

Luonnos Hallituksen esitykseksi Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Ehdotus perustuu neuvoston direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännös vapaaehtoisesta paluusta. Ulkomaalaiselle voitaisiin maastapoistamispäätöksen yhteydessä määrätä aika vapaaehtoiseen maasta poistumiseen. Samalla ehdotetaan muutettavaksi maahantulokieltoon sekä säilöön ottamiseen liittyviä säännöksiä. Maahantulokiellon määräämisperusteita tarkennetaan ja säilöönnotolle ehdotetaan säädettäväksi enimmäispituus. Esityksessä ehdotetaan lisäksi maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskevien ulkomaalaislain säännösten selkiyttämistä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

SISÄLLYS

YLEISPERUSTELUT

1 JOHDANTO

2 NYKYTILA

2.1 Paluudirektiivi

I luku Yleiset säännökset

II luku Laittoman oleskelun lopettaminen

III luku Menettelylliset takeet

IV luku Säilöönnotto maastapoistamista varten

V luku Loppusäännökset

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laittomasti maassa oleskelevan henkilön maastapoistaminen

Vapaaehtoinen paluu

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

Maahantulokielto

Kokonaisharkinta

Lapsen etu

Oikeussuojakeinot

Säilöönnotto maastapoistamista varten

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Paluudirektiivi

Paluudirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa

2.4 Nykytilan arviointi

Paluudirektiivi

I luku Yleiset säännökset

II luku Laittoman oleskelun lopettaminen

III luku Menettelylliset takeet

IV luku Säilöönnotto maastapoistamista varten

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

3.1 Tavoitteet

3.2 Keskeiset ehdotukset

4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET

4.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

5 ASIAN VALMISTELU

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotukset perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

2 Voimaantulo

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

LAKIEHDOTUS

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

LIITE

RINNAKKAISTEKSTIT

1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

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

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

2 Nykytila

2.1 Paluudirektiivi

Paluudirektiivin tavoitteena on muun muassa velvoittaa jäsenvaltiot palauttamaan laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, yhdenmukaistaa palautusmenettelyjä, parantaa palautettavien henkilöiden oikeusturvaa ja ottaa käyttöön vapaaehtoinen paluu. Direktiivin säännökset ovat vähimmäisvaatimuksia ja suotuisimmat säännökset ovat tietysti edellytyksin mahdollisia.

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

I luku Yleiset säännökset

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

II luku Laittoman oleskelun lopettaminen

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

III luku **Menettelylliset takeet**

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

IV luku **Säilöönotto maastapoistamista varten**

Luvussa määritellään säilöönottopäätöksen tekeminen ja sen edellytykset. Lisäksi luvussa on säännökset alaikäisten ja perheiden säilöönotosta sekä hätätilanteista.

V luku **Loppusäännökset**

Luvussa ovat tavanomaiset direktiivin loppusäännökset soveltamista koskevista kertomuksista, direktiivin saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä, direktiivin voimaantulosta ja osoittamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioille. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä ennen 24 päivää joulukuuta 2010.

2.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laittomasti maassa oleskelevan henkilön maastapoistaminen

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

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

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

Maastapoistamis päätöksen täytäntöönpaneva poliisi tai rajatarkastusviranomaisen harkitsee tarkan maastapoistamisajankohdan. Asiaan voi vaikuttaa jo edellä mainittu palautuskielto tai hallintotuomioistuimen päätös lykätä täytäntöönpanoa. Maastapoistamista voi lykätä myös ulkomaalaisen terveydentila tai harvemmin toimiva lentoyhteys. Lentokoneen kapteeni voi kieltäytyä ottamasta henkilöä matkustajaksi myös kansainvälisten ilmailuliikenteen turvallisuutta koskevien määräysten nojalla, jos henkilöllisyys on epäselvä.

Vapaaehtoinen paluu

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

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

Osana kokonaisvaltaisen paluupolitiikan ohjelman laatimista toteutetaan parhaillaan useampia paluuhankkeita. Maahanmuuttoviraston ja IOM:n hanke vapaaehtoisesta paluusta ohjelman kehittämiseksi alkoi tammikuussa 2010. Kolmivuotiseksi suunnitellun hankkeen tavoitteena on perustaa kattava ja toimiva vapaaehtoisuuteen perustuva kolmansien maiden kansalaisten paluujärjestelmä. Vuoden 2010 aikana tavoitteena on kehittää ja vahvistaa yhteistyötä viranomaisten ja avustetun paluun parissa työskentelevien toimijoiden välillä, lisätä paluumahdollisuuksia koskevan tiedon saatavuutta mahdollisten palaajien, viranomaisten ja niin sanotun suuren yleisön keskuudessa sekä avustaa 200 vapaaehtoista palaajaa paluujärjestelyissä ja maksaa heille kannustinraha (1500 euroa/aikuinen ja 1000 euroa/alaikäinen) uudelleenkotoutumista varten.

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

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

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

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

Yhteistyöpöytäkirjojen kohderyhmä olisivat kielteisen turvapaikka- tai muun oleskelulupapäätöksen saaneet, turvapaikkamenettelyssä olevat sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevat Afganistanin ja Irakin kansalaiset. Kielteisen päätöksen saaneiden afganistanilaisten ja irakilaisten paluu olisi ensisijaisesti vapaaehtoista, mutta myös palauttaminen olisi mahdollista sen jälkeen kun turvapaikka- tai muu oleskelulupamenettely siihen kuuluvine muutoksenhakuineen on suoritettu loppuun. Tässä yhteydessä arvioidaan myös palautuskiellon merkitys. Turvapaikkamenettelyssä olevien sekä oleskeluluvalla oleskelevien afganistanilaisten ja irakilaisten paluu voi tapahtua ainoastaan asianosaisen vapaasta tahdosta. Vapaaehtoinen paluu on kaikissa tapauksissa ensisijainen vaihtoehto. Henkilöä kannustetaan palaamaan vapaaehtoisesti ja ennen kuin häntä ryhdytään palauttamaan, harkitaan kaikkia kyseisen henkilön kannalta merkityksellisiä humanitaarisia ja muita näkökohtia.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

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

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

linto-oikeus toisin määrää. Täytäntöönpanoa ennen on varmistauduttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

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

Maahantulokielto

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

Kokonaisharkinta

Ulkomaalaislain 146 §:n nojalla käännyttämistä tai maasta karkottamista sekä maahantulokiellon 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 muutoin suoraan lain nojalla huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos käännyttäminen on tai maasta karkottaminen tai taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

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

Lapsen etu

Ulkomaalaislain 146 §:n ohella lapsen edun huomioon ottamista edellyttää myös lain 6 §, jossa säädetään lain soveltamisesta alaikäisiin. Sen perusteella ulkomaalaislain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Laki velvoittaa myös käsittelemään kiireellisesti alaikäistä koskevat asiat. Lapsen edun huomioiminen on lisäksi kirjattu

Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklaan, jonka mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuoltoin, tuomioistuimen, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimiin toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu.

Ulkomaalaislakia koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) perusteluissa sekä hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 4/2004 vp) on käsitelty lapsen edun ja kuulemisvelvoitteen huomiointia. Lapsen etu tulee harkita kokonaisuudessaan ottaen huomioon lapsen yksilölliset tarpeet, toivomukset ja mielipiteet. On huomattava, että lapsen etu on aina yksilöllinen ja sidottu lapsen kulloiseenkin elämäntilanteeseen. Lisäksi on selvitettävä, poikkeako lapsen etu mahdollisesti huoltajan edusta.

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

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

Turvapaikanhakijoiden, myös alaikäisten ilman huoltajaa tulevien, vastaanotosta säädetään kotouttamislaissa. Lain mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakijoiden vastaanoton piiriin kuuluu turvapaikanhakija, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hän on poistunut maasta.

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

Sisäasiainministeriö asetti 13 päivänä lokakuuta 2009 hankkeen turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain valmistelemiseksi. Hankkeen tavoitteena on turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevien säännösten uudistaminen omaksi laikseen. Samalla tehdään tarvittavat muutokset lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanotossa tullaan ehdottamaan vahvempaa lastensuojelunäkökulmaa. Tulevaisuudessa pohdittavaksi tulee vaihtoehto alaikäisten ilman huoltajaa olevien turvapaikanhakijoiden vastaanoton siirtämisestä kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonalalta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle lastensuojelun alaisuuteen.

Oikeussuojakeinot

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

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

Säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002) 5 luvussa säädetään muutoksenhausta. Valittaa voi tapaamisen estämisestä, puhelimen ja sähköisen viestinnän rajoittamisesta tai kieltämisestä, poistumisluvan epäämisestä sekä kiellettyjen esineiden ja aineiden poisotosta. Toimivaltainen tuomioistuin on sen paikkakunnan käräjäoikeus, jonka tuomiopiirin alueella säilöön otettua ulkomaalaista säilytetään. Ulkomaalaisella on lain 30 §:n nojalla oikeus käyttää avustajaa ja tulkkia tämän lain mukaisissa asioissa.

Säilöönotto maastapoistamista varten

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

Säilöön ottamisesta päättää poliisin tai rajavartiolaitoksen virkamies. Säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksi-

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

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

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

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

2.3 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Paluudirektiivi

Paluudirektiivi on pantava täytäntöön 24 päivänä joulukuuta 2010 mennessä. Direktiivin täytäntöönpanon vaikutus Suomessa noudatettaviin menettelyihin ei ole kovin suuri, koska Suomen lainsäädäntö täyttää jo nykyisellään hyvin pitkälle direktiivin vaatimukset. Suurin periaatteellinen merkitys liittyy vapaaehtoisen paluun korostamiseen ensisijaisena paluun muotona. Jäsenvaltio ei silti saa käyttää vapaaehtoista paluuta keinona välttää palautusvelvollisuuttaan. Direktiivi jättää avoimeksi useat vapaaehtoisen paluun järjestämiseen liittyvät yksityiskohdat. Toinen Suomelle periaatteellisesti tärkeä muutos on säilöönnotolle säädettävä enimmäisaika. Muutoksella ei säilöäpidon kestoa koskevien tilastojen mukaan ole käytännön merkitystä. Lisäksi on tehtävä joitain tarkistuksia maahantulokiellon määräämisperusteisiin ja pituuteen.

Paluudirektiivin täytäntöönpano muissa EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa

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

Norjassa valmistellaan parhaillaan hallituksen esitystä paluudirektiivin täytäntöönpanosta ja esitys on tarkoitus antaa suurkäräjille (Stortinget) kesäkuussa 2010. Alustavien tietojen mukaan säilöönnoton pääsääntöiseksi enimmäisajaksi säädettäisiin yksi kuukausi. Tuomioistuin voisi pidentää säilöönottoaikaa vielä yhdellä kuukaudella. Säilöönnoton kesto maastapoistamisen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanemiseksi saa ylittää kolme kuukautta vain silloin, kun ulkomaalainen ei tee yhteistyötä maastapoistamisen täytäntöönpanemisessa tai jos tarvittavien asiakirjojen hankkimisessa kolmannelta maasta esiintyy vaikeuksia. Lain mukaan ainoastaan tuomioistuin voi määrätä ulkomaalaisen säilöönnettäväksi. Poliisi voi vangita ulkomaalaisen, mutta asia täytyy viedä mahdollisimman pian tuomioistuimen käsiteltäväksi, mahdollisuuksien mukaan vangitsemista seuraavana päivänä. Lain nojalla maastapoistamispäätöksen tekee ulkomaalaisvirasto (Utlendingsdirektoratet). Päätöksestä voi valittaa.

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

Tanska on alustavasti ilmoittanut, että siellä vapaaehtoisen paluun ajaksi esitettäisiin direktiivin sallima vähimmäisaika seitsemän vuorokautta. Muilta osin ratkaisuja ei vielä ole tehty. Alankomaat esittävät direktiivin mukaisesti, että säilöissäpidon enimmäisajaksi määriteltäisiin kuusi kuukautta. Tätä voitaisiin poikkeustapauksissa jatkaa, kuitenkin enintään kuudella kuukaudella, jos maastapoistettava henkilö ei tee yhteistyötä tai tarpeelliset asiakirjat eivät vielä ole saapuneet. Viranomaisille asetettaneen velvoite antaa tuomioistuimelle tieto yli kuusi kuukautta pitkistä säilöissäpitojaksoista. Säilöönnotetulla säilyy oikeus saattaa säännöllisin välein säilöissäpitoapäätöksen perusteet tuo-

mioistuimen arvioitavaksi. Maahantulokieltoa koskevilta osin direktiivin täytäntöönpanon valmistelu on kesken.

2.4 Nykytilan arviointi

Paluudirektiivi

I Yleiset säännökset

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

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

2 artiklan 2 kohdan b alakohta. Jäsenvaltiot voivat päättää, että direktiiviä ei sovelleta kolmansien maiden kansalaisiin, jotka on rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta määrätty palautettavaksi tai jotka ovat luovuttamismenettelyn kohteena. Rikoksesta epäillyn tai siitä tuomitun luovuttamiseen ei automaattisesti liity ulkomaalaislain mukaista maastapoistamispäätöstä.

3 artikla Artikla sisältää direktiivissä käytettyjen käsitteiden määritelmät. Ulkomaalaislain 3 §:ssä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisella muun maan kansalaista kuin unionin kansalaista ja hänen rinnastettavaa. Määritelmä täyttää direktiivin vaatimuksen. Ulkomaalaislain 151 § edellyttää, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen ryhtyy toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännyttämiseksi tai maasta karkottamiseksi, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Lain 151 §:n säännös yhdessä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiä koskevien pykälien kanssa vastaa direktiivin laittoman oleskelun määritelmää, vaikka nimenomaista laittoman oleskelun määritelmää ei ole kirjattu ulkomaalaislakiin. Palauttaminen, palauttamispäätös, maastapoistaminen, maahantulokielto, pakenemisen vaara, vapaaehtoinen paluu ja haavoittuvassa asemassa oleva henkilö ovat direktiivin myöhempien artiklojen sisältöön liittyviä määritelmiä ja ne arvioidaan vastaavien artiklojen yhteydessä.

4 artikla Artikla antaa mahdollisuuden suotuisampiin säännöksiin. Direktiivi ei estä soveltamasta suotuisampia säännöksiä, joita voi sisältyä erityyppisiin sopimuksiin tai yhteisön säännöstöön. Myös kansalliseen lainsäädäntöön voi sisältyä suotuisampia säännöksiä, elleivät ne ole tämän direktiivin vastaisia. Artiklassa edellytetään tiettyä maastapoistamiseen liittyvän kohtelun minimitasoa ja palautuskiellon huomioon ottamista myös niiden kolmannen maan kansalaisten osalta, joihin jäsenvaltio on 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti päättänyt olla soveltamatta tätä direktiiviä. Ulkomaalaislaissa ja sen soveltamisessa ei tältä osin ole eroa sen suhteen käännytetäänkö ulkomaalainen heti ulkorajalla vai vasta maahantulon jälkeen.

5 artikla Direktiivin täytäntöönpanossa jäsenvaltion on otettava huomioon lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila. Terveydentilaa lukuun ottamatta mainitut edellytykset on mainittu ulkomaalaislain käännättämisen, karkottamisen ja maahantulokiellon määräämisen yhteydessä noudatettavaa kokonaisharkintaa koskevassa 146 §:ssä. Pykälän luettelo ei ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan siinä on todettu, että ainakin mainitut seikat on otettava erityisesti huomioon. Myös terveydentila on arvioitava tässä yhteydessä, koska harkinnassa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Tämä on todettu myös Maahanmuuttoviraston soveltamisohjeessa 1798/031/2008, joka on annettu 2 päivänä helmikuuta 2009. Poliisi ja rajavartiolaitos antavat sitovat määräykset oman hallinnonalansa osalta täytäntöönpanoon liittyen. Niissä otetaan terveydentila huomioon. Artikla edellyttää lisäksi palautuskiellon huomioon ottamista. Vastaava määräys sisältyy ulkomaalaislain 147 §:ään. Lapsen edun osalta on lisäksi otettava huomioon lain 6 §:n yleinen säännös lapsen edun huomioon ottamisesta kaikissa lain mukaan käsiteltävissä asioissa.

II Laittoman oleskelun lopettaminen

6 artikla Jäsenvaltioiden on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevien kolmannen valtion kansalaisista. Laittomasti oleskelevaa kolmannen valtion kansalaista voidaan vaatia siirtymään toisen jäsenvaltion alueelle, jos hänellä on sinne vaadittava oleskelulupa tai muu lupa oleskeluun. Artikla vastaa Schengenin yleissopimuksen 23 artiklan sisältöä ja voimassaolevaa käytäntöä. Palauttamispäätös voidaan jättää tekemättä silloin, kun toinen jäsenvaltio ottaa ulkomaalaisen takaisin kahdenvälisen takaisinottosopimuksen perusteella. Ulkomaalaislain 148 §:n antama harkintavalta jättää tarvittaessa mahdollisuuden tähän. Ulkomaalaislain 151 §:n nojalla poliisi tai rajatarkastusviranomaisena on velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi silloin, kun hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä. Palauttamispäätöstä ei direktiivin eikä voimassaolevan ulkomaalaislain nojalla tehdä, jos henkilölle päätetään myöntää oleskelulupa Suomeen. Vastaavasti uutta määräaikaista oleskelulupaa koskevaan hakemukseen tehdään ratkaisu ennen kuin henkilö karkotetaan maasta. Direktiivi antaa mahdollisuuden tehdä nämä päätökset myös yhdellä kertaa, joten tältä osin direktiivi ei edellytä ulkomaalaislain muuttamista.

7 artikla Palauttamispäätöksessä on mainittava vapaaehtoista paluuta varten määrättävästä ajasta, joka on vähintään seitsemän ja enintään 30 päivää. Aikaa voidaan direktiivin mukaan tarvittaessa pidentää. Aikaa ei artiklan 4 kohdan mukaan myönnetä (tai se voidaan myöntää alle seitsemän päivän pituisena), jos on olemassa pakenemisen vaara tai hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä tai henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Ulkomaalaislaissa ei tällä hetkellä ole tällaista säännöstä vapaaehtoisen paluun ajasta, joten se lisättävä lakiin. Lisäys ei koskisi 2 artiklan 2 a kohdan mukaisia tilanteita, jolloin henkilö käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä. Vastaavasti on lisättävä tässä yhteydessä myös 3 artiklan 7 kohdan vaatimalla tavalla määrittely pakenemisen vaaran arvioinnista. Artiklan 3 kohta antaa mahdollisuuden asettaa paluuta varten määrättäväksi ajaksi velvoitteita, kuten ilmoittautumisvelvollisuus, joilla pyritään estämään pakenemisen vaara. Näitä mahdollisuuksia voidaan käyttää siten kuin ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevassa 7 luvussa säädetään. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden arvioinnissa kysymys on lähtökohtaisesti samoista seikoista mitkä ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan estävät maahantulon (ja muodostavat käännätysperusteen) tai mitkä lain 36 §:n nojalla estävät oleskeluluvan myöntämisen kolmannen valtion kansalaiselle.

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

Paluudirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan silloin kun on määrätty aika vapaaehtoista paluuta varten, palauttamispäätös saadaan panna täytäntöön vasta tuon ajan päätyttyä, paitsi jos tämän ajan

kuluessa ilmenee 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu vaara. Kyseisen kohdan mukaan silloin kun on olemassa pakenemisen vaara tai jos asianomainen henkilö on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, jäsenvaltiot voivat olla myöntämättä aikaa vapaaehtoista paluuta varten tai myöntää sitä varten vähemmän kuin seitsemän päivää.

Artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi erillisellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä tai toimenpiteellä määrätä maastapoistamisesta. Suomessa tällaista päätöstä ei tehdä, vaan päätös maastapoistamisesta tehdään samalla, kun ratkaistaan kysymys oleskeluoikeudesta.

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

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

9 artikla Artiklassa säädetään tilanteista, jolloin jäsenvaltioiden on lykättävä maastapoistamista. Ulkomaalaislain nojalla tapahtuvan palauttamispäätöksen tekemistä ja sen täytäntöönpanoa voidaan ulkomaalaislain ja poliisin määräysten nojalla lykätä artiklassa esitetyin perustein. Lykkäys voi tapahtua jo varsinaisessa päätöksentekovaiheessa esimerkiksi palautuskiellon periaatteen johdosta tai sitten hallintotuomioistuimen toimesta valitusvaiheessa. Myös täytäntöönpanovaiheessa esimerkiksi terveydentila tai kuljetusyhteyksien puute voi muodosta tosiasiallisen esteen.

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

Jos alaikäisellä ilman huoltajaa tullee turvapaikanhakijalla ei ole ulkomaalaislaissa tarkoitettuja perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi, hänet voidaan käännättää lähtömaahansa ainoastaan, jos lapsen asianmukainen vastaanotto hänen lähtömaassaan on varmistettu. Tällä turvataan lapsen hyvinvoinnin kannalta välttämättömän suojelun ja huolenpidon jatkuvuus. Vastaanoton asianmukaisuutta arvioitaessa vastaanottavana tahona lapsen kotimaassa voivat olla lapsen vanhemmat tai muu tosiasiallinen huoltaja kuten lapsen sukulaiset tai omaiset. Lapsen paluun edellytykset selvitetään käytännössä vastaavasti myös silloin, kun kyseessä ei ole turvapaikanhakija. Käännättämispäätök-

sen täytäntöönpanoa valmistellessaan täytäntöön panevan viranomaisen tulee olla yhteydessä lapsen edustajaan sekä lapsen majoituksesta vastuussa olevan ryhmäkodin henkilökuntaan. Täytäntöönpanon yhteydessä tulee huomioida lapsen etu, lapsen ikä sekä mahdollisen tukihenkilön, kuten esimerkiksi lapsen omahoitajan tai – ohjaajan tai muun sosiaalityöntekijän mukanaolomahdollisuus. Lastensuojelulain 2 luvun 7 §:n mukaan kunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen ja kunnan muiden viranomaisten on yhteistyössä seurattava ja edistettävä lasten ja nuorten hyvinvointia sekä poistettava kasvuolojen epäkohtia ja ehkäistävä niiden syntymistä. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen on välitettävä tietoa lasten ja nuorten kasvuoloista ja sosiaalisista ongelmista sekä annettava asiantuntija-apua muille viranomaisille samoin kuin kunnan asukkaille ja kunnassa toimiville yhteisöille.

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

Artiklan 3 kohdan mukaan paluuelvoitteen noudattamatta jättämisen johdosta määrätyn maahantulokiellon kumoamista tai lykkäämistä tulee harkita silloin, kun todistettavasti ilmenee henkilön kuitenkin poistuneen paluuaajan kuluessa. Ulkomaalaislain 150 §:n nojalla muuttuneet olot antavat mahdollisuuden maahantulokiellon peruuttamisen. Direktiivin mukaan kerran oleskeluluvan saaneen ihmiskaupan uhrin kohdalla maahantulokieltoa sovelletaan vain jos paluuelvoitetta ei ole noudatettu tai jos kyseessä on uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle poikkeuksellisesti. Tämä edellyttää poikkeussääntelyä myös ulkomaalaislaissa. Jäsenvaltio voi muutoinkin pidättäytyä määräämästä maahantulokieltoa, kumota sen tai lykätä sitä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta otetaan huomioon myös maahantulokieltoa määrättäessä. Lain 150 §:n nojalla maahantulokielto voidaan myös muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi peruuttaa.

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

III Menettelylliset takeet

12 artikla Päätökset on annettava kirjallisina. Artiklan säännökset tulevat myös käännösten ja tiedottamisen osalta huomioon otetuksi suoraan hallintolain nojalla. Viranomainen huolehtii tulkitsemisesta ulkomaalaislain 203 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä käännyttämistä ja maastakarkottamista koskevassa asiassa. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkiä tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan.

Ulkomaalaislain nojalla tehtävät maastapoistamispäätökset tehdään vakiomuotoa noudattaen. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee asettaa saataville yleisiä tiedotteita, joissa selitetään vakiomuotoisen lomakkeen (päätöksen) keskeinen sisältö vähintään viidellä niistä kielistä, joita kyseiseen jäsenvaltioon tulevat laittomat maahanmuuttajat yleisimmin käyttävät tai ymmärtävät. Lain muutoksen yhteydessä käytettävät päätösmallit päivitetään ja samoin myös asiaan liittyvä asiakastiedottaminen eri kielillä.

13 artikla Artiklan 1 kohdan mukaan oikeussuojakeinojen on oltava tehokkaita. Artiklan 2 kohdan mukaan tulee olla mahdollisuus väliaikaisesti lykätä täytäntöönpanoa. Artiklan 3 kohdan mukaan asianomaisella tulee myös olla mahdollisuus saada oikeudellista neuvontaa, oikeudellinen edustaja ja tarvittaessa kielellistä apua. Ulkomaalaislain 13 luvussa säädetään valitusoikeudesta myös käännättämis- ja maastakarkottamispäätösten osalta. Hallinto-oikeus voi hallintolainkäyttölain 32 §:n nojalla kieltää tai keskeyttää maastapoistamisen täytäntöönpanon. Ulkomaalaislain 8 § sisältää säännökset asiamiehen ja avustajan käytöstä. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa. Hallintoasian vireillepanossa ja käsittelyssä saa käyttää myös asiamiestä, jos ulkomaalaisen henkilökohtainen kuuleminen tai paikalle saapuminen ei ole tarpeen asian selvittämiseksi tai hänen henkilöllisyytensä varmistamiseksi. Ulkomaalaislain mukaisen muutoksenhakuasian vireillepanossa tai käsittelyssä asianomainen saa käyttää avustajaa tai asiamiestä. Lain 9 § sisältää säännökset oikeusavusta. Ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaissa (257/2002). Hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättyä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Käsitellessään ulkomaalaislaissa tarkoitettua asiaa tuomioistuin voi myöntää ulkomaalaiselle oikeusapua edellyttämättä selvitystä oikeusavun hakijan taloudellisesta asemasta. Avustajan palkkio suoritetaan valtion varoista siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Lain 10 §:n mukaan ulkomaalaislain mukaisen hallinto- ja muutoksenhakuasian käsittelyssä on oikeus käyttää tulkkia. Viranomaisen huolehtii tulkitsemisesta 203 §:n mukaisesti. Lain 203 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisestä tai kääntämisestä käännättämistä ja karkottamista koskevassa asiassa. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkia tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan.

14 artikla Artiklan mukaan vapaaehtoista paluuta varten annettuna aikana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon lykkäystilanteessa (9 artikla) on otettava huomioon perheen yhtenäisyys, kiireellinen terveydenhoito ja välttämätön sairaanhoito, alaikäisille pääsy peruskouluun oleskelun pituuden mukaan sekä haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeet. Perusopetuslain (628/1998) 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään käännättämiseen ja karkottamiseen liittyvästä kokonaisharkinnasta. Asiassa otetaan huomioon kaikki seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Pykälässä on nimenomaisesti mainittu muun muassa perhesiteet. Lapsen etu otetaan ulkomaalaislain 6 §:n mukaan huomioon kaikessa lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa. Poliisi ja rajavartiolaitos antavat tarvittavat tarkemmat ja sitovat määräykset liittyen täytäntöönpanoon (perheen yhtenäisyyden säilyttäminen, kiireellinen sairaanhoidon tarve, haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet). Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä.

IV Säilöönotto maastapoistamista varten

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

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

17 artikla Direktiivissä säädetään alaikäisten ja perheiden säilöönotosta. Lain säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta sekä säilöönottoyksiköstä 11 §:ssä todetaan, että alaikäisten huolenpidon järjestämisessä otetaan huomioon heidän elämäntilanteestaan johtuvat erityiset tarpeensa. Lisäksi pykälän mukana perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä. Laki vastaa direktiivin sisältöä.

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

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

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

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

Tavallisessa turvapaikkamenettelyssä käännyttämisspätös on täytäntöönpanokelpoinen, kun valituslupahakemus on jätetty tai kun 30 päivän aika valitusluvan hakemiselle on mennyt umpeen eikä valituslupaa ole haettu. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä kiellon täytäntöönpanolle. Sisäasiainministeriön poliisiosaston antamassa aikaisemmin mainitussa määräyksessä on kuitenkin annettu tätä suotuisampi menettelyohje. Määräyksen mukaan lainvoimaisuutta edellyttävää maastapoistamispäätöstä ei panna täytäntöön ennen kuin valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen on kulunut umpeen. On myös esitetty tulkinta, että ulkomaalaislain 201 §:n 1 momentti sisältää erityissäännöksen suojelua hakeneen ulkomaalaisen käännyttämisestä. Tämän tulkinnan mukaan erityissäännös syrjäyttäisi 200 §:n 1 momentissa olevan yleissäännöksen, jonka mukaan valitusluvan hakeminen ei estä päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä tulkinta johtaisi siihen, että tavallisessa menettelyssä ratkaistu turvapaikanhakijan käännyttämisspätös voitaisiin panna täytäntöön vasta korkeimman hallinto-oikeuden lopullisen päätöksen jälkeen, jos valituslupaa on haettu. Käytännössä turvapaikanhakijan käännyttämisspätöksen täytäntöönpano kestäisi huomattavasti kauemmin kuin nyt. Tämän tulkinnan mukaan täytäntöönpanokiellon hakemismahdollisuus muuttuisi tarpeettomaksi, koska päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua. Näin turvapaikanhakijoille muodostuisi maastapoistamisen suhteen parempi suoja kuin maassa jo pitkään oleskelluvalla oleskelleille, karkottamispäätöksen saaneille ulkomaalaisille.

Nykyinen ulkomaalaislaki tuli voimaan 1 päivänä toukokuuta 2004. Turvapaikanhakijoiden käännättämisen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädettiin vanhan ulkomaalaislain (648/2000) 62 §:ssä. Tuon lain 62 §:n 3 momentin mukaan valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei lykännyt hallinto-oikeuden turvapaikanhakijan käännättämisestä tekemää päätöstä, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrännyt. Maasta karkottamisen osalta valitusluvan hakemisella oli edelleen lykkäävä vaikutus eli karkottamispäätöksen täytäntöönpanossa tuli aina odottaa korkeimman hallinto-oikeuden lopullista ratkaisua. Ehdotuksessa uudeksi ulkomaalaislaiksi (HE 28/2003 vp) täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös ulotettiin koskemaan kaikkia maastapoistamispäätöksiä eli käännättämisten lisäksi maasta karkottamista. Hallituksen esityksen perusteluista ja 200 §:n sanamuodosta ilmenee selvästi, että tarkoituksena oli nimenomaan laajentaa periaate koskemaan kaikkia maastapoistamispäätöksiä. Maasta karkottaminen asetettiin siis täytäntöönpanokelpoisuuden osalta samalle tasolle kuin tavallisessa menettelyssä tapahtuva turvapaikanhakijan käännättäminen. Lain 200 §:n 1 momentin perustelujen viimeisessä kappaleessa on kuitenkin ilmeinen virhe. Päätöksen lainvoimaisuus on määritelty väärin sitomalla se hallinto-oikeuden ratkaisuun. Perusteluissa päätöksen lainvoimaisuus on sekoitettu päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen. Lainsäätäjän tarkoitus kuitenkin näyttäisi olleen se, että maastapoistamista koskevat päätökset ovat täytäntöönpanokelpoisia, vaikka valituslupaa haettaisiinkin. Tämä perusteluteksti voi osaltaan selittää 201 §:n 1 momentin muotoilua. Kyseisessä lainkohdassa viitataan päätöksen lainvoimaisuuteen, mikä ei vastaa perusteluissa sanottua. Perustelut ilmentävät tarkoitusta säilyttää turvapaikanhakijoiden käännättämisen osalta vanha käytäntö. Perustelut eivät siten tue tulkintaa, jonka mukaan 201 § erityissäännöksenä syrjäyttäisi 200 §:n.

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

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

3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET

3.1 Tavoitteet

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

3.2 Keskeiset ehdotukset

Vapaaehtoinen paluu palauttamispäätöksessä

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

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei annettaisi silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai mikäli oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta tai kysymys on lain 103 §:n mukaisista tilanteista (nopeutetut turvapaikkamenettelyt). Pakenemisen vaara tulee direktiivin mukaan määritellä laissa objektiivisin kriteerein. Päätöstä käännättämisestä tai karkottamisesta ei voitaisi panna täytäntöön vapaaehtoisen paluun aikana, jollei päätöksen antamisen jälkeen ole ilmennyt pakenemisen vaaraa tai vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Vaara arvioidaan täytäntöönpanosta vastuussa olevan viranomaisen toimesta.

Säilöönotto maastapoistamista varten

Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa säilöönnotolle ei ole säädetty enimmäisaikaa Ulkomaalaislain 127 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökseen tulisi aikaraja, jolloin säilöön otettu on viimeistään päästettävä vapaaksi. Säilöönoton enimmäisaika olisi näin direktiivin mukaisesti kuusi kuukautta. Säilöönottoaika voisi kuitenkin olla pidempi, ei kuitenkaan yli 12 kuukautta, mikäli ulkomaalainen ei tee yhteistyötä palauttamisasiassa tai kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluusiakirjoja ja maastapoistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Muutos tulisi koskemaan myös Euroopan unionin, Euroopan talousalueen valtion sekä Sveitsin kansalaisia, koska yhdenvertaisuusnäkökulmasta ei ole tässä asiassa perusteltua asettaa heitä huonompaan asemaan. Enimmäisaika koskisi myös kaikkia säilöönottoperusteita. Käytännössä pidemmät säilöönottoajat liittyvät yleensä juuri maastapoistamiseen. Enimmäisajan käyttöönoton ei ole tarkoitus olennaisesti muuttaa olemassa olevaa käytäntöä säilöönoton keston suhteen. Pidemmät, kuukausia kestävät säilöönnotot ovat jatkossakin poikkeus.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislain 150 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin että maahantulokielto määrättäisiin aina kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole sitä koskevien edellytysten puuttuessa myönnetty tai paluuvaikeutta kyseisessä ajassa ei ole noudatettu. Muulloin maahantulokiellon määrääminen olisi edelleen voimassaolevan lainsäädännön mukaisesti palauttamispäätöksen tekvän viranomaisen harkinnassa. Maahantulokiellon pituutta koskevaa säännöstä ehdotetaan samalla täsmennettäväksi siten, että tois- taiseksi voimassa oleva maahantulokielto olisi mahdollinen ainoastaan silloin, jos törkeisiin tai am-

mattimaiseen rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen katsotaan olevan vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

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

Maahantulokiellon määräämisessä tai kumoamisessa tehtäisiin jatkossakin 146 §:n nojalla humanitaariset perusteet käsittävä kokonaisharkinta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Poliisille maastapoistamisen täytäntöönpanosta aiheutui vuoden 2009 aikana kyseisen arviomäärärahmomentin kautta poistokustannuksia 2 132 000 euroa. Turvapaikkatutkinnan tulkkaukskustannuksia kertyi 1 040 000 euroa. Vapaaehtoisen paluun edistäminen merkitsee saattajien puuttumiseen liittyviä säästöjä. Turvapaikanhakijan kohdalla säästöjä kertyy myös siitä, että hän rasittaa vähemmän aikaa vastaanottojärjestelmää vapaaehtoisen paluun kautta. Yhden säilöpaikan vuosikustannus on 66.300 euroa. Säilöpaikkoja on Metsälän säilöyksikössä 40 ja ne ovat säännönmukaisesti täynnä. Laiton maassa oleskelu saattaa merkitä myös laitonta työntekoa, mikä ei ole harmaan talouden torjunnan näkökulmasta ole suotavaa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Hallintokäytäntö maastapoistamismenettelyn osalta muuttuisi osittain. Viranomaisen joutuisi jo maastapoistamispäätöksen tekohetkellä ottamaan nimenomaisesti kantaa siihen voiko vapaaehtoinen paluu tulla kyseeseen. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden toteaminen jo palauttamispäätöksessä antaa enemmän suunnitelmallisuutta ja joustavuutta täytäntöönpanovaiheeseen. Palauttamislanteet voidaan tätäkin kautta luokitella ja ennakoida selkeämmin. Esimerkiksi paljon kustannuksia lisäävä saattajien käyttötarve voidaan tietää paremmin jo ennakoon. Vapaaehtoisen paluun mahdollinen lisääntyminen vähentäisi tarvetta säilyttää maastapoistettavia poliisin tai Rajavartiolaitoksen tiloissa. Metsälän säilön korkean käyttöasteen vuoksi tämä poikkeusmenettelyksi tarkoitettu säilyttäminen on muodostunut normaalikäytännöksi.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

Maahantulokiellon säännönmukaisempi määrääminen ohjaa osaltaan ulkomaalaisia hakemaan ensimmäisiä oleskelulupia Suomen edustuston kautta ulkomailla. Esimerkiksi uusien hakemusten jättäminen Suomessa jo aiemmin saadun kielteisen päätöksen jälkeen voi vähentyä, kun henkilö tietää vapaaehtoisen paluunajan laiminlyönnin johtavan maahantulokieltoon. Muutoinkin maahantulosään-

nösten kiertämiseksi tehtyjen perusteettomien hakemusten voidaan arvioida muutoksen johdosta vähentyvän ainakin jossain määrin.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

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

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esitys on valmisteltu sisäasiainministeriössä. Valmistelussa ovat olleet mukana asiantuntijoina poliisin, rajavartiolaitoksen sekä Maahanmuuttoviraston edustajia.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esitysluonnoksesta on pyydetty lausunnot sisäasiainministeriön poliisiosastolta sekä rajavartiolaitosastolta, ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, puolustusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, eduskunnan oikeusasiamieheltä, korkeimmalta hallinto-oikeudelta, Helsingin hallinto-oikeudelta, vähemmistövaltuutetulta, Poliisihallitukselta, Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, Maahanmuuttovirastolta, Pakolaisneuvonta ry:ltä, Ihmisoikeusliitto ry:tä, Suomen Punaiselta Ristiltä ja Amnesty International ry:ltä

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1.1 Ulkomaalaislaki

127 § Säilönotetun päästäminen vapaaksi

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

147 a § Vapaaehtoinen paluu palauttamispäätöksessä

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi direktiivin 7 artiklan johdosta uusi pykälä palauttamispäätöksessä määrättävästä vapaaehtoisen paluun ajasta. Maastapoistamisen tai poistumisen yhteydessä ei käytettäisi saattajia, jos henkilö poistuu maasta vapaaehtoista paluuta varten määrätyn ajan kuluessa.

Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä ulkomaalaiselle määrättäisiin direktiivin mukaisesti vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän aika vapaaehtoista maasta poistumista varten. Aika laskettaisiin siitä, kun päätös on täytäntöönpantavissa. Aikaa voitaisiin kuitenkin pidentää yksittäistapaukseen liittyvien erityisolosuhteiden johdosta. Tällaisia syitä voivat olla esimerkiksi lasten koulunkäynti, perhesiteet ja muut sosiaaliset siteet ottaen erityisesti huomioon oleskelun pituus. Pidentäminen olisi kuitenkin aina poikkeuksellinen toimenpide näidenkin olosuhteiden vallitessa.

Vapaaehtoiseen paluuseen annettavaa aikaa ei määrättäisi, mikäli kyseessä olisi ulkomaalaisen käännättäminen välittömästi rajanylityksen yhteydessä ja rajatarkastusta suoritettaessa (vertaa direktiivin 2(2a) artikla). Muita poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tekemiä käännätyspäätöksiä tämä rajoitus ei koskisi. Käännätysperusteet ovat tällöin useimmiten yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä tai on olemassa pakenemisen vaara eikä vapaaehtoisen paluun aikaa näin määrättäisi. Vapaaehtoisen paluun ajan määrääminen liittyisikin käytännössä useimmiten Maahanmuuttoviraston päätöksiin.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrättäisi silloin, kun henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tämä tarkoittaa käytännössä yleensä rikosperusteista maasta poistamista. Yleinen järjestys ja turvallisuus käsitteenä määräytyisi vastaavasti kuin se on ulkomaalaislain muissa säännöksissä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksiin liittyen. Valtion turvallisuuteen liittyvät näkökohdat tulee ottaa myös tässä arvioinnissa huomioon. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen tulee käännättämistä tai karkottamista koskevassa esityksessään Maahanmuuttovirastolle sekä turvapaikatutkinnan yhteydessä ottaa myös kantaa siihen estävätkö yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät seikat tai pakenemisen vaara heidän mielestään vapaaehtoisen paluun ajan määräämisen. Maahanmuuttovirasto voi muutoinkin kääntyä oma-aloitteisesti näiden viranomaisten puoleen asian selvittämiseksi. Vapaaehtoista paluuaikaa ei määrättäisi silloin, kun oleskelulupahakemukseen on tehty kielteinen päätös ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin perusteella, esimerkiksi kun kyseessä on ollut niin sanottu lumeavioliitto. Direktiivin 7 artiklan 4 kohdan näkökulmasta selvästi perusteettomana hakemuksena pidettäisiin myös tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ulkomaalaislain 103 §:n nojalla jätetty tutkimatta tai ratkaistu nopeutetussa menettelyssä. Edellä mainittujen lisäksi myös arvioitu pakenemisen vaara estäisi vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden. Pakenemisen vaaran olemassaolon arviointi tehtäisiin tarkastelemalla sitä voisivatko ulkomaalaislain 121 §:n mukaiset säilönoton edellytykset täytyä. Vapaaehtoiselle paluulle varatuksi ajaksi voidaan direktiivin 7 artiklan mukaan asettaa 118 §:n mukainen ilmoittautumisvelvollisuus tai 119 §:n mukainen muu velvollisuus.

150 § Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan tämän pykälän nojalla käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan johdosta muutettavaksi siten, että maahantulokielto määrättäisiin aina silloin, kun aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole edellytysten puuttuessa määrätty tai ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Oleskeluluvan saaneelle ihmiskaupan uhrille, jonka oleskelulupaa ei ole jatkettu tai jonka oleskelulupa on peruutettu, maahantulokieltoa ei kuitenkaan määrättäisi paitsi silloin, kun hän ei ole poistunut maasta annetussa ajassa vapaaehtoisesti tai kun hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto voitaisiin jatkossa määrätä myös erillisellä päätöksellä silloin, kun vapaaehtoinen paluu ei ole toteutunut. Maahantulokielto liittyisi tällöinkin asiallisesti edeltävään maastapoistamispäätökseen, joten maahantulokiellon antaisi tässäkin tapauksessa sama viranomainen.

Maahantulokielto määrättäisiin ehdotuksen mukaan jatkossakin enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan kuitenkin sanamuodoltaan täsmennettäväksi direktiivin johdosta niin, että laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voitaisiin määrätä toistaiseksi silloin, kun on olemassa vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Törkeään tai ammattimaiseen rikollisuuteen liittyy poikkeuksetta direktiivin tarkoittama vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä muutoksen tavoitteena ole laajentaa määräaikaisen maahantulokiellon käyttöä samalla kun rajoitettaisiin toistaiseksi määrätyn maahantulokiellon käyttöä.

200 § *Täytäntöönpanokelpoisuus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että päätöstä maastapoistamisesta ei saisi panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei tässä laissa toisin säädetä. Samaten 1 momentissa säädettäisiin, että valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Säännös vastaa momentin nykyistä sisältöä. Siinä ilmaistaan pääsääntö, jonka mukaan maastapoistamisen täytäntöönpano edellyttää lainvoimaista päätöstä. Samoin momentissa ilmaistaan kaikkien maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa koskeva sääntö, jonka mukaan valitusluvan hakeminen hallinto-oikeuden päätöksestä ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Korkein hallinto-oikeus voi kuitenkin määrätä täytäntöönpanokiellon.

Pykälän 2 momentti sisältäisi yleissäännöksen siitä, että lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saisi panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan. Säännös vastaa sisällöltään nykyistä säännöstä. Säännös perustuu perustuslain 9 §:n 4 momentin ja ulkomaalaislain 147 §:n säännöksiin, jotka sisältävät yleisen palautuskiellon periaatteen. Palautuskielto koskee myös maastapoistamisen täytäntöönpanoa suorittavia viranomaisia. Tässä 2 momentissa oleva säännös muistuttaa viranomaisia palautuskiellon noudattamisesta. Tällaisissa tapauksissa täytäntöönpanoa suorittava viranomainen voi kehottaa asianomaista hakemaan uudestaan kansainvälistä suojelua.

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

201 §. *Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano*

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

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

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

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

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

Suvereenin valtion omaan harkintavaltaan kuuluu, ketkä ulkomaalaiset se päästää alueelleen. Säännös ulkomaalaisen oikeudesta liikkua Suomen rajojen yli on perustuslain 9 §:n 4 momentissa, joka kuuluu seuraavasti: "Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaisia ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu". Edellä mainitun säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Siksi ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä on säädettävä lailla. Lain sisällön tulee vastata Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Edellä mainitut seikat ilmenevät myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 23/1998 vp.

Perusoikeusuudistuksessa luovuttiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ilmentämän ajatustavan mukaisesti perusoikeuksien kytkemisestä Suomen kansalaisuuteen eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Poikkeuksia ovat vaalioikeudet ja lupa oleskella maassa. Muita perusoikeuksia ei enää rajata kansalaisuuden perusteella.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomiois-

tuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäytönelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan siinä erikseen mainitut oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

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

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

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

147 a §

Vapaaehtoinen paluu palauttamispäätöksessä

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

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä silloin, kun on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tai mikäli oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosaännösten kiertämisen johdosta taikka kyseessä on kansainvälistä suojelua

koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetun menettelyn käyttämisestä 103 §:n nojalla.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Ulkomaalaiselle voidaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. *Maahantulokielto määrätään, mikäli aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin nojalla määrätty tai mikäli ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokieltoa ei määrätä 52 a §:n perusteella oleskeluluvan saaneelle, jolle ei ole myönnetty uutta oleskelulupaa tai jonka oleskelulupa on peruutettu, paitsi jos hän ei ole noudattanut paluuvälvoitetta tai hän on uhka yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Maahantulokielto määrätään erillisenä päätöksenä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti.*

Maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. Laadultaan törkeästä tai ammattimaisesta rikoksesta rangaistukseen tuomitulle ulkomaalaiselle maahantulokielto voidaan määrätä toistaiseksi *silloin, kun on olemassa vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.*

...

200 §

Täytäntöönpanokelpoisuus

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

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

Päätöstä maastapoistamisesta ei saa panna täytäntöön silloin, kun asianomaiselle on annettu 147 a §:ssä mainittu määräaika vapaaehtoiselle paluulle, paitsi kun on olemassa pakenemisen vaara tai henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.

201 §

Käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Päätös käännättämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Maahanmuuttoviraston päätöstä käännättämisestä, kun ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun ~~tai tilapäisen suojelun~~ perusteella, ei kuitenkaan saa panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, jollei 2 tai 3 momentissa toisin säädetä. *Valitusluvan hakeminen korkeimmalta hallinto-oikeudelta ei estä päätöksen täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.*

Helsingissä xx päivänä kuuta 20xx

Tasavallan Presidentti
TARJA HALONEN

Maahanmuutto- ja eurooppaministeri
Astrid Thors