtioneuvosto. Sisäministeriö valmistelee asetusta vapaaehtoisen paluun avustuksesta. Viitattu 20.11.2023

<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/sisaministerio-valmistelee-asetusta-vapaaehtoisen-paluun-avustuksesta>

Vuorio J & Vuorio J. 2010. Lausunto, 10/0000/2010. Sisäasiainministeriö, maahanmuutto-osasto, Maahanmuuttovirasto. Viitattu 1.10.2023

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/316cff48-3946-4f27-8263-ef76012d16b3/35b89c58-ad98-47ae-9ab4-25c188965e48/LAUSUNTO_20100728112530.pdf

Muut lähteet

Toimintakertomus 2023. Helsingin hallinto-oikeus. Viitattu 9.2.2023.

<https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/tiedotteet/2023/helsinginhallinto-oikeusjulkaisivuoden2022toimintakertomuksensa.html>

International Organization For Migration. IOM History. Viitattu 20.11.2023

<https://www.iom.int/iom-history>

Oikeuskäytäntö

KHO:2013:78

KHO:2017:165

KHO:2018:168

KHO:2019:5

KHO. Tapauskuvaus. 19.1.2018/165

Taulukko

Taulukko 1: turvapaikanhaun päätöstyypit, täytäntöönpanokelpoisuus sekä muutoksenhaun vaikutus

| Päätöstyypit ja perustelu | Täytäntöönpanokelpoisuus | Muutoksenhaun vaikutus |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Raukeaminen -hakemus peruutettu -UlkL 95b | Heti tiedoksiannon jälkeen, jos HAO toisin määrää (UlkL 201 2 mom.) -täytäntöönpanon kieltä- mistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (UlkL 201§ 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa -HAO / KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tavallinen menettely -kielteinen -ei vapaaehtoista paluuta | Lainvoimainen -valituslupahakemus ei estä, ellei KHO toisin määrää (UlkL 201§ 1 mom.) | HAO:n päätös odotettava KHO voi kieltää tai keskeyt- tää |
| Tavallinen menettely -kielteinen -vapaaehtoinen paluu | Lainvoimainen ja vapaaeh- toisen paluun määräaika päättynyt (poikkeukset UlkL 200§ 4 mom.) Valituslupahakemus ei estä, jollei KHO määrää toisin (UlkL 201§ 1 mom.) | HAO:n päätöstä pitää odot- taa KHO voi kieltää tai keskeyt- tää |
| Nopeutettu menettely -ilmeisen perusteeton -UlkL 104§ 1 mom. | 8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (UlkL 201§ 3 mom.) -Täytäntöönpanon kieltä- mistä tai keskeyttämistä | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |

| | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | koskeva hakemus estää (Ulkl 201§ 4 mom.) | |
| Tutkimatta jättäminen -turvallinen turvapaikkamaa -Ulkl 103§ 1 kohta | 8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (Ulkl 201§ 3 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201§ 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -turvallinen kolmas paikkamaa -Ulkl 103§ 1 kohta | 8. päivänä tiedoksiannosta, sisällyttävä 5 arkipäivää. HAO voi määrätä toisin (Ulkl 201§ 1 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201§ 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -Dublin-menettely -Ulkl 103§ 2 kohta | Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (Ulkl 201§ 2 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201§ 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |
| Tutkimatta jättäminen -ulkomaalainen on saanut kansainvälistä suojelua EU-maasta -Ulkl 103§ 3 kohta | Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (Ulkl 201§ 2 mom.) -Täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (Ulkl 201§ 4 mom.) | Ei estä täytäntöönpanoa HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää |

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Tutkimatta jättäminen</p> <p>-uusintahakemus</p> <p>-UlkL 103§ 4 kohta</p> | <p>Heti tiedoksiannon jälkeen ellei HAO toisin määrää (UlkL 201§ 2 mom.)</p> <p>-Täytäntöönpanon kieltä- mistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus estää (UlkL 201§ 4 mom.)</p> | <p>Ei estä täytäntöönpanoa</p> <p>HAO tai KHO voi kieltää tai keskeyttää</p> |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|

(lähde: Similä J. 2018, 350-351 teoksessa Kallio & Kotkas & Palander 2018)