

HE 51/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia ja rikoslakia.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, selkiyttämään ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaa sääntelyä ja takaamaan kansallinen turvallisuus kaikissa tilanteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että muissa kuin turvapaikka-asioissa tehtävien maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ne voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Jatkossa muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei lykkäisi automaattisesti päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuin ratkaisee valituksen. Karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista eli valitusajan päättymisen jälkeen. Jos päätöksestä valitettaisiin, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Muutokset koskisivat sekä kolmannen maan kansalaisia että Euroopan unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään.

Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi täsmentämällä, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla vältettäisiin tarve tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä. Myös säilöönoton enimmäiskeston laskentaa tarkennettaisiin tilanteissa, joissa säilöönotto koostuu useista eri perusteista tehdyistä säilöönottojakoista.

Esityksessä ehdotetaan, että maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta selkiytettäisiin suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön. Euroopan unionin kansalaisia koskisi jatkossa yksi maastapoistamismenettely nykyisten kahden menettelyn sijaan. Turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen mukaiset siirtopäätökset erotettaisiin käännyttämisestä. Lisäksi rajanvetoa pääsyn epäämisen ja käännyttämisen välillä täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös joitakin muutoksia, jotka perustuvat soveltamiskäytännössä esiin nousseisiin muutostarpeisiin. Niitä ovat muun muassa muutosehdotukset, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksiantoa, esitystä oleskeluluvan peruuttamiseksi, oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä ulkomaalaisen henkilötuntemerkkien ottamista.

Lisäksi lakiin lisättäisiin säännös mahdollisuudesta määrätä ennakkollinen maahantulokielto sellaiselle muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.6.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
2 EU-säädösten tavoitteet ja keskeinen sisältö	7
2.1 Schengenin rajasäännöstö	7
2.2 SIS-rajatarkastusasetus	9
2.3 Hallinta-asetus	11
2.4 Vapaan liikkuvuuden direktiivi	12
2.5 Pitkään oleskelleita koskeva direktiivi	14
2.6 Paluudirektiivi	15
2.6.1 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset ja paluudirektiivin soveltamisala	15
2.6.2 Pääsyn epääminen	16
2.6.3 Kansalliseen lainsäädäntöön perustuva käännyttäminen	16
2.6.4 Ennakollinen maahantulokielto	17
2.6.5 Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	17
3 Nykytila ja sen arviointi	18
3.1 Pääsyn epääminen	18
3.1.1 Pääsyn epääminen ja sitä täydentävä käännyttäminen ulkomaalaislaissa	18
3.1.2 Schengen-määräaika-arvioinnin suositus koskien pääsyn epäämistä ja lakimuutostarpeen arviointia	19
3.2 Käännyttäminen	20
3.3 Vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa ja hallinta-asetuksessa tarkoitetut siirtopäätökset	21
3.4 Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaisten maasta poistaminen	23
3.4.1 Maastapoistamismenettely ja maasta poistamisen perusteet	23
3.4.2 Toimivaltaiset viranomaiset	25
3.4.3 Maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	25
3.5 Kolmansien maiden kansalaisten maasta karkottaminen	27
3.5.1 Maasta karkottamisen perusteet	27
3.5.2 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus	29
3.5.3 Arviointia koskien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta	29
3.6 Yksittäiset soveltamiskäytännöstä johtuvat muutokset	31
3.6.1 Kansallinen turvallisuus	31
3.6.2 Henkilötuntemerkkien ottaminen	31
3.6.3 Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen	33
3.6.4 Kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksianto	34
3.6.5 Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto	34
3.6.6 Oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskeva esitystoimivalta	35
3.6.7 Oleskeluluvan epääminen laittoman oleskelun perusteella	36
3.6.8 Kokonaisharkinnan siirtäminen tietyissä tilanteissa oleskelulupaharkintaan	37
3.6.9 Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättäminen	37

3.6.10 Maahantulokielto ulkomailla oleskelevalle henkilölle, jolla on lupahistoriaa Suomessa	38
3.7 Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella	39
3.8 Säilönoton enimmäiskeston laskenta	41
4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	42
4.1 Kansainväliset velvoitteet	42
4.2 Keskeinen oikeuskäytäntö	43
4.2.1 Euroopan unionin tuomioistuin	43
4.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin	43
5 Tavoitteet	44
6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	45
6.1 Keskeiset ehdotukset	45
6.2 Pääasialliset vaikutukset	46
6.2.1 Yhteisvaikutukset muiden lakimuutosten kanssa	46
6.2.2 Taloudelliset vaikutukset	47
6.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	48
6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	51
6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan	51
6.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon	52
6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin	52
6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	53
6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan	54
6.2.4.6 Vaikutukset tietosuojaan	54
7 Muut toteuttamisvaihtoehdot	55
7.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	55
7.1.1 Pääsyn epääminen	55
7.1.2 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus	55
7.1.3 Ennakollinen maahantulokielto	55
7.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	56
7.2.1 Pääsyn epääminen	56
7.2.2 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset	57
7.2.3 Euroopan unionin kansalaisten maasta poistaminen	58
7.2.4 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus	59
7.2.5 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella	61
8 Lausuntopalaute	63
8.1 Yleistä	63
8.2 Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen	64
8.3 Ennakollinen maahantulokielto	65
8.4 Maahantulokieltoasäntelyä koskevat muutokset	65
8.5 Oleskelulupasäntelyä koskevat muutokset	66
8.6 Muita huomioita	67
8.7 Vaikutusten arvioinnit	67
9 Säännöskohtaiset perustelut	68
9.1 Ulkomaalaislaki	68
9.2 Rikoslaki	103
10 Voimaantulo	104

11 Toimeenpano ja seuranta.....	106
12 Suhde muihin esityksiin	106
12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	106
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	106
13.1 Lapsen edun toteutuminen sekä yksityis- ja perhe-elämän suoja	107
13.2 Karkottamispäätösten ja pääsyn epäämistä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuus.....	108
13.3 Maahantulokieltoa koskeva sääntely	110
13.3.1 Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella	110
13.3.2 Voimassa olevaan maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset.....	113
13.3.3 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus	114
13.4 Oleskelun laillisuus ja oleskeluluvan epääminen	114
13.5 Säilönoton enimmäiskeston laskenta	115
13.6 Henkilötietojen suoja	115
13.7 Tilapäistä suojelua saavia koskeva siirtymäsäännös	117
LAKIEHDOTUKSET	120
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	120
2. Laki rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.....	135
LIITE	136
RINNAKKAISTEKSTIT	136
1. Laki ulkomaalaislain muuttamisesta.....	136
2. Laki rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.....	163

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan kielteisen päätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Hallitusohjelma edellyttää myös ulkomaalaislain (301/2004) uudistamista vaiheittain, mukaan lukien yhtenä osa-alueena maasta poistaminen. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus takaa kansallisen turvallisuuden kaikissa tilanteissa.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa laaditussa asiakirjassa *Näkökohtia ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen valmisteluun* (Sisäministeriön julkaisuja 2023:17¹) todetaan, että yksi asiakokonaisuuksista, joka ehdottomasti tulisi uudistaa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen ensimmäisessä vaiheessa, on maasta poistamista ja maastapoistamis päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely.

Euroopan komissio antoi 11.3.2025 ehdotuksen paluuasetukseksi (COM(2025) 101 final),² jäljempänä *paluuasetusehdotus*. Valtioneuvosto antoi asetusehdotusta koskevan U-kirjelmän (U 15/2025 vp³) eduskunnalle 15.5.2025. Asetus aiheuttaa hyväksytyksi tultuaan merkittäviä muutoksia ulkomaalaislain maasta poistamista koskevaan sääntelyyn. Koska kyse on asetuksena suoraan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä, tulee tarkasteltavaksi toisaalta päällekkäisen kansallisen sääntelyn kumoaminen ulkomaalaislaista, toisaalta mahdollisen kansallisen liikkumavaran mahdollistama uusi sääntely. EU-asetuksen valmistelun osuessa ajallisesti päällekkäin tämän esityksen valmistelun kanssa, on tässä esityksessä pyritty keskittymään pääasiassa muihin kuin asetusehdotuksen alaan kuuluviin kysymyksiin.

Suomelle annettiin kesällä 2023 Schengen-määräaika-arvioinnissa suositus, jonka mukaan Suomen olisi saatettava pääsyn epäämistä koskeva menettely Schengenin rajasäännösten 3 ja 14 artiklan mukaiseksi ja varmistettava, että kolmansien maiden kansalaiset, joilta on evätty pääsy, eivät tule Suomen alueelle. Lisäksi Suomen olisi varmistettava palauttamispäätösten tuloksellinen ja oikeasuhteinen täytäntöönpano direktiivin 2008/115/EY 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti muun muassa toteuttamalla toimenpiteitä sellaisten valitusten käsittelemiseksi nopeasti, jotka on tehty yksinomaan palauttamismenettelyn viivyttämiseksi tai estämiseksi, vauhdittamalla palauttamismenettelyjä ja poistamalla nykyisiä menettelyllisiä esteitä.⁴

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 9.12.2022 hyväksytyissä Euroopan unionin neuvoston päätelmissä "Eurooppalaisten suojeleminen terrorismilta: saavutukset ja tulevat toimet" (9997/22) neuvosto katsoo, että se, että maahantulokieltoon ja karkottamiseen liittyvien toimenpiteiden määräämistä koskevat kansalliset oikeudelliset ja institutionaaliset kehykset ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia, ei saisi rajoittaa arvoa, jota saadaan maahantulokieltoon liittyvien kansallisten toimenpiteiden tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään asetuksen

¹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/60e8eb25-518c-42bb-80ac-f0b8821ff6c8/content>

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9565bdd7-ff1a-11ef-9503-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF

³ U 15/2025 vp | Valtiopäiväasiakirjat | Eduskunta

⁴ <https://intermin.fi/documents/1410869/3723688/Suomea+koskeva+Schengen-arviointi.pdf/f3c95de4-c903-b632-a1b8-9cca6e61e515/Suomea+koskeva+Schengen-arviointi.pdf?t=1738830545791>

(EU) 2018/1861 24 artiklan säännösten perusteella mahdollisuuksien mukaan (21 kohta). Neuvosto kehottaa jäsenmaita määräämään kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kansallisia maahantulokieltoja kolmansien maiden kansalaisille, jotka esimerkiksi oikeuden tuomioiden kaltaisten tietojen tai toimivaltaisten turvallisuuspalvelujen tiedustelutietojen perusteella aiheuttavat vakavan ja kohtuullisen uhkan kansalliselle turvallisuudelle ja/tai yleiselle järjestykselle ja joiden läsnäolo EU:n alueella muodostaisi näin ollen uhkan. Nämä tiedot voivat koskea terrori-iskun suunnittelua, konfliktialueella asumista tai osallistumista terroritoimintaan (32 kohta). Lisäksi neuvosto kehottaa jatkamaan asetuksen (EU) 2018/1861 24 artiklan mukaisesti maahantulokieltoon liittyvien toimenpiteiden tallentamista SIS-järjestelmään, jotta terrorismin uhkan aiheuttavien henkilöiden pääsyä Euroopan unionin alueelle voidaan rajoittaa.⁵

Ulkomaalaislain muutoksella 147/2025⁶ lakiin sisällytettiin säännökset koskien oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi tilanteessa, jossa ulkomaalainen oleskelee Suomen ulkopuolella. Muutosta valmisteltaessa suojelupoliisi toi esiin tarpeen maahantulokiellon määräämiseen myös sellaiselle Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle, jolla ei ole lainkaan lupahistoriaa Suomessa, EU:n jäsenvaltiossa tai Schengen-alueella tai jonka oleskelulupa ei ole enää voimassa. Ehdotusta ei kuitenkaan aikataulullisista syistä ollut tuolloin mahdollista sisällyttää esitykseen.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelun tukena on ollut asiantuntijoita Poliisihallituksesta, Maahanmuuttovirastosta, Rajavartiolaitoksen esikunnasta ja suojelupoliisista.

Esitysluonnos on ollut lausunnolla ajalla 19.12.2025–9.2.2026. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 41 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 30. Lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto.

Lausuntopalautetta ja sen huomioon ottamista käsitellään jaksossa 8.

Tämän hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM035:00/2024>.

2 EU-säädösten tavoitteet ja keskeinen sisältö

2.1 Schengenin rajasäännöstö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö), jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*,⁷ on merkityksellinen tämän esityksen näkökulmasta erityisesti siksi, että siinä säädetään pääsyn epäämisestä. Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan asetuksena Suomessa ja muissa Schengen-valtioissa suoraan ilman erillistä kansallista täytäntöönpanoa.

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9997-2022-INIT/fi/pdf>

⁶ HE 143/2024 vp | Valtiopäiväasiakirjat | Eduskunta

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399>

Schengenin rajasäännösten 3 artiklassa säädetään säännösten soveltamisalasta. Sen mukaan asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia sekä pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta.

Rajasäännösten 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirja, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti asetuksen nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisin perustein.

Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdassa säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantuloedellytyksistä. Säännös koskee kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksiä jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaista oleskelua varten eli sellaista oleskelua, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Kyseisen kohdan b alakohdan mukaan yhtenä edellytyksenä on voimassa oleva viisumi, jota ei kuitenkaan edellytetä, jos henkilöllä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi.

Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdasta voidaan poiketa tietyissä tapauksissa, joista säädetään saman artiklan 5 kohdassa. Kyseisen kohdan a alakohdan mukaan kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukielto- tai ulkorajan hän pyrkii ylittämään.

Pääsyn epääminen perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklaan. Sen 1 kohdan mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikka-oikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaisesta oleskelusta varten.

Pääsy voidaan 14 artiklan 2 kohdan mukaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Perusteltu päätös annetaan rajasäännösten liitteessä V olevassa B osassa olevalla vakiomuotoisella lomakkeella, jonka pääsyn epäämisasioissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomaisella täyttää. Täytetty vakiomuotoinen lomake annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka on merkittävä lomakkeeseen kuittaus pääsyn epäämisen vastaanottamisesta. Päätös tulee voimaan välittömästi. Schengenin rajasäännösten liitteessä V olevassa A osassa säädetään pääsyn epäämisessä noudatettavista menettelyistä.

Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 3 kohdan mukaan henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Rajavartijoiden on artiklan 4 kohdan mukaan huolehdittava siitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, ei mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle.

2.2 SIS-rajatarkastusasetus

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 28.11.2018 asetuksen [(EU) 2018/1861] Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta, jäljempänä *SIS-rajatarkastusasetus*.⁸ Tämän esityksen näkökulmasta säädös on olennainen erityisesti siltä osin kuin se liittyy maahantulokieltokuulutusten syöttämiseen SIS-järjestelmään ja jäsenvaltioiden mahdollisuuteen saada siten nopeasti käyttöönsä tiedot toistensa antamista maahantulokielloista.

SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on tallennettava maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeva kuulutus, jos jokin seuraavista edellytyksistä täyttyy: a) jäsenvaltio on katsonut yksilöllisen arvioinnin perusteella, johon sisältyy myös asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja maahantulon ja maassa oleskelun epäämisen seurausten arviointi, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen läsnäolosta sen alueella aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, ja jäsenvaltio on tämän vuoksi hyväksynyt kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti oikeudellisen tai hallinnollisen päätöksen maahantulon ja maassa oleskelun epäämisestä ja tehnyt maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kansallisen kuulutuksen; tai b) jäsenvaltio on määrännyt kolmannen maan kansalaiselle maahantulokiellon direktiivin 2008/115/EY mukaisia menettelyjä noudattaen.

Saman artiklan 2 kohdan mukaan 1 kohdassa tarkoitettu tilanne on kyseessä, jos: a) kolmannen maan kansalainen on tuomittu jäsenvaltiossa rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus; b) voidaan vakavin perustein olettaa, että kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt vakavaan rikokseen, mukaan lukien terrorismirikos, tai on selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin jäsenvaltion alueella; tai c) kolmannen maan kansalainen on kiertänyt tai yrittänyt kiertää maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle tai siellä oleskelua koskevaa unionin tai kansallista lainsäädäntöä.

Euroopan komission laatimassa SIS-käsikirjassa (C(2023) 2152 final)⁹ käsitellään yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan liittyviin päätöksiin perustuvia kuulutuksia. Maahantulokieltola koskevia kansallisia päätöksiä voidaan tehdä käsikirjan mukaisesti syistä, jotka eivät liity laittomaan oleskeluun. Tällaisissa tapauksissa ei sovelleta direktiivin 2008/115/EY sääntöjä, paitsi jos ne ovat sovellettavissa kansallisen lainsäädännön perusteella. Käsikirjan mukaan seuraavissa tapauksissa voidaan tehdä kuulutuksia yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan liittyvien päätösten perusteella: 1) kolmannen maan kansalainen on tuomittu jäsenvaltiossa rikoksesta, josta seuraa vähintään vuoden vapausrangaistus; 2) voidaan vakavin perustein olettaa, että kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt vakavaan rikokseen, mukaan lukien terrorismirikos, tai on selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin jäsenvaltion alueella; tai 3) kolmannen maan kansalainen on kiertänyt tai yrittänyt kiertää maahantuloa jäsenvaltioiden alueelle tai siellä oleskelua koskevaa unionin tai kansallista lainsäädäntöä. Tällaisia kuulutuksia voidaan tehdä myös silloin, kun uhan aiheuttava henkilö ei ole alueella (esimerkiksi terrorismista epäillyt tai muut henkilöt, jotka aiheuttavat vakavan

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1861-20210803>

⁹ Commission Recommendation of 31 March 2023 establishing a Practical Handbook to be used by Member States' competent authorities and SIRENE Bureaux when carrying out tasks related to the Schengen Information System ('SIS Handbook') (C(2023) 2152).

turvallisuusuhan, tai kolmannessa maassa olevat viisuminhakijat, jotka esittävät vilpillisiä asiakirjoja tai ilmoituksia).

SIS-järjestelmään vietäviin kuulutuksiin saadaan tallentaa henkilöistä ainoastaan SIS-rajatarkastusasetuksen 20 artiklassa tarkoitetut tiedot. Kuulutuksen tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää 22 artiklan 1 kohdan mukaan vähintään 20 artiklan 2 kohdan a, g, k, m, n ja q alakohdassa tarkoitettuja tietoja. Muut 2 kohdassa tarkoitetut tiedot on myös tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Edellä mainitut pakolliset kuulutukseen tallennettavat tiedot ovat seuraavat: sukunimet (a), syntymäaika (g), kuulutuksen syy (k), viittaus päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty (m), toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma (n) ja tieto siitä, mihin artiklakohtaan maahantulon ja oleskelun epääminen perustuu (q).

SIS-rajatarkastusasetuksen 21 artiklan 1 kohta edellyttää, että ennen kuulutuksen tallentamista ja kuulutuksen voimassaoloa jatkaessaan jäsenvaltioiden on määritettävä, onko tapaus niin vakava, merkityksellinen ja tärkeä, että siitä tarvitaan kuulutus SIS-järjestelmässä. Artiklan 2 kohdassa säädetään siitä, että jos 24 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu päätös maahantulon ja maassa oleskelun epäämisestä liittyy terrorismirikokseen, tapausta on pidettävä niin vakavana, merkityksellisenä ja tärkeänä, että siitä tarvitaan kuulutus SIS-järjestelmässä. Yleisistä tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti olla tallentamatta kuulutusta, jos se todennäköisesti estäisi viralliset tai oikeudelliset tiedustelut, tutkimukset tai menettelyt.

SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 3 kohdan mukaan kuulutuksen tekevän jäsenvaltion on varmistettava, että kuulutus tulee voimaan SIS-järjestelmässä heti, kun asianomainen kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta tai mahdollisimman pian, jos kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio on saanut selviä viitteitä siitä, että kolmannen maan kansalainen on poistunut jäsenvaltioiden alueelta, jotta kyseisen kolmannen maan kansalaisen paluu voidaan estää. Yhdessä edellä referoidun SIS-käsikirjan kanssa luettuna artiklakohtaa voidaan tulkita niin, että SIS-kuulutus ei välttämättä edellytä sitä, että henkilö on poistunut Schengen-alueelta, jos hän ei ole alueella alun perinkään oleskellut.

Asetuksen 24 artiklan 4 kohdan mukaan henkilöillä, joiden pääsyn ja oleskelun epäämisestä on tehty 1 kohdassa tarkoitettu päätös, on oikeus hakea muutosta. Tällainen muutoksenhaku on tehtävä unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jolloin siihen sovelletaan tehokkaita oikeussuojakeinoja tuomioistuimessa.

SIS-rajatarkastusasetuksen 27–30 artikloissa säädetään tilanteista, joissa jäsenvaltioiden edellytetään neuvottelevan ja vaihtavan lisätietoja keskenään. Asetuksen 27 artikla koskee tilannetta, jossa jäsenvaltio harkitsee oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin myöntämistä kolmannen maan kansalaiselle, josta jokin toinen jäsenvaltio on tallentanut maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen, tai harkitsee oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin voimassaolon jatkamista.

SIS-rajatarkastusasetuksen 39 artiklassa säädetään SIS-järjestelmään kyseisen asetuksen nojalla tallennettujen kuulutusten tarkistusjaksosta. Kuulutuksia saadaan säilyttää ainoastaan sen ajan, joka on tarpeen niihin tarkoituksiin, joita varten ne on tehty. SIS-järjestelmässä kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on kolmen vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistettava, onko sitä tarpeen säilyttää. Jos kuulutuksen perustana olevassa kansallisessa päätöksessä kuitenkin määrätään pitempi voimassaoloaika kuin kolme vuotta, kuulutusta on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluessa. Kukin jäsenvaltio voi tarvittaessa säätää lyhyemmästä tarkistusjaksosta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artiklassa säädetään tiedonsaantioikeudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisille, joista on tehty kuulutus SIS-järjestelmään, on ilmoitettava tästä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679¹⁰ 13 ja 14 artiklan mukaisesti tai direktiivin (EU) 2016/680 12 ja 13 artiklan mukaisesti. Tiedot on toimitettava kirjallisesti ja niihin on liitettävä jäljennös tämän asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta kansallisesta päätöksestä, jonka perusteella kuulutus on tehty, tai sitä koskeva viite. Artiklan 2 kohdassa on säädetty poikkeuksesta. Sen mukaan tietoja ei kuitenkaan anneta, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti valtion turvallisuuden, puolustuksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi tai jos on kyse rikosten ehkäisemisestä, paljastamisesta, tutkintaa ja rikoksiin liittyvistä syytetoimista.

Rikosoikeuden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680¹¹ 13 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat hyväksyä lainsäädäntötoimenpiteitä, joilla viivytetään, rajoitetaan tai jätetään kokonaan tekemättä 2 kohdan mukainen rekisteröidylle ilmoittaminen, siltä osin ja niin pitkäksi aikaa kuin tällainen toimenpide on välttämätön ja oikeasuhteinen demokraattisessa yhteiskunnassa, ottaen asianmukaisesti huomioon kyseisen luonnollisen henkilön perusoikeudet ja oikeutetut edut: a) jotta vältetään virallisten tai laillisten tiedustelujen, tutkimusten tai menettelyjen estäminen; b) jotta vältetään tuottamasta haittaa rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, tutkimiselle tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle; c) yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; d) kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi; e) muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi.

Rikosoikeuden tietosuojadirektiivin 14 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta saada pääsy henkilötietoihin ja 15 artiklassa tietoihin pääsyn rajoittamisesta. Jälkimmäisen artiklan 1 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat tietyissä tilanteissa rajoittaa lainsäädännössään kokonaan tai osittain rekisteröidyn oikeutta saada pääsy tietoihin siltä osin ja niin pitkäksi aikaa kuin osittainen tai täydellinen rajoittaminen on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide demokraattisessa yhteiskunnassa, ottaen asianmukaisesti huomioon kyseisen luonnollisen henkilön perusoikeudet ja oikeutetut edut. Perusteet ovat samat kuin edellä 13 artiklan 3 kohdassa mainitut.

2.3 Hallinta-asetus

Osana EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta (jäljempänä *pakti*) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1351 turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta, jäljempänä *hallinta-asetus*¹², aletaan pääosin soveltaa 12.6.2026. Hallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistellaan osana paktin kansallista täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöhanketta (SM032:00/2024). Yksi paktin ensisijaisista

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R0679-20160504>

¹¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016L0680-20160504>

¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401351

tavoitteista on toimivan ja vakaan vastuunjaon luominen kaikkialle unioniin ja edelleen liikkumisen kannustimien vähentäminen.

Hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa säädetään siirtopäätöksen tekemisestä osana vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämiseen liittyviä menettelyjä. Määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion, jonka esittämä 36 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua hakijaa koskeva vastaanottopyyntö on hyväksytty tai joka on tehnyt takaisinottoilmoituksen 36 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetuista henkilöistä, on tehtävä siirtopäätös kahden viikon kuluessa hyväksymisestä tai vahvistuksesta. Hallinta-asetuksen 67 artiklan 10 kohdassa säädetään siirtopäätöksen tekemisestä osana sisäistä siirtoa koskevaa menettelyä. Hallinta-asetuksen 43 artiklan 1 kohdassa säädetään oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin sekä siitä, millä tavalla näiden oikeussuojakeinojen laajuus rajoitetaan.

Hallinta-asetuksen 44 artiklassa säädetään säilöön ottamisesta. Artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa ottaa säilöön pelkästään sen vuoksi, että häneen sovelletaan asetuksessa säädettyä menettelyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään siitä, että jos on olemassa pakenemisen vaara tai jos kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen suojaaminen sitä edellyttää, jäsenvaltiot voivat ottaa asianomaisen henkilön säilöön tämän asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen varmistamiseksi, kun säilöönotto tehdään asianomaisen henkilön olosuhteiden yksilöllisen arvioinnin perusteella ja kun se on oikeasuhteinen eikä lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä voida soveltaa tehokkaasti. Säilöönoton edellytetään 3 kohdan mukaan olevan mahdollisimman lyhytkestoinen, eikä se saa kestää pidempään kuin on kohtuudella välttämätöntä tarvittavien hallinnollisten menettelyjen toteuttamiseksi asianmukaista huolellisuutta noudattaen, kunnes asetuksen mukainen siirto toteutetaan. Lievemmistä vaihtoehtoisista turvaamistoimista ei asetuksessa säädetä tarkemmin.

Hallinta-asetuksen 45 artiklassa säädetään säilöön otettuja hakijoita koskevista määräajoista. Artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että jos siirron toteuttava jäsenvaltio ei noudata vastaanottopyynnön tai takaisinottoilmoituksen esittämiseksi asetettuja määräaikoja tai ei tee siirtopäätöstä 42 artiklan 1 kohdassa säädettyssä määräajassa tai jos siirtoa ei toteuteta tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa viiden viikon määräajassa, henkilöä ei enää saa pitää säilössä. Tällöin sovelletaan edelleen 39, 41 ja 46 artiklaa.

Hallinta-asetuksen 52 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämistä vastaavat toimivaltaiset viranomaiset. Asetuksen mukaisissa tehtävissä on kyse kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyjen soveltamisesta, menettelyn varmistamisesta eri jäsenvaltioissa olevien perheenjäsenten ja sukulaisten yhteen saattamiseksi, vastaamisesta tiedonsaantipyyntöihin, vastaanottopyyntöihin ja takaisinottoilmoituksiin sekä soveltuvin osin yhteisvastuuta koskevan IV osan mukaisten velvoitteiden noudattamisesta.

2.4 Vapaan liikkuvuuden direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta, jäljempänä *vapaan liikkuvuuden direktiivi*,¹³ sisältää säännökset unionin

¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0038R(01))

kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua EU:n alueella, heidän oleskeluoikeudestaan ja karkottamisestaan.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan unionin kansalaisille on perustamissopimuksessa myönnetty suoraan henkilökohtainen perusoikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, eikä tämä edellytä hallinnollisten menettelyjen noudattamista. Jäsenvaltio voi edellyttää oleskelun rekisteröintiä, mutta kyse on direktiivin mukaan hallinnollisesta muodollisuudesta, jolla ei ole vaikutusta oikeuteen liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin VI luvussa säädetään maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittamisesta yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näiden syiden lisäksi maasta poistaminen on mahdollista myös, jos henkilö rasittaa toistuvasti jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmää. Direktiivin johdanto-osan 10 perustelukappaleen mukaan henkilöistä, jotka käyttävät oleskeluoikeuttaan, ei kuitenkaan saisi aiheutua kohtuutonta rasitusta vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle oleskelun alkuvaiheessa. Tämän vuoksi unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä yli kolmen kuukauden mittaiselle oleskelulle olisi asetettava ehtoja.

Vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädetään yhdestä maastapoistamismenettelystä, joka on käännetty suomeksi karkottamiseksi. Englanniksi käytetään käsitettä ”expulsion”, ruotsiksi ”utvisning”, saksaksi ”Ausweisung” ja ranskaksi ”éloignement”. Direktiivin 28 artiklassa säädetään suojasta karkottamista vastaan. Artiklan 1 kohdan mukaan vastaanottavan jäsenvaltion on ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvan karkottamispäätöksen tekemistä otettava huomioon se, kuinka kauan asianomainen on oleskellut sen alueella, asianomaisen ikä, terveydentila, perhe- ja taloudellinen tilanne, kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan ja kulttuuriin, sekä se, missä määrin asianomaisella on yhteyksiä kotimaahansa. Artiklan 2 kohdan nojalla vastaanottava jäsenvaltio voi tehdä karkottamispäätöksen, joka koskee sellaista unionin kansalaista tai tämän perheenjäsentä, tämän kansalaisuudesta riippumatta, jolla on oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltion alueella, ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Artiklan 3 kohdan mukaan unionin kansalaisia koskevaa karkottamispäätöstä ei saa tehdä, ellei päätös perustu jäsenvaltioiden määrittämiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin, jos he a) ovat oleskelleet vastaanottavassa jäsenvaltiossa edelliset kymmenen vuotta, tai he b) ovat alaikäisiä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista lapsen oikeuksista 20 päivänä marraskuuta 1989 tehdyn Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen mukaisesti.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin 30 artiklan mukaan on mainittava, missä tuomioistuimessa tai miltä hallintoviranomaiselta asianomainen henkilö voi hakea päätökseen muutosta sekä missä ajassa tämä on tehtävä, ja tarvittaessa mainittava aika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava jäsenvaltion alueelta. Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi ilmoittamispäivästä lukien. Kiireellinen karkottaminen on perusteltava todellisilla syillä ja sen on oltava oikeasuhteinen. Arvioidessaan alueelta poistamiseen varatun ajan lyhentämistä kiireellisissä tapauksissa viranomaisten on otettava huomioon välittömän tai kiireellisen maasta karkottamisen vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään (esim. irtisanoutuminen työstä, vuokrasopimuksen irtisanominen, irtaimiston lähettäminen uuteen asuinpaikkaan, lasten koulunkäynti jne.). Pakottaviin tai vakaviin syihin perustuva karkotuspäätös ei välttämättä

kuitenkaan edellytä kiireellistä täytäntöönpanoa. Kiireellisyys on perusteltava selkeästi erikseen.¹⁴

Direktiivin 31 artiklan mukaan henkilöllä, jonka osalta on tehty päätös yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä, on oltava vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuus hakea siihen muutosta tuomioistuimessa tai soveltuviissa tapauksissa hallinnollisella muutoksenhakumenettelyllä. Jos karkottamispäätöstä koskevan muutoksenhaun yhteydessä haetaan väliaikais määräystä kyseisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi, ei alueelta poistamista saa suorittaa ennen kuin on tehty väliaikais määräystä koskeva päätös, paitsi jos karkottamispäätös perustuu aikaisemmin annettuun oikeuden päätökseen, tai asianomaisilla henkilöillä on aikaisemmin ollut mahdollisuus hakea muutosta, tai karkottamispäätös perustuu 28 artiklan 3 kohdan mukaisiin yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

Direktiivin 35 artiklassa säädetään oikeuksien väärinkäytöstä. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäkseen, lopettaakseen tai peruuttaakseen direktiivissä tarkoitettujen oikeudet, jos ne on saatu oikeuksien väärinkäytöllä tai petoksella, kuten lumeavioliitolla. Näiden toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on sovellettava 30 ja 31 artiklan mukaisia menettelyä koskevia takeita. Komissio on oikeuskäytännön pohjalta todennut, että väärinkäyttö voidaan direktiivin kannalta määritellä keinotekoiseksi käyttäytymiseksi, jonka ainoana tarkoituksena on saada yhteisön lainsäädäntöön perustuva oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, silloin kun kyseinen käyttäytyminen vastaa muodollisesti yhteisön säännösten edellytyksiä, mutta säännösten tavoitetta ei saavuteta.¹⁵

2.5 Pitkään oleskelleita koskeva direktiivi

Neuvoston direktiivillä 2003/109/EY pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta, jäljempänä *pitkään oleskelleita koskeva direktiivi*,¹⁶ luotiin EU:n jäsenvaltioiden alueella vähintään viisi vuotta oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille lähes samat oikeudet kuin unionin kansalaisille. Direktiivin soveltamisala laajennettiin koskemaan kansainvälistä suojelua saaneita henkilöitä Euroopan parlamentin ja neuvoston 11.5.2011 antamalla direktiivillä neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta sen soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä (2011/51/EU).

Direktiivin 12 artiklassa säädetään suojasta karkottamista vastaan. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Artiklan 3 kohdassa säädetään seikoista, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon ennen kuin ne voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta. Tällaisia seikkoja ovat oleskelun kesto niiden alueella, asianomaisen ikä, seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen sekä siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan. Myös direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleessa todetaan, että pitkään oleskelleillä kolmansien maiden kansalaisilla olisi

¹⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY täytäntöönpanon ja soveltamisen parantamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), jäljempänä *komission tiedonanto 2009*, 2.7.2009, KOM(2009) 313 lopullinen, kohta 3.5.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0313>

¹⁵ Komission tiedonanto 2009, kohta 4.1.2.

¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0109-20110520>

oltava Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännössä vahvistettuihin perusteisiin perustuva ”vahvistettu suoja karkottamista vastaan”. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen näkökulmasta tämä suoja karkottamista vastaan on suotuisampi kuin paluudirektiivissä säädetyt palauttamista koskevat säännökset.

Direktiivin 22 artiklassa säädetään oleskeluluvan peruuttamisesta ja takaisinottovelvollisuudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan niin kauan kuin kolmannen maan kansalainen ei ole saanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa, toinen jäsenvaltio voi tehdä päätöksen oleskeluluvan uusimisesta kieltäytymisestä tai oleskeluluvan peruuttamisesta ja henkilön ja hänen perheenjäsentensä velvoittamisesta kansallisen lainsäädännön mukaisten menettelyjen, mukaan lukien maastapoistamismenettelyt, mukaisesti poistumaan kyseisen jäsenvaltion alueelta seuraavissa tapauksissa: a) edellä 17 artiklassa tarkoitetuista yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä; b) kun 14, 15 ja 16 artiklassa säädetyt edellytykset lakkaavat täytymästä; c) kun kyseinen kolmannen maan kansalainen ei oleskele laillisesti kyseisessä jäsenvaltiossa.

Artiklan 2 kohdan mukaan, jos toinen jäsenvaltio panee täytäntöön jonkin 1 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä, ensimmäisen jäsenvaltion on välittömästi ja ilman erityisiä muodollisuuksia otettava takaisin pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen ja tämän perheenjäsenet. Toisen jäsenvaltion on ilmoitettava päätöksestään ensimmäiselle jäsenvaltiolle.

Artiklan 3 kohdan mukaan niin kauan kuin kolmannen maan kansalainen ei ole saanut pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa ja vaikuttamatta 2 kohdassa tarkoitettuun takaisinottovelvollisuuteen, toinen jäsenvaltio voi tehdä päätöksen kolmannen maan kansalaisen poistamisesta EU:n alueelta 12 artiklan mukaisesti ja siinä säädettyjä takeita noudattaen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä. Tällaisessa tapauksessa toisen jäsenvaltion on kyseistä päätöstä tehdessään neuvoteltava ensimmäisen jäsenvaltion kanssa. Jos toinen jäsenvaltio tekee päätöksen asianomaisen kolmannen maan kansalaisen maasta poistamisesta, sen on toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet päätöksen panemiseksi tehokkaasti täytäntöön. Mainitunlaisissa tapauksissa toisen jäsenvaltion on toimitettava ensimmäiselle jäsenvaltiolle asiaankuuluvat tiedot maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta.

2.6 Paluudirektiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 16.12.2008 direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY), jäljempänä *paluudirektiivi*.¹⁷ Direktiivin tavoitteena on määrittää jäsenvaltioiden yhteiset säännöt palauttamiselle, maasta poistamiselle, pakkokeinojen käytölle, säilöönnotolle ja maahantulokielloille. Direktiivissä säädetään menettelyllisistä vähimmäisvaatimuksista. Jäsenvaltioilla on useilta kohdin harkintavaltaa direktiivin säännösten panemiseksi täytäntöön ottamalla huomioon kansallisen oikeutensa erityispiirteet. Komission maaliskuussa 2025 antama paluuasetusehdotus tulee hyväksytyksi tultuaan korvaamaan paluudirektiivin.

2.6.1 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset ja paluudirektiivin soveltamisala

Tämän esityksen näkökulmasta merkityksellistä on se, miten EU:n hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset ymmärretään suhteessa paluudirektiivin soveltamisalaan. Komissio käsittelee

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115>

vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen (N:o 604/2013), jäljempänä *Dublin III-asetus* tai *vastuuvaltion määrittämisestä annettu asetus*,¹⁸ suhdetta paluudirektiiviin suosituksena 16.11.2017 antamassaan (2017/2338) palauttamistoimenpiteitä varten laaditussa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettussa yhteisessä ”palauttamiskäsikirjassa”, jäljempänä *paluukäsikirja*.¹⁹

Paluukäsikirjan kohdassa 5.3. todetaan, että palauttamisen määritelmä sisältää rajoituksia siitä, mitä voidaan ja mitä ei voida hyväksyä palauttamiseksi paluudirektiiviä sovellettaessa. Jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen viemistä takaisin toiseen jäsenvaltioon ei voida pitää unionin lainsäädännössä tarkoitettuna palauttamisena. Tällainen toiminta voi kuitenkin olla poikkeuksellisesti mahdollista kahdenvälisten takaisinottosopimusten tai Dublin-sääntöjen perusteella. Komissio suosittaakin, ettei tätä kutsuta palauttamiseksi vaan takaisin viemiseksi tai siirtämiseksi.

Kohdassa todetaan myös, ettei paluudirektiivin 6 artiklassa mainita nimenomaisesti tilannetta, jossa toinen jäsenvaltio käyttää Dublin III-asetuksen tarjoamaa mahdollisuutta pyytää ensimmäistä jäsenvaltiota ottamaan takaisin laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen. Käsikirjan mukaan 6 artiklan kirjaimellinen tulkinta, joka edellyttäisi tällaisessa tapauksessa, että myös pyynnön esittävä (toinen) jäsenvaltio tekee täysimääräisen palauttamispäätöksen paluudirektiivin mukaisesti, veisi asiaankuuluvilta Dublin-säännöiltä kaiken lisäarvon. Käsikirjassa todetaan myös, että Dublin III-asetuksen sanamuodossa puututaan nimenomaan tähän ongelmaan ja annetaan selkeät säännöt paluudirektiivin ja Dublin III-asetuksen soveltamisesta. Dublin III-asetuksen 24 artiklan 4 kohdassa säädetään, että kun jälkimmäinen jäsenvaltio pyytää ensin mainittua jäsenvaltiota ottamaan takaisin asianomaisen henkilön, paluudirektiivissä vahvistettuja sääntöjä ei sovelleta.

2.6.2 Pääsyn epääminen

Paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät sovelta paluudirektiiviä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joita koskee pääsyn epääminen Schengenin rajasäännösten 13 artiklan (nykyinen 14 artikla) mukaisesti. Komission paluusetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohta sisältää pääsyn epäämisen osalta vastaavan poikkeamismahdollisuuden.

Suomi ei ole tehnyt komissiolle ilmoitusta tämän poikkeamismahdollisuuden (nk. *derogatio*) käyttöönotosta, vaan pääsyn epäämistä koskevaa sääntelyä on sisällytetty ulkomaalaislain maasta poistamista koskevan 9 luvun säännöksiin.

2.6.3 Kansalliseen lainsäädäntöön perustuva käännyttäminen

Paluudirektiivin lähtökohta on se, ettei henkilöä poisteta maasta toiseen jäsenvaltioon. Tämä perustuu paluudirektiivin 3 artiklan 3 kohdassa säädettyyn palauttamisen määritelmään, jonka mukaan palauttaminen pannaan aina täytäntöön EU:n ulkopuoliseen kolmanteen maahan. Lähtökohta on sama paluusetusehdotuksessa.

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>. Komissio käyttää paluukäsikirjassa käsitettä ”Dublin III-asetus”. Ulkomaalaislaissa käytetty käsite on ”vastuuvaltion määrittämisestä annettu asetus”.

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H2338>

Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Jos kolmannen maan kansalainen ei suostu siirtymään 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla vapaaehtoisesti sellaiseen toiseen jäsenvaltioon, jossa hänellä on oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, sovelletaan 6 artiklan 1 kohtaa ja tehdään palauttamispäätös henkilön palauttamisesta suoraan kolmanteen maahan.

Paluudirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava 1 kohtaa.

Paluukäsikirjan mukaan (5.5. kohta) 6 artiklan 3 kohdan säännös lisättiin paluudirektiivin tekstiin neuvottelujen loppuvaiheessa, kun eräät jäsenvaltiot vaativat tiukasti, ettei direktiivin pitäisi velvoittaa niitä muuttamaan vakiintuneita käytäntöjään ottaa laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia takaisin toisista jäsenvaltioista tai viedä heitä takaisin toisiin jäsenvaltioihin kahdenvälisten sopimusten nojalla. Komissio muistuttaa kyseiseen kohtaan sisältyvästä standstill-lausekkeesta. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa 6 artiklan 3 kohdan tarjoamaa vaihtoehtoa ainoastaan ennen 13.1.2009 voimaan tulleisiin kahdenvälisiin takaisinottojärjestelyihin. Paluuasetusehdotuksessa vastaavaa standstill-lauseketta ei ole.

2.6.4 Ennakollinen maahantulokielto

Paluudirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan jäsenvaltion alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Direktiiviä ei sovelleta esimerkiksi sellaisiin henkilöihin, jotka eivät fyysisesti oleskele tai eivät enää oleskele jäsenvaltioiden alueella. Komission paluuasetusehdotuksen soveltamisalaa koskeva 2 artiklan 1 kohta vastaa paluudirektiivin 2 artiklan 1 kohtaa.

Laittomalla oleskelulla tarkoitetaan paluudirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa sellaisen kolmannen maan kansalaisen oleskelua jäsenvaltion alueella, joka ei täytä tai ei enää täytä Schengenin rajasäännösten 5 artiklassa (nykyinen 6 artikla) määrättyjä maahantulon edellytyksiä tai muita maahantulon, maassa oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa.

Paluukäsikirjan mukaan paluudirektiivin mukaiset palauttamiseen liittyvistä maahantulokielloista annetut säännöt eivät vaikuta maahantulokieltoihin, jotka on määrätty muista kuin maahanmuuttoon liittyvistä syistä. Näitä ovat sellaisille kolmansien maiden kansalaisille määrätty maahantulokiellot, jotka ovat syyllistyneet vakaviin rikoksiin tai joiden tapauksessa on selvästi käynyt ilmi, että he aikovat tehdä tällaisen rikoksen (ks. asetuksen (EY) N:o 1987/2006 (SIS II -asetus) 24 artiklan 2 kohta), tai Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti määrätty maahantulokiellot, jotka ovat rajoittavia toimenpiteitä, kuten toimenpiteet, joilla pannaan täytäntöön YK:n turvallisuusneuvoston määräämät matkustuskiellot. Sittemmin kumotun SIS II-asetuksen 24 artiklan 2 kohta vastasi pitkälti SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan säännöksiä. Edellä todetun perusteella paluudirektiivin soveltamisala ei aseta estettä säätää kansallisesti ennakollisesta maahantulokiellosta Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle. Nämä tilanteet jäävät kansallisen lainsäädännön varaan.

2.6.5 Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Paluudirektiivin 13 artiklan mukaan kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamispäätökseen. Muutoksenhaun tutkivalla viranomaisella tai elimellä on paluudirektiivin mukaan toimivalta tutkia palauttamispäätöksen laillisuus sekä mahdollisuus väliaikaisesti lykätä sen täytäntöönpanoa, jollei väliaikaista lykkäystä jo sovelleta kansallisen lainsäädännön nojalla.

Paluuasetusehdotuksen 28 artiklan mukaan palautuspäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä siihen asti, että palautettavalla on ollut oikeus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Jos ensimmäiseen tai myöhempään muutoksenhakua koskevaan päätökseen haetaan uudestaan muutosta, palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa ei saa lykätä. Palautettavalla on oikeus hakea päätöksen täytäntöönpanon kieltoa toimivaltaiselta ensimmäisen asteen tuomioistuimelta valitusajan kuluessa. Täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus on ratkaistava 48 tunnin kuluessa. Monimutkaisissa asioissa tämä määräaika voidaan ylittää.

Paluuasetusehdotuksen 27 artiklassa todetaan, että jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöstä tai maahantulokieltoa, on valitusajan oltava enintään 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen tai maahantulokiellon lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voi valitusaika olla se, mitä kansallisesti on säädetty oleskelulupa-asian valitusajaksi. Toimivaltaiselle ensimmäisen asteen tuomioistuimelle on asetettava kansallisessa lainsäädännössä kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa muutoksenhakuasia on tutkittava.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Pääsyn epääminen

Kesällä 2023 tehdyssä Suomea koskeneessa Schengen-määräaikasarvioinnissa kiinnitettiin huomiota Suomen ulkorajalla tapahtuvan käännyttämisen suhteeseen Schengenin rajasäännöstön mukaiseen pääsyn epäämiseen. Suomelle annettujen suositusten mukaan Suomen olisi saatettava pääsyn epäämistä koskeva menettely Schengenin rajasäännöstön 3 ja 14 artiklan mukaiseksi ja varmistettava, että kolmansien maiden kansalaiset, joilta on evätty pääsy, eivät tule Suomen alueelle.

3.1.1 Pääsyn epääminen ja sitä täydentävä käännyttäminen ulkomaalaislaissa

Ulkomaalaislain 142 §:ssä säädetään pääsyn epäamisestä ja käännyttämisestä. Pääsyn epääminen lisättiin ulkomaalaislakiin 31.12.2013 voimaan tulleella lailla 1214/2013 (HE 134/2013 vp²⁰) käännyttämisen määritelmää koskeneeseen 142 §:ään. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan pääsyn epäamisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännöstön 14 artiklassa. Pääsyn epääminen muodostaa merkittävimmän osan rajatarkastusviranomaisten ulkorajoilla suorittamasta maahan pääsyn estämisestä. Taulukon 1 päätösmäärät eivät täysin heijasta tätä tilannetta, sillä viime vuosien päätösmääriin ovat vaikuttaneet poikkeukselliset tilanteet kuten koronapandemia, viisumirajoitukset sekä Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sulkeminen.

²⁰ https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_134+2013.pdf

Taulukko 1. Rajatarkastusviranomaisten tekemät pääsyn epäämistä ja käännättämistä koskevat päätökset vuosina 2018–2024.

Vuosi	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Pääsyn epääminen	990	1 122	829	683	3 609	1 944	214
Käännättäminen	499	367	1 610	2 498	583	224	197

Lähde: Rajavartiolaitos.

Suomea koskeneessa Schengen-arvioinnissa esiin nostettu kysymys liittyy oleskeluluvalla tapahtuvaan oleskeluun eli ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtiin. Kyseisten kohtien mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulo estetään käännättämällä hänet ulkorajalla 2) kun kolmannen maan kansalaisella on pitkäaikaista oleskelua varten Suomen myöntämä oleskelulupa, ja hän pyrkii saapumaan Suomeen ensimmäistä kertaa oleskeluluvan voimassaoloaikana ja 3) kun kolmannen maan kansalaisella on toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi eikä Suomi ole määrännyt häntä maahantulokieltoon.

Täydentävään kansalliseen sääntelyyn on aikanaan päädytty, koska Schengenin rajasäännöstön pääsyn epäämisen on tulkittu kohdistuvan vain sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, jotka saapuvat Suomeen lyhytaikaista (90 päivää viimeisen 180 päivän aikana) oleskelua varten. Oleskeluluvalla tapahtuvan oleskelun tarkoituksen on katsottu olevan muuta kuin lyhytaikaista oleskelua, ja tämän vuoksi siihen on sovellettu kansallista lainsäädäntöä.

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaista käännättämistä sovelletaan useimmiten tilanteissa, joissa ulkomaalaisella on voimassa oleva oleskelulupa, mutta maahantulon edellytykset eivät tästä huolimatta täyty. Tyypillisesti kyse on ollut esimerkiksi opiskelijoista, joilla ei ole ollut osoittaa riittäviä rahavaroja Suomessa elämistä ja opiskelua varten. Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen ulkomaalaisten osuus ulkorajoilla maasta poistettavista henkilöistä voidaan arvioida olevan huomattavasti pienempi. Kyseisessä tilanteessa, jossa on kyse toisen jäsenvaltion myöntämästä oleskeluluvasta, oleskelu Suomessa voi olla lyhytaikaista, ainoastaan kauttakulun kestävää, vaikka se ei sitä olisikaan muiden jäsenvaltioiden alueella. Näissä tilanteissa maahantulo on kuitenkin mahdollista evätä Schengenin rajasäännöstön perusteella ainoastaan, jos henkilölle on määrätty maahantulokielto.

Pääsyn epäämistä koskevan päätöksen muutoksenhaussa noudatetaan kansallista lainsäädäntöä. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännöstön perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäamisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Lain 201 b §:n mukaan päätös pääsyn epäamisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

3.1.2 Schengen-määräaikasarvioinnin suositus koskien pääsyn epäämistä ja lakimuutostarpeen arviointia

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan säännösten tarkoituksena on ollut kattaa sellaiset tilanteet, joiden on katsottu jäävän pääsyn epäämisen soveltamisalan ulkopuolelle niihin liittyvän oleskelun pitkäaikaisuuden johdosta, mitä oleskeluluvalla oleskelun on arvioitu olevan. Käytännössä tämä lainsäädännöllinen ratkaisu tarkoittaa sitä, että Schengenin rajasäännöstöä ei sovelleta lainkaan sellaisten kolmannen maan kansalaisten kohdalla, joilla on

Suomen tai toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa. Schengen-määräaikasarvioinnissa tämä Suomen lainsäädännöllinen ratkaisu on kyseenalaistettu.

Vaikka Schengenin rajasäännösten 6 artikla viittaa oleskelun lyhytaikaisuuteen, todetaan 3 artiklassa asetusta sovellettavan lähtökohtaisesti kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, eikä oleskeluluvalla saapuvia mainita poikkeusten joukossa. Säännöstö ei ole tältä osin yksityiselitteinen, eivätkä jäsenvaltioiden tulkinnat sen vuoksi yhteneväisiä.

Suomen käytäntö saattaa näyttäytyä ulospäin jossain määrin sekavana, kun ulkorajalla sovelletaan toisaalta yhteistä eurooppalaista menettelyä eli pääsyn epäämistä ja toisaalta kansallisen lainsäädännön mukaista käännättämistä. Ongelmallisena Schengen-arvioinnissa pidettiin myös sitä, että pääsyn epäämiseen liittyvän yhteisen vakiolomakkeen sijasta käännättämisessä käytetään kansallista lomaketta, jota muiden jäsenmaiden viranomaisten on vaikea ymmärtää muun muassa siihen sisältyvien kansallisten säännösviittausten vuoksi.

Arvioiden mukaan lain soveltamista selkiyttäisi se, että 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitettujen käännättämistilanteiden poistettaisiin ulkomaalaislaista ja näihin tilanteisiin sovellettaisiin jatkossa Schengenin rajasäännöstöä. Sekä pääsyn epääminen että kolmannen maan kansalaisen käännättäminen ulkorajalla tarkoittavat maahanpääsyn estämistä sillä hetkellä, kun ulkomaalainen on saapumassa Suomeen ja hänen poistamistaan välittömästi maasta, jos hän ei täytä maahantulolle asetettuja edellytyksiä. Voidaan arvioida, ettei suunnitelluilla muutoksilla olisi vaikutusta siihen, miten maahantulon edellytyksiä arvioidaan maahantulotarkastuksen yhteydessä, sillä maahantulon edellytyksiä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta muutettavan. Myös toimenpiteen vaikutus kolmannen maan kansalaiseen on ollut sama, eli hänen maahan pääsynsä on estetty ja päätös on voitu panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus ole määrännyt toisin.

Kun nyt pohditaan sääntelyn uudistamista Schengen-määräaikaistarkastuksen suositusten perusteella, on syytä harkita myös sääntelyn uudistamista teknisesti siten, että pääsyn epäämisestä ja käännättämisestä säädettäisiin selkeästi erillään. Voidaan arvioida, että pääsyn epääminen on asiallisesti lähempänä 2 luvun maahantuloa koskevaa sääntelyä kuin maasta poistamista koskevaa 9 luvun sääntelyä. Paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohta mahdollistaa poikkeamisen paluudirektiivin soveltamisesta sellaisten kolmansien maiden kansalaisten kohdalla, joita koskee pääsyn epääminen.

3.2 Käännättäminen

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentissa säädetään tilanteista, joissa ulkomaalainen voidaan käännättää. Kun puhutaan käännättämisestä, tarkoitetaan usein 142 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitettua tilannetta, jossa ilman oleskelulupaa maahan saapunut ulkomaalainen poistetaan maasta, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelukorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity. Maahanmuuttoviraston tekemien käännättämispäätösten määrät ovat vaihdelleet viime vuosina vuositasolla noin 2 500 ja 3 000 välillä. Rajavartiolaitoksen tekemien käännättämispäätösten määrät ilmenevät taulukosta 1. Poliisin tekemien käännättämispäätösten määrät olivat vuosina 2023 ja 2024 noin 300 päätöstä vuodessa. Vuonna 2025 päätösmäärä kasvoi runsaaseen 700 päätökseen ulkomaalaislakiin tehtyjen, 6.5.2025 voimaan tulleiden toimivaltasäännösten muutosten johdosta.

Taulukko 2. Maahanmuuttoviraston tekemien käännättämispäätösten määrät vuosina 2021–2024.

Vuosi	2021	2022	2023	2024
Käännättämispäätösten kokonaismäärä	2 437	2 790	2 994	2 884
- Kielteiseen oleskelulupapäätökseen sisältyvät	658	760	877	739
- Kielteiseen turvapaikkapäätökseen sisältyvät	1 340	1 432	1 412	1495
- Muista syistä tehdyt	439	598	705	650

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohtia on käsitelty edellä pääsyn epäämisen yhteydessä. Schengenin rajasäännöstö ei kuitenkaan koske kyseisen momentin 1 kohdan tilannetta, jonka perusteella unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen, joka kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin, maahantulo voidaan estää ulkorajalla. Tämä tilanne olisi jatkossakin kansallista käännättämistä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kuitenkaan mahdollista unionin kansalaisen maahan pääsyn estämistä sisärajalla. Tämä johtuu siitä, että pääsyn epääminen koskee ainoastaan kolmannen maan kansalaisia ja 142 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään käännättämisestä ulkorajalla.

Ulkomaalaislain mukaan myös kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen Suomesta toiseen EU:n jäsenvaltioon on käännättämistä. Tällaiseen käännättämiseen viitataan usein kansallisena käännättämisenä, sillä se ei perustu paluudirektiiviin. Käytännössä suuri osa täytäntöönpantavista maasta poistamisista on kansallista käännättämistä toisiin EU:n jäsenvaltioihin. Kyse on sellaisista kolmannen maan kansalaisista, joilla on oleskelulupa jossakin toisessa unionin jäsenvaltiossa, ja joiden käännättämisen perusteet liittyvät tyypillisesti rikolliseen toimintaan.

Komission paluukäsikirjan mukaan tämä on tietyin edellytyksin mahdollista (ks. edellä kohta 2.6.3.). Paluudirektiivin 3 artiklan 3 kohdan mukaisesta palauttamisesta ei kuitenkaan ole kyse, sillä palauttamispäätös voidaan tehdä ainoastaan kolmanteen maahan, ei toiseen jäsenvaltioon. Ulkomaalaislain 146 a § sisältää paluudirektiivin mukaisen säännöksen koskien palauttamista. Komissio myös muistuttaa paluukäsikirjassa, että kyseisiä päätöksiä olisi suositeltavaa kutsua ”siirtopäätöksiksi” tai ”takaisinvientipäätöksiksi”, eikä ”palauttamispäätöksiksi”.

Dublin III-asetuksessa ja hallinta-asetuksessa tarkoitettut siirtopäätökset, joita käsitellään tarkemmin seuraavaksi, ovat voimassa olevassa ulkomaalaislaissa käännättämistä. Myös tältä osin sääntelyä on tarkoitus selkeyttää ja tuoda lähemmäksi yhteiseurooppalaista sääntelyä.

3.3 Vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa ja hallinta-asetuksessa tarkoitettut siirtopäätökset

Ulkomaalaislain 103 §:n 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Ulkomaalaislain säännös ei perustu Dublin III-asetukseen, eikä sen korvaava hallinta-asetus myöskään sisällä säännöksiä tutkimatta jättämisestä. Päätöksiä tutkimatta jättämisestä ei

jatkossa tehtäisi siirron yhteydessä. Tätä kysymystä käsitellään paktin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä.

Ulkomaalaislain 200 a §:n 2 momentin mukaan 103 §:n 2 kohdan nojalla tehty käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ulkomaalaislain 200 a §:n 4 momentti edellyttää, että päätöstä käännättämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettu hakemus koskien täytäntöönpanon kieltämistä on ratkaistu. Päätös täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevaan hakemukseen on 199 §:n 4 momentin mukaan tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.

Edellä todetusta käy ilmi, että ulkomaalaislain mukaan kansainvälistä suojelua Suomessa hakenut ulkomaalainen voidaan Dublin III-asetusta sovellettaessa käännättää toiseen EU:n jäsenvaltioon, joka on vastuussa henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen aineellisesta tutkinnasta. Ulkomaalaislain esitöistä (HE 28/2003 vp, s. 239) käy ilmi, että siirtopäätöksen käsittely käännättämisenä on vanhaa perua, sillä se sisältyi jo vuoden 1991 ulkomaalaislakiin.²¹

Dublin III-asetuksen 24 artiklan 4 kohdassa säädetään nimenomaisesti, että kun jälkimmäinen jäsenvaltio pyytää ensin mainittua jäsenvaltiota ottamaan takaisin asianomaisen henkilön, paluudirektiivissä vahvistettuja sääntöjä ei sovelleta. Siten paluudirektiivi tulee sovellettavaksi vasta silloin, kun kansainvälisestä suojelusta vastuussa olevan valtion toimivaltainen viranomainen harkitsee maastapoistamispäätöksen tekemistä kolmanteen maahan. Euroopan komissio on myös suosittanut, että Dublin III-asetuksen mukaista toimintaa ei kutsuttaisi paluudirektiivin mukaiseksi palauttamiseksi, vaan siirtämiseksi.

Siirtopäätöksen käsitteleminen laissa käännättämispäätöksenä tarkoittaa sitä, että lain käännättämistä ja maasta poistamista koskevat säännökset koskevat myös siirtopäätöksiä. Laissa ei ole otettu kantaa siihen, soveltuisivatko käännättämistä koskevat säännökset esimerkiksi vain joiltakin tai soveltuvin osin siirtopäätöksiin. Kun siirtopäätökset pyritään nyt irrottamaan käännättämistä ja maasta poistamista koskevasta sääntelystä, on tarve käydä läpi kaikki lain käännättämistä, maasta poistamista ja mahdollisesti myös palauttamista koskevat säännökset ja varmistaa niiden soveltuminen hallinta-asetuksessa tarkoitettuun siirtomenettelyyn. On kuitenkin mahdollista, että kaikkia muutostarpeita ei nyt havaita ja ehdotettavien muutosten jälkeenkin lakiin sisältyy säännöksiä, joissa käännättämisellä tai maasta poistamisella tarkoitetaan myös siirtopäätöstä. Käsitteiden yhdenmukaistamiseen on mahdollisuus myöhemmin, kun EU:n paluusetus pannaan kansallisesti täytäntöön. Asetus tulee todennäköisesti myös muuttamaan maasta poistamisen yhteydessä käytettäviä käsitteitä.

Eräänä esimerkkinä ulkomaalaislain säännösten ja siirtomenettelyn yhteensopimattomuudesta lain soveltajat ovat nostaneet esiin ulkomaalaislain 146 §:n, joka edellyttää kokonaisharkinnan suorittamista käännättämistä harkittaessa. EUT:n oikeuskäytännön mukaan siirtopäätös on tehtävä, jos valtio ei ole vastuussa hakemuksen tutkinnasta. Ainoa poikkeus tähän pääsääntöön on tilanne, jossa siirtopäätös rikkoisi EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklaa koskien kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa. Kyse on ulkomaalaislain 147 §:n kaltaisesta harkinnasta, eikä 146 §:n mukaisesta kokonaisharkinnasta, jossa punnittaisiin laajemmin siirtopäätöstä puoltavia ja sitä vastaan puhuvia seikkoja keskenään. Myöskään

²¹ https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_28+2003.pdf

esimerkiksi ulkomaalaislain 147 a §:ssä tarkoitetun, paluudirektiiviin perustuvan vapaaehtoisen paluun ajan ei tulisi koskea siirtopäätöksiä.

Hallinta-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon edellyttämistä muutoksista ehdotetaan säädettäväksi paktin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä. Siinä ehdotettavat muutokset käsittelevät muun muassa muutoksenhakuoikeutta siirtopäätökseen ja siirtopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta. Käsillä olevassa esityksessä käsitellään hallinta-asetuksen mukaista siirtopäätöstä erityisesti ulkomaalaislain 7 ja 9 luvussa ja keskittyen edellä todettuun siirtopäätöksen erottamiseen käännyttämisestä.

Säilöönoton osalta on valmistelussa kiinnitetty huomiota turvaamistoimien yleisiä edellytyksiä koskevaan 117 a §:ään. Sen tulisi jatkossakin mahdollistaa turvaamistoimien määrääminen, kun on kyse siirtopäätöksen tekemisestä ja siihen liittyvästä fyysisestä siirrosta toiseen jäsenvaltioon. Valmistelussa on arvioitu, että molemmat turvaamistoimen määräämisen yleiset edellytykset voisivat soveltua siirtopäätöksen tekemiseen ja täytäntöönpanoon. Koska hallinta-asetus sisältää säilöönottoa koskevat, jäsenvaltioissa suoraan sovellettavat säännökset, on arvioitu, ettei turvaamistoimien yleisten edellytysten täsmentäminen koskemaan siirtopäätökset ole säilöönoton osalta tarpeen. Hallinta-asetuksessa ei sen sijaan säädetä tarkemmin muista, säilöönottoa lievennistä turvaamistoimista, kuten ilmoittautumisvelvollisuudesta tai asumisvelvollisuudesta, joiden käyttö voi myös tulla kyseeseen siirtopäätösten valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyen.

3.4 Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaisten maasta poistaminen

Ulkomaalaislain 153 §:n mukaan lain 10 lukua sovelletaan unionin kansalaiseen ja häneen rinnastettavaan sekä näiden perheenjäseniin ja muihin omaisiin. Lain 3 §:n 2 kohdan mukaan unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla tarkoitetaan Euroopan unionin jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaisia. Lukuun sisältyy myös Pohjoismaan kansalaisen maahantuloa ja oleskelua koskeva 157 § sekä Pohjoismaan kansalaisen käännyttämisen ja maasta karkottamisen perusteita koskeva 169 §.

Lain 10 luvun säännöksillä on pantu täytäntöön EU:n vapaan liikkuvuuden direktiivi. Henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaate kuuluu yhteisön perusteisiin, ja niitä määräyksiä ja säännöksiä, joissa tämä periaate vahvistetaan, on tulkittava laajasti. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalaisten oikeus tulla toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskella siellä on suoraan EU:n perustamissopimuksessa tai tapauksen mukaan sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä myönnetty oikeus (esim. EU:C:2005:95, C-215/03 *Oulane*, 17 ja 18 kohdat).

3.4.1 Maastapoistamismenettely ja maasta poistamisen perusteet

Ulkomaalaislain 10 luvussa säädetään kahdesta maastapoistamismenettelystä. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännyttämisen perusteista säädetään 167 §:ssä ja maasta karkottamisen perusteista 168 §:ssä. Jako käännyttämisen ja maasta karkottamisen välillä perustuu unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintiin. Se on samankaltainen kuin vastaava jako kolmansien maiden kansalaisten maasta poistamisessa sen perusteella, onko henkilöllä ollut aiemmin maassa oleskellessaan oleskelulupa (maasta karkottaminen) vai onko hän oleskellut maassa ilman oleskelulupaa (käännyttäminen). Vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädetään kuitenkin vain yhdestä maastapoistamismenettelystä. Englanniksi tästä menettelystä käytetään direktiivissä käsitettä ”deportation”, mikä on suomeksi käännetty karkottamiseksi.

Unionin kansalaisella on perussopimusten perusteella oikeus vapaasti liikkua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella. Oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta jäsenvaltio voi edellyttää, että unionin kansalainen rekisteröi oleskeluoikeutensa. Oleskeluoikeuden rekisteröintiä kuvaillaan hallinnolliseksi muodollisuudeksi tai valvonnalliseksi toimenpiteeksi, joka ilmentää oikeutta oleskella maassa, mutta oikeus oleskella ei ole riippuvainen rekisteröinnistä (esim. KHO:2013:88 ja KHO:2015:28). Oleskeluoikeuden rekisteröinnin laiminlyönti ei myöskään voi olla maasta poistamisen perusteena. Näistä syistä myöskään jakoa käännättämisen ja maasta karkottamisen välillä ei ole perusteltu perustaa rekisteröintiin. Unionin kansalaisten maasta poistamista koskevia säännöksiä tulisikin muuttaa siten, että säädettäisiin yhdestä maastapoistamismenettelystä. Tätä menettelyä voitaisiin kutsua karkottamiseksi, ja se kattaisi nykyiset käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat säännökset. Näin sääntely yhdenmukaistuisi vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädettyyn karkottamiseen nähden. Kuitenkin silloin kun unionin kansalaisen maahanpääsy estetään Suomen rajalla, menettely olisi edelleen käännättämistä.

Huomattava osa unionin kansalaisten maastapoistamispäätöksistä tehdään rikosten perusteella. Muiden kuin rikosperusteisten maastapoistamispäätösten määrät ovat olleet vähäisiä. Niiden taustalla on ollut yksittäistapauksia, joissa Maahanmuuttovirastolla on ollut perusteltu aihe epäillä edellytysten täyttymistä ja niitä on viraston omasta aloitteesta tutkittu tarkemmin.

Maahanmuuttovirasto ei tee maasta poistamista koskevia päätöksiä sillä perusteella, että unionin kansalainen ei ole rekisteröitynyt tai hänen perheenjäsenellään ei ole oleskelukorttia. Maastapoistamispäätöksiä tehdään 167 §:n 3 kohdan nojalla unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen, kun he eivät täytä 158 §:ssä säädettyjä edellytyksiä yli kolmen kuukauden oleskelulle, ja 168 §:n nojalla, kun unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä.

Lisäksi karkottamispäätös voidaan tehdä tilanteessa, jossa unionin kansalaisen rekisteröinti tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti peruutetaan. Näissä tilanteissa ei yleensä tehdä erillistä peruuttamispäätöstä, vaan ainoastaan karkottamispäätös sillä perusteella, että henkilö ei enää täytä oleskeluoikeuden edellytyksiä. Ulkomaalaislain 166 §:n mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, jos se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, karkotetaan maasta tai hän saa Suomen kansalaisuuden.

Maastapoistamispäätös tehdään pääsääntöisesti aina unionin kansalaisen perheenjäsenelle oleskelukorttia koskevan kielteisen päätöksen yhteydessä, jos hänellä ei ole oleskelulupaa tai vireillä olevaa oleskelulupa-asiaa taikka hän ei ole poistunut maasta hakemuskäsittelyn aikana.

Taulukko 3. Maahanmuuttovirastossa vuosina 2021–2024 tehdyt Euroopan unionin kansalaisten maastapoistamispäätökset

Vuosi	Käännättämispäätökset	Karkottamispäätökset
2021	365	60
2022	432	46
2023	510	97
2024	526	64

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Käännättämispäätöksiä on tehty myös henkilöille, joilla ei ole matkustusasiakirjaa ja jotka eivät ole sitä heille varatusta tilaisuudesta huolimatta hankkineet. Maastapoistamispäätöksiä tehdään myös unionin kansalaisille, jotka heille määrätystä maahantulokiellosta huolimatta pyrkivät Suomeen tai jotka tavataan Suomessa. Tähän liittyen korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan KHO:2023:48,²² että ulkomaalaislain 167 §:n 4 kohdassa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu yksiselitteistä kantaa siihen, voidaanko kohtaa soveltaa, vaikka päätös, jolla maahantulokiello on määrätty, on vailla lainvoimaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maahantulokiellon tarkoitus ja ulkomaalaislain esityöt huomioon ottaen ulkomaalaislain 167 §:n 4 kohdan tulkinta mahdollisesti ulkomaalaisen käännättämisen myös silloin, kun hänelle aikaisemmin määrätty ja voimaan tullut maahantulokiello ei vielä ollut lainvoimainen, jos maahantulokiello oli määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Maahanmuuttovirasto on esitystä valmisteltaessa kiinnittänyt huomiota siihen, että Pohjoismaiden kansalaista ei ole mahdollista käännättää suoraan sillä perusteella, että hänet on määrätty maahantulokielloon. Taustalla tässä laintulkinnassa on se, ettei 167 §:n katsota soveltuvan Pohjoismaiden kansalaisten maasta poistamiseen, jota koskee 169 §. Soveltamiskäytännössä hankalaksi on osoittautunut tilanne, jossa maahantulokielloon määrätyn Pohjoismaan kansalaisen kohdalla ei ole ilmennyt uusia rikoksia, eikä yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta vaarantavia perusteita juuri tietyllä hetkellä ole ollut käsillä. On myös ristiriitaista, että unionin kansalainen voidaan käännättää yksinomaan sillä perusteella, että hänet on määrätty maahantulokielloon, mutta Pohjoismaiden kansalaisten kohdalla tämä ei ole mahdollista. Voimassa olevan 169 §:n arvioidaan jossakin määrin vesittävän maahantulokiellon tarkoituksen.

3.4.2 Toimivaltaiset viranomaiset

Ulkomaalaislain 171 §:n 4 momentin mukaan viranomaisten toimivaltaa unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa koskee, mitä 151 ja 152 §:ssä säädetään. Lain 151 § koskee poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa ja 152 § Maahanmuuttoviraston toimivaltaa kolmannen maan kansalaisen maasta poistamisessa.

Ainoastaan Maahanmuuttovirastolla on 152 §:n 3 momentin nojalla toimivalta päättää maasta karkottamisesta. Se voi päättää maasta karkottamisesta poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Kun unionin kansalaisten maasta poistamiseksi ehdotetaan tässä esityksessä vain yhtä menettelyä, on myös toimivaltasäännöksiä tarve tarkistaa vastaavasti.

Toimivallan jakoa Maahanmuuttoviraston sekä poliisin ja rajatarkastusviranomaisen välillä ei enää jatkossa sidottaisi oleskeluoikeuden rekisteröintiin. On arvioitu, että toimivalta voisi jatkossa määräytyä pääsääntöisesti sen mukaan, kuinka vahvat siteet unionin kansalaisella on Suomeen. Karkottamisharkinta tilanteissa, joissa unionin kansalainen asuu vakituisesti maassa ja hänellä on perhe ja työpaikka Suomessa, on perinteisesti kuulunut Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Poliisi on puolestaan tehnyt käännättämispäätöksiä yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyen unionin kansalaisille, joiden oleskelu maassa on ollut tilapäistä.

²² [KHO:2023:48 - Korkein hallinto-oikeus](#)

Tätä toimivallan jakoa ei oltaisi muuttamassa, vaikka oleskeluoikeuden rekisteröinti ei enää olisi ratkaiseva toimivallan määräytymisen osalta.

3.4.3 Maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä ja Pohjoismaan kansalaisen maasta poistamisen täytäntöönpanosta säädetään ulkomaalaislain 201 a §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan käännättämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos joku käännytetään 167 §:n 1 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella ja asia on perustellusti kiireellinen. Kyse on siitä, että unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä ei täytä 155, 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä (167 §:n 1 kohta), sekä Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen edellytyksistä (169 §:n 1 momentti).

Pykälän 2 momentin mukaan 167 §:n 2 ja 3 kohdan perusteella tehty käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalainen saa oleskella maassa 30 päivän valitusajan. Jos ulkomaalainen ei valita saamastaan päätöksestä, päätös tulee lainvoimaiseksi ja on valitusajan päättymisen jälkeen täytäntöön pantavissa. Jos hän valittaa päätöksestä, hallinto-oikeus voi hakemuksesta kieltää päätöksen täytäntöönpanon. Kyseessä ovat tapaukset, joissa ulkomaalainen on jo maassa, mutta Suomessa oleskelun jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä rekisteröinnin tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä. Kyse on myös tilanteista, joissa ulkomaalainen on turvautunut toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Koska oleskeluoikeuden rekisteröinnillä ei ole oikeutta luovaa vaikutusta, se ei voi olla maasta poistamista koskevan päätöksen perusteena, ja sitä koskeva sääntely tulisi poistaa myös 201 a §:stä.

Edelleen pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että jos 167 §:n 3 kohdan perusteella tehty päätös perustuu siihen, että sen, jota päätös koskee, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja asia on perustellusti kiireellinen, päätös voidaan heti panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Pykälän 3 momentin mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamista koskeva päätös, johon voi hakea muutosta valittamalla, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Pykälän 4 momentissa säädetään siitä, että jos päätös karkottamisesta on tehty sillä perusteella, että karkotettavan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin, päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Kyse on poikkeuksesta 3 momentissa ilmaistusta pääsäännöstä, jonka mukaan karkottamista koskeva päätös, joka on tehty 168 tai 169 §:n 2 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu.

Unionin kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanon osalta oikeuskäytännössä on kuitenkin ilmennyt vaihtelua asiaa koskevan lainkohdan osalta. Ainakin osa hallinto-oikeuksista tulkitsee

kyseistä lainkohtaa siten, että mahdollisuus nopeampaan täytäntöönpanoon on mahdollista vain niiden unionin kansalaisten osalta, jotka ovat oleskelleet Suomessa vähemmän kuin viisi vuotta. Lain esitöiden perusteella lainsäätäjän tarkoituksena näyttäisi kuitenkin olleen, että säännöstä sovellettaisiin kaikkiin rikosten perusteella karkotettaviin unionin kansalaisiin. Nyt esitettävissä säännöksissä vahvistettaisiin kyseinen periaate. Esitettyä sääntelyä tukee myös vapaan liikkuvuuden direktiivin systematiikka, jonka mukaan pitkään oleskelleiden (viisi ja kymmenen vuotta oleskelua) korkeampi kynnys karkottamiselle ei edellytä, että muutoksenhaulla olisi automaattinen lykkäävä vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon.

Pykälän 5 momentin mukaan käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännetyt tai maasta karkotetut on poistuttava maasta. Tämän ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä. Tänä aikana päätöstä ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin. Momentissa ei ole kyse ulkomaalaislain 9 luvussa tai paluudirektiivissä tarkoitettua vapaaehtoisen paluun ajasta, vaan vapaan liikkuvuuden direktiivin piiriin kuuluvien henkilöiden maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Tästä syystä momentissa on päädytty aikanaan ilmaisuun ”ilmoitettava aika”.

Pykälän 6 momentissa säädetään siitä, että jos käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös pannaan täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, päätöksen täytäntöönpanevan viranomaisen on varmistettava päätöksen tehneeltä viranomaiselta, että maasta poistettavan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle aiheuttama uhka on edelleen todellinen, ja arvioitava, ovatko olosuhteet karkottamispäätöksen tekemisen jälkeen muuttuneet. Säännös perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 33 artiklaan, jossa säädetään karkottamispäätöksestä rangaistuksena tai vankeusrangaistuksen oikeudellisena seurauksena. Suomessa ei ole käytössä artiklassa tarkoitettuja tilanteita, joita kahden vuoden sääntö koskee, eikä direktiivin kansallinen täytäntöönpano ole näin ollen tältä osin tarpeen.

3.5 Kolmansien maiden kansalaisten maasta karkottaminen

3.5.1 Maasta karkottamisen perusteet

Maasta karkottamisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaan kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista silloin, kun tämä oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla (1 kohta) tai kun hän oleskelee maassa edelleen sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa (3 kohta). Lisäksi kolmannen maan kansalainen voidaan karkottaa, kun hän on menettänyt Suomen kansalaisuuden (4 kohta).

Ulkomaalaislain 149 §:n 1 momentin mukaan maasta voidaan karkottaa oleskeluluvalla oleskellut ulkomaalainen, joka oleskelee Suomessa ilman vaadittavaa oleskelulupaa (1 kohta). Karkottaa voidaan myös ulkomaalainen, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen, josta on säädetty enimmäisrangaistuksena vähintään yksi vuosi vankeutta taikka jonka on todettu syyllistyneen toistuvasti rikoksiin (2 kohta). Tämän lisäksi karkottaa voidaan ulkomaalainen, joka on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle (3 kohta) taikka joka on ryhtynyt taikka jonka voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan (4 kohta).

Kohdan 3 karkottamisperustetta koskien vaaran aiheuttamista muiden turvallisuudelle on käytetty itsenäisesti verrattain harvoin. Sitä on käytännössä sovellettu silloin, kun ulkomaalainen on epäiltynä yhdestä vai useammasta vakavasta rikoksesta, mutta hän ei ole vielä syyllistynyt rikokseen tai rikoksiin. Itsenäisenä karkottamisperusteena kohdan on katsottu

koskevan lähinnä verraten vakavia väkivalta-, seksuaali- ja huumausainerikoksia, jolloin uhka muiden turvallisuutta kohtaan on hyvin konkreettinen. Syynä 3 kohdan perusteen vähäiseen käyttöön voi olla myös rikostuomion merkityksen korostaminen 149 §:n perusteluissa (HE 28/2003 vp, s. 43 ja 84), vaikka 3 kohdan säännös ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi rikostuomiota edellyttävän. Toisaalta suurimmassa osassa 3 kohdassa tarkoitetuista tapauksista soveltuu myös 149 §:n 1 momentin 2 kohta. Käytännössä sellaiset tilanteet, joissa henkilö aiheuttaa käyttäytymisellään vaaran muiden turvallisuudelle, mutta ei kuitenkaan ole syyllistynyt yksittäiseen rikoslain mukaisella rangaistusasteikolla riittävän vakavaan tai toistuviin lievempiin rikoksiin, ovat marginaalisia ja soveltamiskäytännössä 3 kohta ei juuri koskaan esiinny yksin ja toimii lähinnä tukena saman pykälän 2 kohdan soveltamiselle.

Ulkomaalainen, jolle on Suomessa myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan karkottaa maasta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan.

Taulukko 4. Maahanmuuttovirastossa vuosina 2021–2024 tehdyt karkottamispäätökset.

Vuosi	Karkotetaan	Ei karkoteta	Raukeamispäätös	Yhteensä
2021	1 302	602	32	1 936
2022	1 244	494	39	1 777
2023	1 197	396	45	1 638
2024	1 965	317	62	2 344

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Taulukon 4 luvut pitävät sisällään sekä kolmansien maiden kansalaisille että unionin kansalaisille tehdyt päätökset. Luvuissa on mukana myös turvapaikka-asiassa tehdyt karkottamispäätökset, joiden määrät ovat kuitenkin olleet viime vuosina vähäisiä, vuosittain noin sadan päätöksen molemmin puolin.

Kuten taulukosta 5 käy ilmi, pääosa karkottamispäätöksistä perustuu laittomaan oleskeluun maassa. Luvut ovat suuntaa antavia, sillä on mahdollista, että laittoman oleskelun perusteella tehdyssä karkottamispäätöksessä päätösperusteena on ollut myös rikoksiin syyllistyminen. Useampaa päätösperustetta ei kuitenkaan ole mahdollista merkitä UMA-järjestelmään, vaan sinne merkitään pääasiallinen peruste karkottamiselle.

Taulukko 5. Maahanmuuttoviraston vuosina 2021–2024 tekemien karkottamispäätösten perusteet.

Vuosi	Luvaton oleskelu	Rikokset
2021	1 756	180
2022	1 611	166
2023	1 405	233
2024	2 135	209

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Karkottamispäätöksiä tehdään jonkin verran myös lapsille. Alla olevan taulukon 6 tilastotietojen perusteella voidaan todeta, että pääosa päätöksistä on tehty perheidensä kanssa maassa oleskelleille, nuoremmille lapsille.

Taulukko 6. Maahanmuuttoviraston vuosina 2021–2024 alaikäisille tekemät karkottamispäätökset.

Vuosi	0–13-vuotiaat	14–17-vuotiaat
2021	84	24
2022	90	16
2023	45	15
2024	114	25

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

3.5.2 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Pääsääntöisesti kolmannen maan kansalaisille tehtävien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskee ulkomaalaislain 200 §:n 1 momentti. Sen mukaan päätöstä maasta karkottamisesta, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu (muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus), ellei laissa toisin säädetä. Jos päätöksestä ei valiteta, se tulee lainvoimaiseksi valitusajan päätyttyä, jonka jälkeen päätös voidaan panna täytäntöön. Jos karkotettava valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen, valitus lykkää automaattisesti täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes hallinto-oikeus ratkaisee valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksestä valitettaessa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valitus ei estä hallinto-oikeuden ratkaisun jälkeen täytäntöönpanokelpoiseksi tulleen karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Jos korkein hallinto-oikeus kieltää täytäntöönpanon, päätöstä ei voida panna täytäntöön ennen kuin täytäntöönpanokiello on kumottu tai päätös tulee korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä lainvoimaiseksi.

Rikosperusteisten karkottamispäätösten täytäntöönpanon osalta on lainsäädännössä katsottu mahdolliseksi poiketa muutoksenhaun automaattisen lykkäävän vaikutuksen periaatteesta. Vuoden 2019 alussa (HE 24/2018 vp²³) ulkomaalaislain 200 §:ää muutettiin lailla 1022/2018 siten, että tietyt yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvät karkottamispäätökset voidaan panna täytäntöön muita karkottamispäätöksiä nopeammin eli aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä maasta karkottamisesta ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus on ratkaistu. Jos tuomioistuimien päätöksessään kiellä täytäntöönpanoa, se voidaan panna täytäntöön.

On huomattava, että turvapaikka-asioissa tehtävien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään ulkomaalaislain 200 a §:ssä, johon on koottu kaikki kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehtävien maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevat säännökset. Kyseistä pykälää uudistetaan paktin täytäntöönpanon yhteydessä.

3.5.3 Arviointia koskien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta

Karkotettavat kolmannen maan kansalaiset voivat olla hyvinkin erilaisissa henkilökohtaisissa tilanteissa siinä vaiheessa, kun heidät määrätään karkotettavaksi maasta. Henkilö on esimerkiksi saattanut oleskella Suomessa vain hyvin lyhyen aikaa oleskeluluvalla ennen kuin hänen

²³ https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_24+2018.pdf

oleskelulupansa on peruutettu. Voi myös olla, että ulkomaalaiselle on jo vähintään kerran aiemmin tehty lainvoimainen karkottamispäätös, jota ei kuitenkaan ole vielä pantu täytäntöön. Toisaalta voi olla, että henkilö on asunut Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla jo vuosien ajan ja hänelle on muodostunut merkittäviä siteitä Suomeen. Paluun järjestäminen on luonnollisesti haastavampaa tilanteessa, jossa henkilö on asunut vuosia Suomessa kuin jos hän on oleskellut maassa vain lyhytaikaisesti oleskeluluvalla.

Erilaisista tilanteista huolimatta kaikkia kolmannen maan kansalaisia koskevat lähtökohtaisesti samat karkottamispäätöstä koskevat täytäntöönpanosäännökset, lukuun ottamatta tilannetta, jossa on kyse rikosperusteisesta karkottamisesta. Tätä tilannetta on syytä arvioida toisaalta tehokkuusvaatimusten ja toisaalta oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisen näkökulmasta. Täytäntöönpanon automaattinen lykkääminen valitusprosessin aikana voi käytännössä tarkoittaa sitä, että karkotetulla henkilöllä on mahdollisuus jäädä Suomeen odottamaan valitusprosessin lopputulosta jopa vuodeksi tai kahdeksi. Täytäntöönpanoprosessi ja sen perusteella syntyvä oleskeluoikeus voi siis kestää pidempään kuin karkotettava on oleskellut siihen asti laillisesti maassa. Maasta poistamisen tehokkuuden näkökulmasta muutoksenhaun automaattisen lykkäävän vaikutuksen edellyttämistä voidaan tämän vuoksi pitää epätarkoituksenmukaisena.

Tarkasteltaessa tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutumiseen liittyviä näkökohtia voidaan todeta, että täytäntöönpanon mahdollisuus ennen hallinto-oikeuden pääasian ratkaisua on käytössä rikosperusteisissa karkottamisissa ja sen soveltamisesta on saatu kokemusta jo useamman vuoden ajan. Valmistelun aikana saatujen tietojen mukaan mahdollisuus rikosperusteisen karkottamisen täytäntöönpanoon jo ennen valituksen ratkaisemista on tehostanut palautusten täytäntöönpanoa. Hallinto-oikeudet ovat käsitelleet hakemuksia nopeutetussa käsittelyssä, joten karkottamispäätöksiä on käytännössäkin voitu panna täytäntöön lain mahdollistamalla tavalla nopeammin kuin normaalissa karkottamisprosessissa.

Maasta poistamista koskevat velvoitteet edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista. Tämä arviointi tehdään ensisijaisesti päätettäessä maasta poistamisesta. Karkottamispäätöstä tehtäessä suoritetaan ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa otetaan huomioon myös ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Esimerkiksi pysyviin oleskelulupiin ja perhesideluihin voi liittyä enemmän kokonaisharkinnassa huomioon otettavia seikkoja. Jos karkottaminen perustuu ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon myös teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

Hallintotuomioistuimet voivat joissain tilanteissa päätyä erilaiseen lopputulokseen kokonaisharkinnassa kuin Maahanmuuttovirasto. Tämä voi olla karkotettavalle henkilölle hankala tilanne, jos hän on joutunut poistumaan maasta ja valitusprosessin jälkeen ilmenee, että hän saisikin jatkaa asumista Suomessa ja näin ollen palata Suomeen. Tällaisia tilanteita on kuitenkin ollut viime vuosina harvakseltaan. Hallinto-oikeus päättää tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen tarkastelun jälkeen, olisiko palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa lykättävä, kunnes oikeussuojakeinojen käytön lopputulos on selvillä. Palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä, jos on olemassa palauttamiskiellon periaatteen rikkomisen vaara.

Tilanteessa, jossa henkilö on asunut Suomessa pitkään pysyvällä oleskeluluvalla, ja hänelle on muodostunut siteitä Suomeen, voi kyseeseen tulla vapaaehtoisen paluun ajan pidentäminen esimerkiksi lapsen koulukäynnin johdosta. Ulkomaalaislain 147 a §:ssä säädetään vapaaehtoisen paluun ajasta. Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä

määrätään vähintään seitsemän ja enintään 30 päivän aika, jonka kuluessa ulkomaalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Ajan pidentäminen edellyttää hakemusta, joka on maksullinen. Laissa määritellään erikseen tilanteet, joissa vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä. Näitä ovat esimerkiksi pakenemisen vaara tai yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantaminen.

3.6 Yksittäiset soveltamiskäytännöstä johtuvat muutokset

3.6.1 Kansallinen turvallisuus

Ulkomaalaislakia on pääministeri Petteri Orpon hallituskaudella muutettu kauttaaltaan siten, että siinä otetaan paremmin huomioon kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Johdonmukaisuuden vuoksi on arvioitu, että kansallinen turvallisuus olisi syytä lisätä myös maahantulon edellytyksiä koskevaan 11 §:ään. Muutos olisi linjassa myös Schengenin rajasäännösten 6 artiklan kanssa, jossa säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon edellytyksistä lyhytaikaista oleskelua varten. Kyseisen artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan yksi maahantulon edellytyksistä on se, että henkilön ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion sisäistä turvallisuutta.

Kansallisen turvallisuuden käsitteen lisäämistä on pohdittu myös 149 b:ään ja 156 §:ään. Näiden säännösten osalta on kuitenkin arvioitu tarkoituksenmukaisemmaksi pitäytyä EU-lainsäädännössä käytetyssä yleisen turvallisuuden käsitteessä, jonka tulkinnasta on runsaasti EUT:n oikeuskäytäntöä. EUT on esimerkiksi ratkaisussaan *Secretary of State for the Home Department vastaan CS* (C-304/14, 39 kohta) todennut yleinen turvallisuus -käsitteeseen kuuluvan jäsenvaltion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Yleiseen turvallisuuteen voivat vaikuttaa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2010, *Tsakouridis*, C 145/09, EU:C:2010:708, 43 ja 44 kohdat ja tuomio 15.2.2016, *N.*, C 601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65 ja 66 kohdat).

Kansalliseen turvallisuuteen liittyy myös lain soveltajien esiin nostama ulkomaalaislain 168 §:n 5 momenttiin liittyvä muutostarve. Muutostarve koskee sitä, miten määritetään pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitettu pakottava syy, joka liittyy yli 10 vuotta maassa oleskelleen unionin kansalaisen ja alaikäisen unionin kansalaisen karkottamiseen, sillä heidät voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Voimassa olevan 168 §:n 5 momentin mukaan pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta. Koska viimeisen lauseen ”tai”-sanasta edestä puuttuu pilkku, on momentin lauserakennetta tulkittu kieliopillisesti siten, että kansallisen turvallisuuden vaarantaminen ei yksin ilman saatua tuomiota riitä muodostamaan momentissa tarkoitettua pakottavaa syytä. Tämä ei kuitenkaan ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Säännöstä koskevissa esitöissä (HE 205/2006 s. 42–43)²⁴ todetaan muun muassa, että momentin

²⁴ https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_205+2006.pdf

viimeinen lause on tarkoitettu käytettäväksi esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön epäillään olevan osallisena terrorismitoiminnassa tai sen valmistelussa.

3.6.2 Henkilötuntomerkkien ottaminen

Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädetään henkilötuntomerkkien ottamista. Pykälän 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisella on oikeus ottaa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

- 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella;
- 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;
- 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
- 4) joka on päätetty kääntää tai maasta karkottaa; taikka
- 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Lain 131 §:n 5 momentin 2 alakohdan mukaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilötiedot voidaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettujen maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi.

Soveltamiskäytännössä on todettu, että tarve henkilötuntomerkkien ottamiselle on olemassa myös eräissä muissa tilanteissa, joita tällä hetkellä ei mainita 1 momentin luettelossa. Ensinnäkin lain 131 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainitaan maastapoistamismenettelyinä kääntäminen ja maasta karkottaminen. Tämä ei kuitenkaan kata Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukaista pääsyn epäämistä. Tästä syystä suuri määrä maasta poistettavia kolmannen maan kansalaisia jää 131 §:n 1 momentin 4 kohdan soveltamisen ulkopuolelle, eikä heidän henkilötuntomerkkejään ole mahdollista nykyisen 131 §:n mukaan lisätä SIS-järjestelmään. Tarve henkilötuntomerkkien käyttämiseksi pääsyn epäämisen yhteydessä tehtävissä SIS-kuulutuksissa on olemassa erityisesti tilanteissa, joissa ulkomaalaisen pääsyn epääminen perustuu esimerkiksi hänen aiheuttamaansa uhkaan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Henkilötuntomerkkien lisääminen kuulutuksille edistäisi kuulutettujen henkilöiden tunnistamista esimerkiksi tilanteissa, joissa ulkomaalaisen henkilötiedot ovat muuttuneet tai hän matkustaa käyttäen muuta kuin oikeaa henkilöllisyyttään.

Kolmannen maan kansalaiselle voidaan ulkomaalaislain 150 §:n 1 momentin mukaan määrätä maahantulokielto myös pääsyn epäämisen yhteydessä. Esimerkiksi rajatarkastuksessa tällainen tilanne voi syntyä silloin, kun kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan perusteella, koska hänen katsotaan vaarantavan jonkin jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita eikä häntä ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon, jolloin rajatarkastusviranomaisella on oikeus määrätä maahantulokiellon ulkomaalaiselle. Tällöin henkilötuntomerkit tulisi voida ottaa maahanpääsyn epäämistä koskevalla perusteella.

Ulkomaalaislain 150 §:n 4 momentissa säädetään mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto myös erillisenä päätöksenä eli erillään kääntämisestä, karkottamisesta tai pääsyn epäämistä koskevasta päätöksestä. Ulkomaalaislain muuttamista koskeneella lailla 147/2025 sisällytettiin lakiin aiempaa laajempi mahdollisuus määrätä erillinen maahantulokielto. Jos ulkomaalaiselta ei ole otettu henkilötuntomerkkejä maastapoistamispäätökseen liittyen, olisi tarkoituksenmukaista, että henkilötuntomerkit voitaisiin ottaa maahantulokiellon määräämispäätöksen yhteydessä ja lisätä ne SIS-järjestelmään. Henkilötuntomerkkien

ottamisen ja niiden SIS-kuulutuksiin lisäämisen mahdollistaminen on myös näissä tilanteissa tarpeellista ja SIS-rajatarkastusasetuksen vaatimusten mukaista.

Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi henkilötuntemerkit tulisi voida ottaa tilanteessa, jossa ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytyksiä vasta selvitetään, ja ulkomaalaiseen on tarve kohdistaa 117 a §:n mukaisia turvaamistoimia. Tämä olisi johdonmukaista myös siihen nähden, että 131 §:n alkuosassa viitataan valvontaa varten otettaviin henkilötuntemerkkeihin.

3.6.3 Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen

Maasta karkottamisen perusteita koskevan ulkomaalaislain 149 §:n 4 momentissa annetaan vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan pitkään oleskelleelle, EU-oleskeluluvan saaneelle kolmannen maan kansalaiselle. Säännös perustuu pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 22 artiklaan. Koska on kyse maasta karkottamisesta, lainkohta koskee sanamuotonsa mukaisesti kuitenkin vain sellaista ulkomaalaista, jolle on myönnetty pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa Suomessa. Ulkomaalaislaissa ei säädetä lainkaan tilanteesta, jossa kolmannen maan kansalainen, jolle jokin muu jäsenvaltio kuin Suomi on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan, poistetaan Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle.

Korkein hallinto-oikeus arvioi ratkaisussaan KHO:2024:82,²⁵ oliko muutoksenhakijan käännättämiseen Suomesta EU:n ulkopuolelle sovellettava pitkään oleskelleita koskevan direktiivin mukaista vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan tilanteessa, jossa jokin toinen jäsenvaltio kuin Suomi oli myöntänyt tälle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan. Korkein hallinto-oikeus pyysi asiasta ennakkoratkaisua EUT:lta (KHO 2022:133).²⁶

EUT totesi ratkaisussaan *EP vastaan Maahanmuuttovirasto*, EU:C:2024:225,²⁷ että 22 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että pitkään oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille kyseisellä säännöksellä annettua vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan sovelletaan silloin, kun direktiivissä tarkoitettu toinen jäsenvaltio tekee yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä päätöksen tällaisen kolmannen maan kansalaisen poistamisesta Euroopan unionin alueelta. Lisäksi EUT katsoi, että pitkään oleskellut kolmannen maan kansalainen voi vedota suoraan mainitun direktiivin 12 artiklan 3 kohtaan ja 22 artiklan 3 kohtaan, sillä ulkomaalaislaissa ei säädetä direktiivin mukaisesta menettelystä tilanteessa, jossa jokin muu jäsenvaltio kuin Suomi on myöntänyt pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan ja henkilö poistetaan Suomesta Euroopan unionin ulkopuolelle.

EUT otti ratkaisussaan (58–60 kohdat) kantaa siihen, että vahvistettu suoja tarkoittaa nimenomaan pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 22 artiklan perusteella annettavaa vahvistettua suojaa maasta poistamista vastaan. Kyse oli siis tilanteesta, jossa henkilöllä on EU-oleskelulupa toisessa jäsenmaassa. EUT:n mukaan vahvistettu suoja muodostuu ensinnäkin direktiivin 22 artiklan 1 kohdasta, jossa säädetään muun muassa kolmannen maan kansalaisen, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema, poistamisesta toisen jäsenvaltion alueelta siinä luetelluista syistä. Toiseksi se muodostuu direktiivin 22 artiklan 3 kohdasta, jossa asetetaan neljä edellytystä, jotka täyttyessään mahdollistavat sen, että kyseinen jäsenvaltio voi tehdä päätöksen tällaisen kolmannen maan kansalaisen poistamisesta unionin

²⁵ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1717410615496.html>

²⁶ <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1669811137801.html>

²⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/ALL/?uri=CELEX%3A62022CJ0752>

alueelta. Kolmanneksi vahvistettuun suojaan sisältyy monialaisia säännöksiä kuten direktiivin 22 artiklan 2 ja 5 kohta, joissa veloitetaan siinä tapauksessa, että toinen jäsenvaltio poistaa asianomaisen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta, ensimmäinen jäsenvaltio ottamaan heidät takaisin ”välittömästi ja ilman erityisiä muodollisuuksia”, rajoittamatta kuitenkaan heidän mahdollisuuttaan muuttaa ”kolmanteen jäsenvaltioon”, sekä toisaalta saman direktiivin 22 artiklan 4 kohta, jossa kielletään liittämästä 22 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitettuihin poistamispäätöksiin ”pysyvää oleskelukieltä” eli toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa.

3.6.4 Kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksianto

Ulkomaalaislain 205 §:ssä säädetään päätösten tiedoksiannosta Suomessa. Jos kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, päätöksen tiedoksiannon toimittaa 205 §:n 4 momentin mukaan poliisi tai poliisiin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti siten kuin saman pykälän 2 ja 3 momentissa säädetään.

Pykälää on viimeksi muutettu lailla 332/2016. Muutosta koskevissa esitöissä (HE 2/2016 vp s. 16)²⁸ todetaan, että Maahanmuuttovirasto ja poliisi olisivat periaatteessa molemmat toimivaltaisia antamaan kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi hakijalle. Poliisi olisi kuitenkin ensisijaisesti vastuussa tiedoksiannosta, jos päätökseen liittyy maasta poistaminen. Tiedoksi antamisen tehokkuuden ja joutuisuuden varmistamiseksi säännös mahdollistaa sen, että poliisi ja Maahanmuuttovirasto voivat tarvittaessa toimittaa tiedoksiannon varsinaisen vastuuviranomaisen pyynnöstä.

Ulkomaalaislakiin sisällytettiin lailla 426/2024 säännökset EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönotosta Suomessa. Tiedoksiannon osalta lain esitöissä (HE 30/2024 vp s. 20)²⁹ todetaan, ettei tiedoksiannolle ole säädetty erillistä aikarajaa, mutta rajamenettelyn luonteen vuoksi tiedoksianto ei kuitenkaan voi kestää määrämätöntä aikaa. Rajamenettely päättyy lain 104 c §:n 3 kohdan mukaan, jos Maahanmuuttoviraston päätöstä ei anneta tiedoksi seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on tehty. Seitsemän päivän määräaikaan tulee sisältyä vähintään viisi arkipäivää.

Soveltamiskäytännössä on todettu, että ottaen huomioon rajamenettelyn luonne, myös rajatarkastusviranomaiselle olisi tarkoituksenmukaista antaa tiedoksiantotoimivalta. Tällä hetkellä rajamenettelyssä tehtyjen päätösten tiedoksiannosta on sovittu Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Rajavartiolaitoksen välillä niin, että kyseisten päätösten tiedoksiannosta vastaa poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto.

Rajavartiolaitos vastaa rajamenettelyyn otettujen henkilöiden maasta poistamisesta. Poliisilla ja rajatarkastusviranomaisella on paremmat lähtökohdat kuin Maahanmuuttovirastolla harkita turvaamistoimia rajamenettelyasiakkaan osalta. Pääsäännön mukaan rajamenettelyä koskevassa päätöksessä ei myöskään määrätä vapaaehtoisen paluun aikaa, joten päätökset ovat nopeasti täytäntöön pantavissa. Rajatarkastusviranomaisen tulisi voida antaa tiedoksi kansainvälistä

²⁸ <https://www.eduskunta.fi/asiat-ja-aanestykset/valtiopaivaasiat/asiakirjat/edktunnus/EDK-2016-AK-39376>

²⁹ https://www2.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_30+2024.pdf

suojelua koskevat kielteiset päätökset niin rajamenettelyssä kuin muissakin tilanteissa, joissa tiedoksiannon suorittaminen sen toimesta on tarkoituksenmukaista.

3.6.5 Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto

Oleskelulupakortin tilapäistä haltuunottoa koskeva lakimuutostarve on noussut esiin ulkorajalla havaitussa tilanteessa, jossa ensimmäistä kertaa Suomeen saapuvan kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa peruutetaan ja henkilö käännytetään. Näissä tilanteissa rajatarkastusviranomaisen tekee luvan peruuttamisesta esityksen Maahanmuuttovirastolle. Kyse voi olla esim. tilanteesta, jossa ulkomaalainen on antanut tietoisesti vääriä tietoja oleskelulupaa hakiessaan. Jos Maahanmuuttovirasto ei tässä tilanteessa voi tehdä päätöstä oleskeluluvan peruuttamisesta rajatarkastukseen varatun 12 tunnin aikana, rajatarkastusviranomaisen voi joko käännyttää henkilön tai määrätä henkilöön kohdistettavaksi turvaamistoimi siksi aikaa, kunnes Maahanmuuttovirasto tekee asiassa päätöksen.

Käytännössä yleistä näissä tilanteissa on, että henkilö käännytetään, jolloin hän poistuu maasta ennen kuin oleskelulupa on peruutettu. Tällöin hänen haltuunsa jää voimassa oleva oleskelulupakortti, sillä kortin haltuun ottaminen edellyttää, että oleskeluluvan voimassaolo on 60 f §:n 2 momentin mukaisesti päättynyt. Kohtaa on tulkittu siten, että oleskeluluvan voimassaolo päättyy, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt peruuttamispäätöksen, ei luvan peruuttamista koskevasta esityksestä, jonka rajatarkastusviranomaisen tekee Maahanmuuttovirastolle. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että henkilö voi yrittää tulla Schengen-alueelle jonkin muun jäsenvaltion ulkorajan yli oleskelulupakortin voimassaolon aikana ennen kuin lupa on peruutettu, koska oleskelulupakorttia ei ole voitu ottaa tilapäisesti haltuun.

Kyseiisiin tilanteisiin ei myöskään sovellu ulkomaalaislain 132 §, jossa on kyse väärän tai väärennetyn matkustusasiakirjan taikka väärän henkilötiedon antamiseen käytettäväksi aiotun matkustusasiakirjan ottamisesta viranomaisen haltuun, sillä oleskelulupakorttia ei katsota matkustusasiakirjaksi. Vastaava mahdollisuus tulisi kuitenkin olla myös tapauksissa, joissa oleskelulupa on hankittu antamalla tietoisesti vääriä tai valheellisia perusteita oleskelulupaa haettaessa, ja asia havaitaan vasta henkilön saapuessa ulkorajalla Suomeen. Tällöin vilpillisesti saatu oleskelulupakortti pysyisi viranomaisen hallussa siihen asti, että Maahanmuuttovirasto tekee asiassa päätöksen ja mahdollisuudet sen väärinkäyttämislle estettäisiin.

Edellä kerrotun tilanteen lisäksi on noussut tarve tarkastella tilannetta ulkorajojen ohella sisärajoilla, jos rajavalvonta siellä on poikkeuksellisesti palautettu, sekä sisämaassa. Tämä olisi tarpeellista erityisesti kolmannen maan kansalaisten katoamisten ja muihin jäsenmaihin siirtymisen estämiseksi. Rajatarkastusviranomaisen esittämistä oleskelulupien peruuttamisista monet koskevat opiskelijoiden oleskelulupia, minkä vuoksi muutosta ei tulisi rajata yksinomaan ulkomaalaislain perusteella peruutettaviin oleskelulupiiin. Lisäksi vastaava toimivalta tulisi säätää myös poliisille, sillä poliisin tietoon tulee tapauksia, joissa esimerkiksi perhesiteen perusteella myönnettyjen lupien edellytykset ovat lakanneet.

Poliisi on esittänyt, että mahdollisuus oleskelulupakortin tilapäiseen haltuunottoon tulisi säätää myös karkottamisesitysten tekemisen yhteyteen. Maahanmuuttoviraston linjauksen mukaan ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetty oleskeluluvan raukeaminen katsotaan tapahtuvan karkottamispäätöksen tekohetkestä lukien, eikä vasta päätöksen tiedoksisaanista tai sen lainvoimaiseksi tulosta. Samalla kun oleskelulupa raukeaa, oleskelulupakortti mitätöityy.

Esiin on noussut, että mahdollisuus kortin tilapäiseen haltuunottoon tulisi ulottaa myös oleskelukorttiin. Jos sellainen unionin kansalaisen perheenjäsen karkotetaan maasta, jolla edelleen on voimassa oleva oleskelukortti, tulisi myös tämä kortti voida ottaa haltuun

karkottamisesityksen yhteydessä. Karkottamisasia voi perustua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin tai kyse voi olla henkilöstä, joka ei ole enää unionin kansalaisen perheenjäsen eikä esimerkiksi kuulu enää vapaan liikkuvuuden piiriin. Oleskelulupakortin tavoin myös oleskelukortti raukeaa karkottamispäätöksen tekopäivänä. Ulkomaalaislain 161 §:n 3 momentin mukaan mitä tässä laissa säädetään oleskelulupakortista ja siihen tallennetuista biometrisistä tunnisteista, sovelletaan myös unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttiin.

3.6.6 Oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määräämistä koskeva esitystoimivalta

Oleskelulupakortin tilapäisen haltuunoton yhteydessä on pohdittu tarvetta säätää ulkomaalaislaissa oleskeluluvan peruuttamista koskevasta esityksestä, jonka poliisi tai rajatarkastusviranomaisen tekee Maahanmuuttovirastolle, kun se havaitsee, että oleskeluluvan edellytykset eivät todennäköisesti täyty. Tällä hetkellä esitysmenettelystä ei säädetä ulkomaalaislaissa, vaan rajatarkastusviranomaisen tai poliisin Maahanmuuttovirastolle tekemä esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi perustuu vakiintuneeseen viranomaiskäytäntöön, jota kuvaillaan toimivaksi. Koska varsinaista esitystä ei asiassa ole, ei myöskään ole selkeää ajankohtaa asian käsittelyn alkamiselle. Käytännössä kyseessä voi olla tilanne, jossa rajatarkastusviranomaisen havaitsee rajatarkastuksessa, että esimerkiksi Suomeen opiskelijana saapuva kolmannen maan kansalainen ei välttämättä täytä luvan edellytyksenä olevaa riittävää toimeentuloa. Tämän havainnon jälkeen rajatarkastusviranomaisen yleensä välittää asiasta esitiedot Maahanmuuttovirastolle arvioitavaksi. Jos oleskeluluvan peruuttamiselle vaikuttaisi esitetien perusteella olevan edellytykset, rajatarkastusviranomaisen varaa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi. Kun asiassa on saatu riittävä selvitys, päättää Maahanmuuttovirasto oleskeluluvan peruuttamisesta. Käännäntämisestä päättää näissä tilanteissa yleensä rajatarkastusviranomaisen.

Maahanmuuttovirastosta saatujen suuntaa antavien tietojen perusteella kyse on määrällisesti ollut viime vuosina useammista kymmenistä tapauksista vuositasolla ja tapausten määrä näyttäisi olleen kasvusuunnassa. Peruuttamatta jätettävien oleskelulupien määrä vaikuttaisi myös merkittävästi vähentyneen viime vuosina.

Esitystoimivallasta säädetään ulkomaalaislaissa maahantulokiellon määräämisen ja maasta poistamisen yhteydessä. Selkeyden vuoksi olisi tarpeen säätää poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta tehdä esitys Maahanmuuttovirastolle koskien oleskeluluvan peruuttamista. Esitystoimivaltaa ei tulisi laissa säätää yksinomaan ulkorajalla havaittuihin kiireellisiin tilanteisiin, sillä kyseeseen voi tulla myös poliisin toiminta sisämaassa. Nämä tilanteet ovat kuitenkin harvinaisempia, sillä oleskeluluvalla oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oleskelulupa raukeaa, kun hänet karkotetaan maasta.

Ulkomaalaislaissa ei tällä hetkellä säädetä erillistä maahantulokieltoa koskevasta esitystoimivallasta, vaan esitystoimivalta on sidottu maastapoistamispäätökseen. Käytännössä toimitaan siten, että poliisi tai rajatarkastusviranomaisen esittää Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisen maastapoistamispäätöksen yhteydessä määrättävää maahantulokieltoa, vaikka henkilöllä olisi taustalla aiemmin annettu maastapoistamispäätös. Maahanmuuttovirasto ratkaisee, onko asiassa tarve päättää maasta poistamisesta uudelleen. Lakimuutoksella 147/2025 on pyritty mahdollistamaan se, että maahantulokielto voitaisiin aiempaa useammassa tapauksissa määrätä erillisenä, ja siten vähentämään tarvetta moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemiseen.

3.6.7 Oleskeluluvan epääminen laittoman oleskelun perusteella

Ulkomaalaislain 36 b §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään siitä, että oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta. Kohdassa ei oteta tarkemmin kantaa siihen, milloin ulkomaalaisen katsotaan oleskelevan maassa ilman oleskeluoikeutta. Säännökohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että säännös soveltuisi tilanteeseen, jossa on tehty päätös maasta poistamisesta ja päätös on täytäntöönpanokelpoinen.

Kun 36 b § sisällytettiin lakiin lailla 472/2024, ei 40 §:ssä tehty eroa myönnetyn luvan ja 13 luvun oikeussuojaan perustuvan oleskeluoikeuden välillä oikeusvaikutusten osalta. Tämä muutos toteutettiin myöhemmin lakimuutoksella 147/2025.

Lain 13 luvun täytäntöönpanosäännökset antavat etenkin kansainvälistä suojelua hakeneille ja oleskeluluvalla maassa oleskelleille ulkomaalaisille oikeuden jäädä maahan lähtökohtaisesti valitusprosessin ajaksi. Kyse ei kuitenkaan ole laillisesta oleskelusta siten kuin siitä säädetään 40 §:ssä. Johdonmukaisuuden vuoksi myöhemmin 40 §:ään tehdyn muutoksen tulisi heijastua myös 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaan, josta tulisi käydä ilmi, että oleskeluluvan epääminen olisi mahdollista heti sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt henkilölle maastapoistamispäätöksen eikä oikeus oleskella maassa maasta poistamista koskevan muutoksenhakuprosessin vuoksi oikeuta mahdollisuuteen hakea uudestaan oleskelulupaa Suomessa.

3.6.8 Kokonaisharkinnan siirtäminen tietyissä tilanteissa oleskelulupaharkintaan

Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan käännättämistä ja maasta karkottamista harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Tässä kokonaisharkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Harkinnassa muutoin 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.

Maasta poistamisen täytäntöönpanon tehokkuutta tarkasteltaessa on kiinnitetty huomiota tilanteeseen, jossa maastapoistamispäätöksen jo aiemmin saanut, maassa edelleen laittomasti oleskeleva henkilö hakee oleskelulupaa. Jotta tämänkaltaisissa tilanteissa voitaisiin välttää moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekeminen, tulisi 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan sijasta voida tehdä vastaavankaltainen harkinta oleskelulupaharkinnan yhteydessä. Tällöin henkilö voitaisiin poistaa maasta hänelle aiemmin tehdyn, täytäntöönpanokelpoisen maastapoistamispäätöksen nojalla, jos oleskelulupaa ei myönnetä.

3.6.9 Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättäminen

Ulkomaalaislain 59 §:ssä säädetään oleskeluluvan raukeamisesta. Säännöksen 1 momentin mukaan oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta taikka hän saa Suomen kansalaisuuden. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa lisäksi, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan. Pykälän 2 momentin mukaan raukeamisesta tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

Ulkomaalaislaista ei käy ilmi, mihin ajankohtaan viitataan, kun oleskeluluvan todetaan raukeavan, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Jää epäselväksi, onko kyse Maahanmuuttoviraston päätöksestä vaiko hetkestä, jolloin viraston päätös tulee

täytäntöönpanokelpoiseksi tai lainvoimaiseksi. Maahanmuuttovirasto on linjannut linjauspäätöksellään, että oleskelulupa raukeaa sillä hetkellä, kun päätös ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi on tehty. Linjauksen taustalla on ulkomaalaislain 40 §:n 5 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen säädetään 13 luvussa. Tällöin kyse ei ole 40 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettusta oleskeluluvalla oleskelusta, vaan tilanteesta, jossa henkilön sallitaan odottaa maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa jäsenvaltiossa. Vastaava täsmennystarve koskee 166 §:ää, jossa säädetään oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeamisesta. Maahanmuuttovirasto on linjannut asiasta samalla tavoin kuin edellä on todettu oleskeluluvan raukeamisen osalta.

Ulkomaalaislain 60 f §:n mukaan oleskelulupakortin voimassaolo päättyy muun muassa silloin kun oleskelulupa peruutetaan tai oleskelulupa on rauennut 59 §:n perusteella. Luvan voimassaolon tässäkin tarkoituksessa voidaan katsoa päättyneeksi, kun sen osoittamisena olevan oleskelulupakortinkin voimassaolo on päättynyt. Lisäksi 60 f §:n mukaan oleskelulupakortin voimassaolo päättyy myös silloin, kun luvan haltijalle annetaan uusi oleskelulupakortti.

3.6.10 Maahantulokielto ulkomailla oleskelevalle henkilölle, jolla on lupahistoriaa Suomessa

Ulkomaalaislakiin lisättiin lailla 147/2025 uusi 150 a §, jossa säädetään maahantulokiellon määräämisestä muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Sääntelyn kohteena ovat kolmannen maan kansalaiset, jotka oleskelevat Schengen-alueen ulkopuolella. Pykälässä on kyse tilanteista, joissa maahantulokielto määrätään oleskeluluvan peruuttamisen yhteydessä tai erillisenä päätöksenä, jos ulkomaalainen, joka on epäiltynä rikoksesta tai jonka on todettu syyllistyneen rikokseen taikka joka vaarantaa kansallista turvallisuutta, on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt. Lisäksi maahantulokielto voidaan määrätä sellaiselle ulkomaalaiselle, joka hakee oleskelulupaa ulkomailla ja hänen oleskelulupansa on eväty 36 §:n tai 36 a §:n 1–4 kohdassa säädetyn perusteella.

Vasta lyhyehkön aikaa voimassa olleen 150 a §:n soveltamisen aikana on Maahanmuuttovirastossa havaittu tapauksia vilpillisyydestä, joka liittyy erillislakien mukaisiin oleskelulupiin, kuten opiskelijoihin ja tutkijoihin. Näissä tilanteissa ei voimassa olevan lain nojalla voida määrätä maahantulokieltoa, koska 150 a §:n 1 ja 3 momentit koskevat yksinomaan ulkomaalaislain nojalla myönnettyjä ja haettavia oleskelulupia. Ylipäänsä on koettu ongelmalliseksi se, että 150 a §:n yhteydessä on säädetty erillislait soveltamisen ulkopuolelle, kun maastapoistamismenettelyt muutoin on kirjoitettu soveltuvaksi myös erillislakien piirissä oleviin ulkomaalaisiin.

Tällä hetkellä erillislaeilla tarkoitetaan seuraavia EU-lainsäädäntöön perustuvia säädöksiä: laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018, jäljempänä *tutkija- ja opiskelijalaki*³⁰), laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017, jäljempänä *kausityölaki*³¹), laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron

³⁰ <https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2018/719/ajantasa/2024-07-05/fin>

³¹ <https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2017/907/ajantasa/2025-05-23/fin>

yhteydessä (908/2017, jäljempänä *ICT-laki*³²) sekä laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten (224/2024, jäljempänä *erityisosaajalaki*³³). Näiden lupien peruuttamisen yhteydessä tai niitä haettaessa ei ole mahdollista määrätä 150 a §:n mukaista maahantulokieltoa.

On noussut esiin, että maahantulokielto tulisi voida määrätä myös henkilölle, jonka maastapoistamispäätös on jo pantu täytäntöön, mutta peruste maahantulokiellolle on tullut ilmi vasta sen jälkeen, kun henkilö on poistunut maasta. Kyse voi olla esimerkiksi epäilyasteella ennen täytäntöönpanoa olleesta rikoksesta, josta henkilö tuomitaan myöhemmin tai henkilöstä saadaan tiedustelutietoa. Arvioiden mukaan voimassa olevan lain 150 a §:n 2 momenttia olisi tarkoituksenmukaista täydentää tämänkaltaiset tilanteet huomioon ottavalla säännöksellä. Vastaava mahdollisuus erillisen maahantulokiellon määräämiseen, kun peruste siihen on syntynyt vasta käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen, sisältyy jo 150 §:n 4 momenttiin. Siinä on kuitenkin kyse eri tilanteesta, sillä henkilö oleskelee edelleen Suomessa.

Asiaan liittyy myös ulkomaalaislain 150 b §:n 4 momentti, jonka mukaan maahantulokiellon voimassaoloaika alkaa siitä ajankohdasta lukien, jolloin ulkomaalainen tosiasiallisesti poistuu Euroopan unionin jäsenvaltioiden ja Schengen-valtioiden alueelta. Muualla kuin Suomessa oleskelevälle ulkomaalaiselle määrätty maahantulokielto tulee kuitenkin voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen.

3.7 Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella

Schengen-alueen turvallisuudesta huolehtiminen muuttuvassa turvallisuusympäristössä on edellytys sille, että unionin kansalaiset voivat nauttia vapaasta liikkuvuudesta alueella. Euroopassa on ilmennyt tarve puuttua ennakollisesti eräiden ulkomailla oleskelevien henkilöiden pääsyyn Eurooppaan. Neuvoston päätelmissä "Eurooppalaisten suojeleminen terrorismilta: saavutukset ja tulevat toimet" (9997/22)³⁴ nostetaan esiin maahantulokieltoon liittyvien kansallisten toimenpiteiden merkitys EU:n alueen sisäisen turvallisuuden kannalta, erityisesti terrorismin torjunnan yhteydessä. Maahantulon ennakolliseen estämiseen liittyvä sääntelytarve on ollut pitkään esillä myös EU:n terrorismia käsittelevissä työryhmissä. Usea jäsenvaltio onkin jo säättänyt mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto henkilölle, jolla ei ole lupahistoriaa kyseisessä valtiossa ja joka ei ole sinne välttämättä vielä edes pyrkimässä. Myös Suomen tulisi osaltaan osallistua Schengen-alueen turvallisuudesta huolehtimiseen.

Kansallisella tasolla suojelupoliisi on tuonut esiin tarpeen säätää mahdollisuudesta määrätä ulkomaalaiselle ennakollinen maahantulokielto tiedustelutiedon perusteella, jotta esimerkiksi tunnettujen tai ulkomailla tuomittujen terroristien tai väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan muodostavien henkilöiden tulo Suomeen sekä EU- ja Schengen-alueelle pystyttäisiin estämään ennakoitua. Tämä edellyttäisi kansallisen lainsäädännön muuttamista siten, että se mahdollistaisi maahantulokiellon määräämisen myös sellaisissa tapauksissa, joissa henkilöllä ei ole lainkaan lupahistoriaa Suomessa tai Schengen-alueella. Tilanne olisi käsillä myös, jos henkilön

³² [Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä | 908/2017 | Lainsäädäntö | Finlex](#)

³³ <https://www.finlex.fi/eli?uri=http://data.finlex.fi/eli/sd/2024/224/ajantasa/2025-05-23/fin>

³⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9997-2022-INIT/x/pdf>

oleskelulupa ei olisi enää voimassa ja hän olisi poistunut oma-aloitteisesti alueelta, mutta voidaan olettaa, että hän voisi olla pyrkimässä maahan tulevaisuudessa.

SIS-järjestelmän kautta jaettavat tiedot auttavat jäsenvaltioita havaitsemaan ja seuraamaan alueen turvallisuutta vaarantavia henkilöitä. Ennakollinen maahantulokielto tulisikin syöttää SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan tarkoittamalla tavalla, jolloin henkilö ei saisi hakemuksesta viisumia tai oleskelulupaa (eikä jatkossa myöskään ETIAS-lupaa) Schengen-valtioon ja hänen maahantulonsa voitaisiin estää maahantulokiellon perusteella. Kyse olisi 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisesta SIS-kuulutuksesta, joka koskee henkilöitä, joilta on evätty maahantulo tai maassa oleskelu turvallisuuteen liittyvistä syistä. Nämä kuulutukset tehdään SIS-järjestelmään EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisista, joilla ei ole oikeutta tulla Schengen-alueelle tai oleskella siellä.

Ennakollisella maahantulokiellolla pystyttäisiin estämään henkilön saapuminen Suomeen tai EU-alueelle, jos turvallisuusviranomaisilla olisi tiedossa painavia syitä, joiden perusteella hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta. Tämä voitaisiin tehokkaimmin saavuttaa määräämällä henkilö ennakolta Schengen-alueella koskevaan maahantulokieltoon, jolloin tieto maahantulokiellosta siirtyisi SIS-järjestelmän kautta myös muiden Schengen-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tietoon. Näin voitaisiin estää henkilön saapuminen Schengen-alueelle ja torjua esimerkiksi terrorismin tai väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkaa. Paluudirektiivissä ei käsitellä sellaisia maahantulokiellon määräämistilanteita, joissa henkilö oleskelee EU-alueen ulkopuolella, vaan nämä tilanteet jäävät kansallisen lainsäädännön varaan. Myös SIS-rajatarkastusasetuksessa näitä turvallisuuden vaarantamiseen perustuvia maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutustilanteita käsitellään erillään paluudirektiivin perusteella määrättävästä maahantulokiellosta.

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

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

Hallintolain 34 §:n 2 momenttiin sisältyy poikkeussäännös, jonka mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta 1) jos vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana; 2) jos asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista; 3) jos asia

koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai 5) jos hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista, tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta. Jos henkilö saisi tiedon, että hänelle harkitaan ennakkollista maahantulokielloa, hän saattaisi välittömästi pyrkiä Schengen-alueelle jotakin muuta kautta. Kuuleminen vaarantaisi näin ollen päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaisi huomattavaa haittaa yleiselle turvallisuudelle ja mahdollisesti myös ihmisten terveydelle.

Toisaalta ulkomaalaislain 145 § edellyttää, että ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa pääsyn epäämistä, käännättämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Ulkomaalaislaissa ei ole otettu kantaa nyt käsillä olevan kaltaisiin tilanteisiin, joissa ulkomaalainen oleskelee ulkomailla ja hänen kuulemisensa saattaisi vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen.

Kuulutuksen kohteena olevaa henkilöä on tiedotettava siitä, että hänestä on laadittu kuulutus, jotta hän voi käyttää SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 4 kohdan mukaista oikeuttaan hakea päätökseen muutosta. Selvitettäessä muiden Schengen-valtioiden käytäntöjä, on voitu havaita, että jotkut turvautuvat yleistiedoksiintoon ja julkaisevat tiedon määräämistään maahantulokiellosta virallisen lehden verkkosivulla. Käytännössä kolmannen maan kansalainen voi kuitenkin tuntea maahantulokiellon konkreettiset vaikutukset vasta siinä vaiheessa, kun hänen pääsytensä EU- tai Schengen-alueelle evätään maahantulokiellon vuoksi.

3.8 Säilöönoton enimmäiskeston laskenta

Ulkomaalaislain 127 §:ää muutettiin lailla 147/2025 (HE 143/2024 vp) siten, että hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti maasta poistamisen edistämiseksi tarkoitetun säilöönoton jatkaminen mahdollistettiin kuuden kuukauden sijasta 12 kuukaudella (3 mom.). Samalla lakiin lisättiin kuuden kuukauden säilöönottoaika ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä tapahtuvalle säilöönnotolle. Tätä säilöönottoa voidaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä jatkaa toisella kuudella kuukaudella (2 mom.). Muutokset tulivat voimaan 6.5.2025.

Ulkomaalaislain 127 §:ssä ei oteta nimenomaisesti kantaa siihen, miten säilöönoton enimmäiskesto lasketaan, jos säilöönotto muodostuu sekä 2 että 3 momentin mukaisista jaksoista, joiden taustalla voi olla vastaanottodirektiivi, Dublin-asetus (jatkossa hallinta-asetus) tai paluudirektiivi. Jatkossa huomioon otettavaksi tulee myös paluuraajamenettelyä koskeva asetusta. Ulkomaalaislain mukaan säilöönoton tulee aina olla mahdollisimman lyhyt ja kestää ainoastaan sen ajan, kun säilöönoton perusteet ovat olemassa. Paluudirektiiviin perustuvan säilöönnoton jatkaminen edellyttää, että kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön on edelleen olemassa.

Soveltamiskäytännössä säilöönoton enimmäiskeston määrittäminen on osoittautunut haasteelliseksi tilanteissa, joissa ulkomaalainen on ollut säilöön otettuna niin 2 momentin kuin 3 momentin perusteella. Käräjäoikeuksissa vaikuttaisi sisäministeriön saamiensa tietojen mukaan olevan vaihtelevia tulkintoja säilöönottoajan kokonaiskeston laskemisessa. Yleinen tulkinta 127 §:n uusien säännösten osalta vaikuttaisi olevan se, että yksittäisen henkilön osalta eri säilöönottajaksojen yhteenlaskettu enimmäiskesto voi olla enimmillään 18 kuukautta, riippumatta siitä, onko henkilö otettu säilöön useammalla perusteella. Tulkintahaasteet ovat osaltaan voineet johtua myös vallitsevista käytännöistä, joiden mukaan säilöönoton perusteen

muuttuessa viranomaisen ei ole tehnyt uutta säilöönottopäätöstä ja säilöönoton perusteena on voitu käyttää samanaikaisesti sekä 2 että 3 momentin mukaista perustetta.

EU-lainsäädännössä, paluujamenettelyasetusta lukuun ottamatta, ei oteta kantaa eri säilöönottoperusteiden vaikutukseen säilöönoton enimmäiskestoja määritettäessä. Paluujamenettelyasetuksen 5 artiklan mukaan säilöönoton kesto voi olla enintään paluujamenettelyn keston pituinen eli 12 viikkoa, ja kun välittömästi tämän säilöönoton jälkeen määrätään uusi säilöönotto, paluujamenettelyssä tehdyn säilöönoton kesto on laskettava mukaan paluudirektiivin säilöönoton enimmäiskestoihin.

EUT katsoi ratkaisussaan asiassa C-357/09, *Kadzoev*, että paluudirektiivissä säädetty säilöönotto maasta poistamista varten ja kansainvälisen suojelun hakijoiden säilöönotto erityisesti vastaanottodirektiivin nojalla kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Vastaava logiikka pätee myös Dublin-asetukseen. Näin ollen ajan, jona henkilö on säilöön otettuna kansainvälistä suojelua koskevien unionin säännösten nojalla tehdyn päätöksen perusteella, ei ole katsottava olevan paluudirektiivin 15 artiklassa tarkoitettua säilöönottoa maasta poistamista varten. Samassa ratkaisussa EUT kuitenkin totesi, että ”kyseisen henkilön säilöönotto sinä aikana, kun lainkäyttöelin harjoittaa maastapoistamispäätöksen laillisuuden kohdistuvaa valvontaansa, on otettava huomioon laskettaessa direktiivin 2008/115/EY 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua säilöönoton enimmäiskestoja”.

4 Kansainväliset veloitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

4.1 Kansainväliset veloitteet

Maasta karkottamisen täytäntöönpanoa ja siihen liittyviä oikeusturvanäkökohtia harkittaessa on huomioitava Euroopan neuvoston yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja sitä täydentävät lisäpöytäkirjat (SopS 19/1990, jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*, *EIS*). Sopimuksen 13 artikla sisältää oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Sopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jonkin valtion alueella laillisesti oleskelevaa ulkomaalaista ei saa karkottaa sieltä paitsi laillisen päätöksen nojalla. Ulkomaalaisella on oltava oikeus esittää karkotuksensa vastaisia syitä, saada asiansa tutkituksi uudelleen ja tulla näissä tarkoituksissa edustetuksi asianomaisen viranomaisen tai tämän määräämän yhden tai useamman henkilön edessä.

Oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoin ja puolueettomaan tuomioistuimeen käsitellään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Sen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.

Yhdistyneiden kansakuntien kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976, jäljempänä *KP-sopimus*) 13 artiklassa todetaan, että yleissopimuksen sopimusvaltion alueella laillisesti oleskeleva muukalainen voidaan karkottaa sieltä vain laillisessa järjestyksessä tehdyn päätöksen mukaisesti, ja hänen on sallittava, paitsi milloin kansallista turvallisuutta koskevat pakottavat syyt eivät sitä estä, esittää syitä maasta karkottamisensa vastaan ja saada asiansa uudelleen tutkittavaksi sekä olla tässä tarkoituksessa edustettuna asianomaisen viranomaisen tahi asianomaisen viranomaisen erityisesti määräämän henkilön tai henkilöiden edessä.

Palautuskieltoa (non-refoulement) koskeva velvoite seuraa suoraan EIS:n 2 artiklasta (oikeus elämään) ja 3 artiklasta (kidutuksen kielto), KP-sopimuksen 6 (oikeus elämään) ja 7 artiklasta (kidutuksen kielto) sekä YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) 3 artiklasta (palautuskielto).

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

YK:n lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991) velvoittaa sopimusvaltiot huomioimaan ja harkitsemaan lapsen edun. YK:n lapsen oikeuksien komitea valvoo yleissopimuksen noudattamista. Komitea otti 29.5.2013 antamassaan yleiskommentissa kantaa lapsen edun käsitteeseen (CRC/C/GC/14). Komitea painottaa lapsen perheen ja ihmissuhteiden merkitystä yhtenä lapsen edun keskeisenä elementtinä. Oikeus perheeseen on keskeinen, jokaiselle kuuluva ihmisoikeus. Lapsille ja nuorille vielä kasvavina ja kehittyvinä yksilöinä perheellä on aivan erityinen merkityksensä. Yleissopimuksen mukaan (5 ja 18 artiklat) ensisijainen vastuu lapsen kasvusta ja kehityksestä on lapsen huoltajilla. Perheen merkitys korostuu tilanteissa, joissa lapsi joutuu tai uhkaa joutua perheestään eroon. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan vanhemmista erottamisella on tunteita vaikuttavia vaikutuksia lapseen ja siksi erottamisen tulisi olla viimesijainen vaihtoehto.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2022:91 käsitellyt komitean näkemystä lapsen edun käsitteen kolmiosaisuudesta. Se toteaa, että kyse on ensinnäkin aineellisesta oikeudesta: lapsella on oikeus siihen, että hänen etunsa arvioidaan ja otetaan ensisijaisesti huomioon, kun tarkastellaan erilaisia etuja päätöksen tekemiseksi käsiteltävänä olevassa asiassa, ja takeet siitä, että tämä oikeus pannaan täytäntöön aina, kun tehdään yhtä lasta, määriteltyä tai määrittelemätöntä lapsiryhmää tai yleisesti lapsia koskevia päätöksiä. Toiseksi kyse on perustavanlaatuisesta tulkintaperiaatteesta: jos lain säännös voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, tulisi valita sellainen tulkinta, joka palvelee tehokkaimmin lapsen etua. Kolmanneksi kyse on menettelysäännöstä: aina kun tehdään tiettyyn lapseen, tiettyyn lapsiryhmään tai yleisesti lapsiin vaikuttavia päätöksiä, päätöksenteossa on arvioitava päätöksen mahdollisia myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia kyseiseen lapseen tai kyseisiin lapsiin. Lapsen edun arviointi ja määrittäminen edellyttävät menettelytakeita. Lisäksi päätöksen perusteluista tulee käydä ilmi, että kyseinen oikeus on otettu nimenomaisesti huomioon.

4.2 Keskeinen oikeuskäytäntö

4.2.1 Euroopan unionin tuomioistuin

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

EUT on asiassa C-601/15 PPU (tuomio 15.2.2016, EU:C:2016:84) todennut, että kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen myötävaikuttaa myös muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. Se on tässä yhteydessä myös muistuttanut siitä, että

perusoikeuskirjan 6 artiklassa mainitaan jokaisen oikeus paitsi vapauteen myös henkilökohtaiseen turvallisuuteen (ks. vastaavasti C-293/12 ja C-594/12 *Digital Rights Ireland*, tuomio 8.4.2014, EU:C:2014:238, 42 kohta).

EUT:n ratkaisua asiassa C-357/09, *Kadzoev*, liittyen säilöissäpidon keston on käsitelty edellä kohdassa 3.8.

4.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt maasta karkottamiseen liittyvää oikeusturvaa useissa tapauksissaan ja tarkastellut 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklan tarkoittamia karkotuksen prosessuaalisia takeita yhdessä perhe-elämän suojaa koskevan 8 artiklan ja tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttävän 13 artiklan kannalta.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan 13 artiklassa tarkoitettujen tehokkaan oikeussuojakeinon tulee olla järjestetty siten, että sen käyttö on hakijalle tosiasiallisesti mahdollista ja että menettely tarjoaa riittävät takeet hänen esittämiensä väitteiden asianmukaiselle arvioinnille. Erityisesti palauttamista tai muuta peruuttamatonta toimenpidettä koskevissa asioissa tehokkaan oikeussuojakeinon edellytyksenä on, että valituksella on täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus ja että hakijalla on tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeudellista apua ja riittävästi aikaa valituksensa valmisteluun.

Ihmisoikeustuomioistuin katsoi asiassa *Jabari v. Turkki* (11.7.2000, kohta 50), että tehokasta oikeussuojakeinoa koskevasta 13 artiklasta seuraa vaatimus siitä, että väite todella olemassa olevasta kidutustekniikan vastaisen kohtelun uhasta on tutkittava puolueettomasti ja tarkasti, samoin kuin vaatimus mahdollisuudesta täytäntöönpanon lykkäykseen. Ratkaisussaan *Conka v. Belgia* (5.2.2002, kohta 79) tuomioistuin totesi, että 13 artiklassa tarkoitettujen oikeussuojakeinon avulla tulee kyetä estämään päätöksen täytäntöönpano, joka olisi vastoin sopimusta ja jonka vaikutukset olisivat mahdollisesti peruuttamattomia. Lisäksi asiassa *Geleri v. Romania* (15.9.2011) tuomioistuin linjasi, että karkottamistoimenpiteen perustaminen kansalliseen turvallisuuteen edellytti, että henkilöllä on oltava takeita mielivaltaa vastaan. Hänellä tuli olla mahdollisuus saattaa toimenpide tutkittavaksi riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä. EIT on korostanut, että oikeussuojakeino ei täytä EIS:n 13 artiklan vaatimuksia, mikäli menettely on niin nopeaa, monimutkaista tai muutoin rajoittavaa, ettei hakija voi käytännössä käyttää sitä (*Gebremedhin v. Ranska*, no. 25389/05, §§ 66–69; *I.M. v. Ranska*, no. 9152/09, §§ 130–146).

Oikeussuojajan tehokkuus edellyttää oikeussuojakeinolta automaattista lykkäävää vaikutusta tapauksissa, joissa on painavia syitä uskoa henkilön altistuvan todelliseen EIS:n 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaraan. Näin myös esimerkiksi ratkaisussa *Gebremedhin v. Ranska* (26.4.2007, kohta 67) ja *Hirsi Jamaa ym. v. Italia* (23.2.2012, kohta 200). Automaattista lykkäävää vaikutusta ei ole pidetty välttämättömänä tapauksissa, joissa oli väitetty yksityis- ja perhe-elämän suojaan puuttumista (esimerkiksi *De Souza Ribeiro v. Ranska* 13.12.2012). Edellä mainitussa ratkaisussaan tuomioistuin viittasi myös laajasti aikaisempaan oikeuskäytäntönsä koskien sitä, mitä tarkoitetaan tehokkaalla oikeussuojakeinolla.

Palautustekniikan ehdoton luonne EIS:n 3 artiklan nojalla edellyttää, että viranomaiset arvioivat palauttamiseen liittyvät riskit huolellisesti ennen täytäntöönpanoa (*Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*, no. 14038/88, §§ 90–91; *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*, no. 22414/93, §§ 79–80).

5 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa siihen, että karkottamispäätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Tämä on muuttoliikkeen hallinnan näkökulmasta keskeistä. Tällä hetkellä osa sellaisista henkilöistä, joille on tehty karkottamispäätös, jäävät muutoksenhakumenettelyn ajaksi eräänlaiseen välitilaan, joka voimassa olevien säännösten ja pitkien muutoksenhakuprosessien johdosta voi kestää hyvinkin pitkään. Tämä voi horjuttaa uskoa koko järjestelmän toimivuuteen. Tavoite toteutettaisiin mahdollistamalla karkottamispäätösten nykyistä nopeampi täytäntöönpano erityisesti tilanteissa, joissa valituksella ei selkeästi ole menestymisen mahdollisuuksia. Kaikissa tapauksissa kuitenkin varmistettaisiin karkotettavan oikeusturvan tehokas toteutuminen. Lisäksi ehdotettavilla muutoksilla pyritään välttämään tarvetta tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä, jotka kuormittavat viranomaisia ja hidastavat maasta poistamista.

Ehdotettavilla muutoksilla pyritään selkiyttämään ulkomaalaislain sääntelyä ja yhtenäistämään sitä suhteessa EU-lainsäädäntöön. Pääsyn epäämisen, unionin kansalaisen karkottamisen, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen käännyttämisen ja hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen taustalla vaikuttaa EU-lainsäädäntö. Soveltamisessa tehtyjen havaintojen sekä eri tavoin EU-lainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta saadun palautteen perusteella on syytä pyrkiä kohti yhdenmukaisempaa eurooppalaista soveltamiskäytäntöä.

Esitykseen sisältyy useita yksittäisiä, soveltamiskäytännöstä esiin nousseita muutosehdotuksia. Niiden tavoitteena on tehostaa ja joustavoittaa viranomaisprosesseja, jotta palautukset tehostuisivat, eikä ainakaan kansallinen lainsäädäntö olisi tehokkaan maasta poistamisen esteenä. Lisäksi esityksellä pyritään puuttumaan väärinkäyttöihin täydentämällä olemassa olevia säännöksiä soveltamiskäytännöstä saatujen kokemusten perusteella. Yksi esimerkki tämänkaltaisesta muutoksesta on lakiin sisältyvä, ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle määrättävä maahantulokielto. Väärinkäytösten estämiseksi ehdotetaan, että kyseinen maahantulokielto voitaisiin määrätä myös muiden lakien kuin ulkomaalaislain nojalla tehtävän oleskeluluvan myöntämisen tai peruuttamisen yhteydessä.

Esityksen tavoitteena on myös varautua uudenlaisiin yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uutena ennakkollinen maahantulokielto. Ennakollista maahantulokieltoa koskevan ehdotuksen tarkoituksena on estää ennalta sellaisten kolmannen maan kansalaisten pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle, jotka voivat aiheuttaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi tunnetut tai ulkomailla tuomitut terroristit taikka väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan muodostavat henkilöt.

Ehdotettavalla muutoksella koskien säilöönoton enimmäiskeston laskentaa pyritään selkiyttämään sääntelyä ja yhdenmukaistamaan soveltamiskäytäntöä sekä ottamaan paremmin huomioon asiaa koskeva EUT:n oikeuskäytäntö.

6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

6.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kolmannen maan kansalaisen ja unionin kansalaisen sekä tämän perheenjäsenen karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta nopeutetaan. Jatkossa muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei automaattisesti lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuimien ratkaisee valituksen. Karkottamispäätökset voitaisiin panna

täytäntöön 30 päivän kuluttua tiedoksisaannista eli valitusajan päättymisen jälkeen. Jos päätöksestä valitettaisiin, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon. Ehdotetut muutokset vastaisivat voimassa olevaan lakiin sisältyviä rikosperusteisten karkottamispäätösten täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä.

Ulkomaalaislain säännöksiä yhdenmukaistettaisiin suhteessa EU-lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan, että Schengenin rajasäännöstössä tarkoitettu pääsyn epääminen ja hallinta-asetuksessa tarkoitettut siirtopäätökset erotettaisiin kansallisesta käännyttämisestä. Euroopan unionin kansalaisten maasta poistamiselle määritettäisiin yksi menettely, joka nimettäisiin karkottamiseksi. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen käännyttäminen EU:n ulkopuolelle tilanteessa, jossa hänellä on toisen EU:n jäsenvaltion oleskelulupa, säänneltäisiin EUT:n edellyttämin tavoin uutena laissa.

Maasta poistamista ehdotetaan tehostettavaksi täsmentämällä, että myös maastapoistamispäätökseen liittyvän valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, jolla vältettäisiin tarve tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä.

Ehdotukseen sisältyy useita yksittäisiä, soveltamiskäytännöstä esiin nousseita ulkomaalaislain muutostarpeita. Niitä ovat muun muassa muutosehdotukset koskien kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksiantoa, oleskelulupakortin tai oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä ulkomaalaisen henkilötuntemerkkien ottamista.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus ennakkollisen maahantulokiellon määräämiseen Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella. Kyse olisi pääsääntöisesti tilanteista, joissa henkilöllä ei ole lupahistoriaa Suomessa, eikä hänestä ole muuta tietoa kuin turvallisuusviranomaisten tiedustelutieto. Ennakollisen maahantulokiellon määräisi poliisi muiden turvallisuusviranomaisten esityksestä tai omasta aloitteestaan.

Säilöönottoa koskevaa sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi, jotta siitä kävisi selkeästi ilmi, miten säilöönoton enimmäiskesto lasketaan tilanteissa, joissa säilöönotto perustuu eri perusteisiin. Samalla muutoksissa pyritään ottamaan huomioon asiaa koskeva EUT:n ratkaisukäytäntö sekä nostamaan lain tasolle edellytys siitä, että aina yleisen edellytyksen vaihtuessa tulisi tehdä uusi säilöönottopäätös.

6.2 Pääasialliset vaikutukset

6.2.1 Yhteisvaikutukset muiden lakimuutosten kanssa

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

Samanaikaisesti tämän esityksen kanssa valmistellaan paktin täytäntöönpanon edellyttämiä muutoksia ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin. Tässä esityksessä ehdotettavat muutokset eivät kuitenkaan pääsääntöisesti kohdistu kansainvälistä suojelua hakeviin. Tähän esitykseen sisällytetyt muutokset ovat myös pääosin sellaisia, jotka eivät sisälly komission paluusetusehdotukseen, josta parhaillaan neuvotellaan EU:n toimielimissä.

Muutosten yhteisvaikutuksia ja niiden mahdollisia vaikutusketjuja on vaikea tunnistaa. On mahdollista, että myöhemmin havaitaan sellaisia muutosten kumuloituvia yhteisvaikutuksia, joita tätä esitystä valmisteltaessa ei ole osattu ennakoida tai ei ole kyetty havaitsemaan. Kuluvalle hallituskaudella tehdyt useat muutokset ovat johtaneet siihen, että ulkomaalaislain sääntelystä on tullut entistä yksityiskohtaisempaa ja sirpaleisempaa. Tämä hankaloittaa yhteisvaikutusten tunnistamista.

Koska lakimuutosten taustalla on yleisenä tavoitteena maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan suunnan muuttaminen aiempaa tiukemmaksi, voidaan yleisellä tasolla todeta yhteisvaikutusten olevan tämän tavoitteen suuntaisia. Niillä pyritään siihen, ettei Suomi näyttäytyisi houkuttelevampana turvapaikanhakumaana kuin muut Pohjoismaat tai EU:n jäsenvaltiot. Tehokkaat maasta poistamiset ovat osa tätä kokonaisuutta.

Jotkut aiemmat lakimuutokset ovat voineet vaikuttaa siihen, että maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden määrä kasvaa. Tämän esityksen ja muiden ulkomaalaislain muutosten yhtenä tavoitteena on tehostaa paluita ja palautuksia sekä siten torjua ja vähentää laitonta maassa oleskelua. Muutoksilla halutaan viestiä, että jääminen maahan oleskelemaan laittomasti ei ole yhteiskunnan eikä yksilön kannalta tavoiteltava vaihtoehto. Osa muutoksista vaikuttaa palautusten tehostumiseen välillisesti, osa suoremmin.

Ulkomaalaislain muutoksella (147/2025) lakiin lisättiin muun muassa yhteistyövelvoite palauttamismenettelyssä, uudistettiin pakenemisen vaaran arvioimista sekä lisättiin säilöönottoperusteita ja pidennettiin säilöönoton enimmäiskestoja. Lisäksi ulkomaalaislain muutoksella (247/2025) mahdollistettiin karkottamispäätöksen nopeampi täytäntöönpano kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Muutosten yhteisvaikutusten johdosta kielteisen päätöksen saaneet henkilöt kyettäisiin poistamaan maasta aiempaa nopeammin ja sääntely olisi eri henkilöryhmien kohdalla yhdenmukaisempaa.

Voidaan myös arvioida, että kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnallinen turvallisuuden tunne parantuvat ehdotusten myötä. Esimerkiksi maahantulokieltoa koskevan sääntelyn kiristäminen vaikuttaa siihen, että maahan pääsy voidaan estää sellaisilta henkilöiltä, joiden arvioidaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta.

6.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Tietojärjestelmämuutoksista ja hallinto-oikeuksien työmäärän kasvusta arvioidaan aiheutuvan noin 2,2 miljoonan euron kustannukset. Mahdollinen lisämääräraharave arvioidaan vuoden 2026 II lisätalousarvion valmistelun yhteydessä.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan merkittävimmät taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat tietojärjestelmämuutoksista. Muutostarpeita aiheutuisi ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA) ja Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiointipalveluun (Enter Finland). Muutostarpeiden täsmällinen arvioiminen on hankalaa, mutta ainakin ehdotetun ennakkollisen maahantulokiellon (150 d §), uuden käännättämisperusteen (148 §:n 1 momentin 12 kohta) ja Suomen ulkopuolella oleskelevalle määrättävää maahantulokieltoa koskevien muutosehdotusten (150 a §) on arvioitu edellyttävän tietojärjestelmämuutoksia. Myös esityksen 10 lukuun sisältyvä ehdotus siitä, että EU-kansalaisten ja heidän

perheenjäsentensä maastapoistamispäätökset olisivat jatkossa karkottamispäätöksiä sekä oleskelulupakortin tilapäistä haltuunottoa koskeva ehdotus aiheuttaisivat muutostarpeita järjestelmään. Arvioiden mukaan tietojärjestelmämuutoksista aiheutuisi yhteensä noin 2 miljoonan euron kustannukset. Maahanmuuttoviraston mukaan vaikutuksia henkilöstöresursseihin on hyvin vaikea arvioida ennakolta.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että karkottamispäätökset tulisivat täytäntöönpanokelpoisiksi 30 päivän kuluttua tiedoksiannosta eli ne voitaisiin monissa tapauksissa panna täytäntöön merkittävästi nykyistä nopeammin. Tämä johtaisi täytäntöönpanon kieltämistä ja keskeyttämistä koskevien hakemusten määrän huomattavaan kasvuun, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien työ määrää ja aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia. Hallinto-oikeuksissa tehtävä täytäntöönpanoharkinta olisi ehdotetuissa tapauksissa huomattavasti työlämpää kuin tällä hetkellä käännyttämisen tai rikosperusteisten karkottamisten yhteydessä tehtävä täytäntöönpanoharkinta.

Maasta poistamista koskevat päätökset ovat usein liitännäisiä Maahanmuuttovirastossa käsiteltyyn lupa-asiaan ja valitus kirjataan hallinto-oikeudessa pääasian eli lupatyypin mukaisesti. Tämän vuoksi tilastotietoa ei ole siitä, kuinka monesta karkottamista koskevasta päätöksestä on valitettu. Turvapaikka-asioiden osalta on perinteisesti käytetty olettaa siitä, että noin 90 %:ssa kielteisistä turvapaikkapäätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen. Jos samaa olettaa käytettäisiin nyt ja laskettaisiin tiedot Maahanmuuttoviraston karkottamispäätöksiä koskevien tilastojen perusteella, päädyttäisiin siihen, että esimerkiksi vuonna 2024 1 965 karkottamispäätöksestä noin 1 770 asiassa tehtäisiin täytäntöönpanokieltihakemus. Laskennallisesti tämän noin 1 770 täytäntöönpanokieltihakemuksen käsittelyyn tarvittaisiin hallinto-oikeuksissa arviolta yhden tuomarin ja yhden esittelijän henkilötyövuosi. Kustannusvaikutus olisi yhteensä noin 200 000 euroa. Tulee kuitenkin huomioida, että asioiden jakautuminen eri hallinto-oikeuksiin lisää kustannuksia. Hallinto-oikeudet ovat lausuntokierroksella pitäneet esitettyjä arvioita alimitoitettuina ja katsoneet hakemusmäärien ja siten myös resurssitarpeen ylittävän esitetyn arvion. Ne ovat lisäksi nostaneet esiin muutoksen työllistävän vaikutuksen lainkäytön lisäksi avustavaan henkilökuntaan. Ehdotuksen arvioidaan lisäävän myös oikeusapukuluja.

Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet ovat kiinnittäneet huomiota karkottamispäätösten määrän kasvuun ja ulkomaalaislakiin tehtyihin kiristyksiin, joiden voidaan arvioida lisäävän edelleen karkottamispäätösten määriä. Lisäksi ne ovat korostaneet täytäntöönpanokieltihakemusten vaatavuuden muutosta sekä suunnitteilla olevia muutoksia kuten hallinto-oikeuksille paktin soveltamisen myötä tulevia velvoitteita ja näiden mahdollisia yhteisvaikutuksia.

Ennakollisen maahantulokiellon määrääminen edellyttää syvällistä oikeudellista osaamista ja substanssietämystä sekä erikoistumista ja muun muassa laajaa pääsyä turvallisuusviranomaisten arkaluonteisiin tietoihin. Ennakollista maahantulokieltoa koskevasta muutoksesta arvioidaan turvallisuusviranomaisille aiheutuvan kahdesta kolmeen henkilötyövuoden lisäresurssitarpeet. Resurssitarpeen arviointi on kuitenkin tässä vaiheessa haastavaa ja riippuu vuositasolla tehtävien esitysten ja päätösten määrästä. Ennakollisten maahantulokieltojen määräämiset lisäävät myös jonkin verran Keskusrikospoliisiin sijoitetun SIRENE-verkon Suomen toimiston (SIRENE-toimisto) työ määrää. SIRENE-toimistolle voi sitä vastoin aiheutua merkittävästi lisää työtä 131 §:ään ehdotettujen muutosten johdosta. Tämä johtuu siitä, että biometristen tietojen, kuten sormenjälkien ja valokuvan, sekä liiteasiakirjojen, kuten matkustusasiakirjan, lisääminen SIS-kuulutuksiin on manuaalista työtä.

Muutosehdotuksilla ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia Rajavartiolaitoksen toimintaan, koska kyse on pääosin olemassa olevia menettelyjä koskevien käsitteiden muuttamisesta.

6.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Keskeisimmät vaikutukset viranomaistoimintaan liittyvät karkottamispäätösten nopeampaan täytäntöönpanokelpoisuuteen. Muutoksilla on vaikutusta erityisesti hallintotuomioistuinten, Maahanmuuttoviraston ja poliisin toimintaan. Sääntelyn yhdenmukaistaminen voisi myös jonkin verran helpottaa viranomaisten työtä niin päätöksenteossa kuin päätösten täytäntöönpanossa.

Poliisin näkökulmasta karkottamispäätösten täytäntöönpano tehostuisi, kun jatkossa ei enää tarvitsisi odottaa yhtä pitkään kuin nykyisin karkottamispäätöksen tuleamista täytäntöönpanokelpoiseksi. Tällä olisi konkreettinen vaikutus poliisin toimintaan. Muutoksilla olisi myönteinen vaikutus yleisemminkin poliisin rikostorjunnan ja rikostutkinnan resurssien suuntaamiseen, mikä korostuisi erityisesti pääkaupunkiseudulla.

Toimivaltainen hallinto-oikeus käsittelemään ulkomaalaislain 190 §:ssä tarkoitetun valituksen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä päätöksen tehneen viranomaisen toimialue on tai toimipaikka sijaitsee. Koska Maahanmuuttoviraston toimialue käsittää koko maan, toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen lisäisi täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltoa koskevia hakemuksia, mikä kasvattaisi hallinto-oikeuksien työmäärää. On todennäköistä, että niissä tapauksissa, joissa tällä hetkellä karkottamispäätöksen täytäntöönpanoon liittyy automaattinen lykkäävä vaikutus, haettaisiin jatkossa täytäntöönpanokieltoa. Myös ehdotettuihin tapauksiin liittyvä harkinta olisi työlästä, koska kyseeseen tulisivat myös jo pitempään maassa oleskelleet henkilöt. Hallinto-oikeuksien taholta on tuotu esiin, että työmäärän kasvun ohella ehdotus vaikeuttaa niiden ratkaisutoimintaa muuttamalla toiminnan painopistettä ja tekemällä toiminnan suunnittelusta aiempaa vaikeammin ennakoitavaa. Huomionarvoista on myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) edellytys täytäntöönpanokieltoja koskevien välipäätösten todisteellisesta tiedoksiannosta

Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttamista koskevalla muutoksella voisi olla vaikutusta myös täytäntöönpanokieltojen pyytämiseen EIT:lta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä. Valitusmäärien mahdollisella lisääntymisellä ihmisoikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä on vaikutusta erityisesti myös ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärän lisääntymiseen.

Maahanmuuttoviraston toimintaan muutokset vaikuttaisivat siten, että viraston tekemä hallintopäätös nähtäisiin sitovampana kuin tällä hetkellä, kun päätöksen täytäntöönpanoon ei enää jatkossa kohdistuisi automaattista lykkäävää vaikutusta. Viranomaistoiminnan kannalta olisi tärkeää, että UMA-järjestelmässä olisi toiminnallisuus, josta kävisi selkeästi ilmi, onko täytäntöönpanokielto myönnetty. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamisesta johtuen vapaaehtoisen paluun pidentämistä koskevien hakemusten määrä kasvaisi merkittävästi.

Ennakollisen maahantulokiellon määrääminen ja sitä koskevien tietojen syöttäminen SIS-järjestelmään vaikuttaisi turvallisuusviranomaisten, erityisesti poliisin, toimintaan. Esityksessä ehdotetaan, että ennakollisen maahantulokiellon määräisi poliisi. Tarkoituksena on, että Poliisihallitus osoittaisi tehtävän lähtökohtaisesti Keskusrikospoliisille. Kyse olisi Keskusrikospoliisille uudesta tehtävästä. Tehtävän keskittäminen yhteen paikkaan tukisi päätösten yhdenmukaisuutta ja laatua.

Ennakollisen maahantulokiellon määräämistä ja peruuttamista koskisivat 150 d §:ään sisältyvät erityissäännökset, jotka poikkeaisivat tavanomaista maahantulokieltoa koskevasta sääntelystä

muun muassa toimivaltasäännösten osalta. Tällä hetkellä ainoastaan Maahanmuuttovirasto määrää pitemmät maahantulokiellot ja omaa toimivallan kaikkien maahantulokiellojen peruuttamiseen. Uudet toimivaltasäännökset edellyttävät yhteistyötä poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä sekä esimerkiksi UMA-järjestelmän käyttöoikeuksien tarkistamista. Maahanmuuttoviraston olisi tarve perehdyttää poliisin henkilöstöä erityisesti pitkien maahantulokiellojen määräämisessä ja maahantulokiellojen peruuttamisessa.

Ennakollisen maahantulokiellon osalta SIS-järjestelmään tallennettavien vähimmäistietojen lisäksi on haastava arvioida, mitä muita saatavilla olevia tietoja järjestelmään tulisi tallentaa. Kyse voi olla myös tiedoista, joita ei ole saatavilla suoraan UMA-järjestelmästä. Jos tällaisten tietojen lisääminen SIS-järjestelmään katsotaan tarpeelliseksi, on tarve suunnitella, miten asiassa toimitaan tai mahdollisesti harkittava järjestelmän kehittämistä.

On todennäköistä, että maahantulokiellojen määrät kasvaisivat jonkin verran ennakollisen maahantulokiellon määräämismahdollisuuden ja muille muualla kuin Suomessa oleskeleville 150 a §:n nojalla määrättävään maahantulokielloon liittyvien muutosehdotusten vuoksi. Jälkimmäisen osalta ehdotetaan, että sekä lupien peruuttamis- että myöntötilanteissa rikollisen tai vilpillisen toiminnan perusteella määrättävät maahantulokiellot koskisivat ulkomaalaislaissa tarkoitettujen lupien lisäksi myös erillislakien perusteella myönnettäviä oleskelulupia.

Ennakollisen maahantulokiellon osalta kansallinen turvallisuus ja siihen liittyvät julkisuusksymykset kuten asianosaiselta mahdollisesti salassa pidettävät asiakirjat ovat myös hallinto-oikeuksia työllistävä kokonaisuus ja ne lisäävät järjestettävien suullisten käsittelyiden lukumäärää (ks. KHO 2020:4 ja siellä mainittu oikeuskäytäntö). Myös ennakolliseen maahantulokielloon mahdollisesti liittyvät kansainvälisen oikeusavun tilanteet ovat hallinto-oikeuksissa poikkeuksellisia ja siten työllistäviä, ja pidentävät hallintoprosessin kestoja.

Pääsyn epäämistä koskevalla muutoksella arvioidaan olevan sääntelyn tilaa selkeyttävä vaikutus, kun ulkorajalla tehtäviin päätöksiin sovellettaisiin aiempaa useammassa tapauksissa suoraan Schengenin rajasäännöstä. Jatkossa pääsyn epäämisen ja käännättämisen ero liittyisi entistä vahvemmin ulkomaalaisen statukseen kolmannen maan kansalaisena, eikä pelkästään niihin asiakirjoihin, joihin hänen maassa oleskelunsa perustuu. Arvioiden mukaan ulkorajalla suoritettaviin käytännön toimenpiteisiin muutosehdotuksella ei kuitenkaan olisi merkittävää vaikutusta. Jo nyt suurin osa rajalla tehtävistä maahanpääsyn estämisistä tehdään pääsyn epäämisen perusteella ja sen asema menettelynä vahvistuisi.

Unionin kansalaisten maasta poistamisen osalta muutokset viranomaistoimintaan liittyisivät toisaalta maastapoistamismenettelyyn ja toisaalta viranomaisten väliseen toimivallanjakoon. Jatkossa toimivallanjako ei enää perustuisi siihen, onko henkilö rekisteröinyt oleskelunsa maassa vaiko ei. Tämä tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi tehdä karkottamispäätöksiä myös sellaisille unionin kansalaisille, jotka ovat rekisteröineet oleskelunsa maassa. Sääntelyyn ehdotetaan kuitenkin joustavuutta siten, että viranomaiset voisivat tarvittaessa avustaa toisiaan esiin nousevissa erilaisissa tilanteissa. On mahdollista, että toimivallan jaon uudelleenmäärittely myötä Maahanmuuttoviraston on tarve tukea ja perehdyttää poliisin henkilöstöä unionin kansalaisten karkottamiseen liittyvissä kysymyksissä. Toimivallan jakautuminen useammalle viranomaiselle edellyttää, kuten nykyisinkin, yhdenmukaisten päätöskäytäntöjen ja toimintatapojen varmistamista, muun muassa UMA-järjestelmään tehtävien kirjausten varmistamiseksi.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehtävien maastapoistamispäätösten tiedoksiantotoimivalta annettaisiin poliisin ja Maahanmuuttoviraston lisäksi myös rajatarkastusviranomaiselle. Muutoksella tehostettaisiin ja nopeutettaisiin viranomaisprosesseja sekä mahdollistettaisiin viranomaistoiminnan joustavuus. Nykykäytännön sujuvoittamista

tavoitellaan myös oleskelulupakortin tilapäisellä haltuunotolla. Se edellyttäisi haltuun ottavalta viranomaiselta jonkin verran uusia toimia kuten todistuksen antamisen kortin haltuunotosta, merkinnän tekemisen UMA-järjestelmään ja kortin säilyttämisen tilapäisen haltuunoton ajan.

Oleskeluluvan peruuttamista koskeva esitystoimivalta puolestaan perustuu nykyiseen, vakiintuneeseen viranomaiskäytäntöön, eikä sillä olisi merkittävää vaikutusta viranomaisten toimintaan. Rajatarkastusviranomaisen ja poliisin näkökulmasta muutos tarkoittaisi sitä, että nykyisen sähköpostitse toimitettavan herätteen sijasta niiden tulisi laatia oleskeluluvan peruuttamista koskeva esitys Maahanmuuttovirastolle. Peruuttamisesityksen nostamisen lain tasolle voidaan arvioida selkeyttävän toimintaa ja lisäävän sen läpinäkyvyyttä. Sillä ei kuitenkaan ole vaikutusta käsiteltävien asioiden määrään tai oleskeluluvan peruuttamista koskevaan päätöksentekoon.

Hallinta-asetuksen mukaisten siirtopäätösten erottaminen käännyttämisestä olisi tekninen muutos, joka ei vaikuttaisi viranomaisten toimintaan. Esimerkiksi poliisin tai rajatarkastusviranomaisten tapaamien, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden osalta toimittaisiin nykyiseen tapaan eli heistä tehtäisiin esitys Maahanmuuttovirastolle, joka on vastuussa siirtopäätösten tekemisestä. Sen sijaan yhteisvastuutoimena toteutettavien siirtojen täytäntöönpano olisi viranomaisille uusi tehtävä.

Se, että siirtopäätöksiä koskeva sääntely olisi lähempänä EU-sääntelyä ja kansallisesti erotettu palauttamispäätöksistä ja muista käännyttämisspäätöksistä, helpottaisi lainsäädännön soveltamista tilanteissa, joissa nykyisin sovelletaan sekä vastuunmäärittämisasetusta että kansallista sääntelyä. Jatkossa siirtopäätösten tekemiseen sovellettaisiin vain suoraan sovellettavaa hallinta-asetusta eikä kansallista sääntelyä.

6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Ehdotettu sääntely koskien karkottamispäätösten nopeampaa täytäntöönpanoa vaikuttaisi karkottamispäätöksen saaviin kolmannen maan kansalaisiin ja unionin kansalaisiin. Molempien osalta luovuttaisiin nykyisestä sääntelystä, jonka mukaan heitä ei pääsääntöisesti voida poistaa maasta ennen kuin karkottamispäätöstä koskeva muutoksenhaku on ratkaistu aineellisesti hallinto-oikeudessa. Koska käsittelyajat hallinto-oikeuksissa ovat olleet verrattain pitkiä, voi muutos olla joissakin tapauksissa ajallisesti merkittävä.

Kun on kyse karkotettavista ulkomaalaisista, ovat he saattaneet oleskella Suomessa pitemmänkin aikaa esimerkiksi pysyvällä oleskeluluvalla ja heille on voinut syntyä erilaisia siteitä Suomeen esimerkiksi työn, asumisen ja perhesiteiden kautta. Näissä tilanteissa vaikutukset yksilön asemaan voivat olla merkittäviä, ja ne voivat vaikuttaa myös laajemmin perheisiin. Käytännössä maasta karkotettava henkilö joutuisi huolehtimaan yksityis- ja perhe-elämäänsä liittyvistä kysymyksistä aiempaa lyhyemmässä ajassa. Nämä arkielämän kysymykset voivat liittyä asumiseen, työssäkäyntiin tai lasten koulunkäyntiin. Erityisen kuormittavaa nopea täytäntöönpano olisi haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, jotka joutuisivat lyhyessä ajassa järjestämään elämäntilanteensa uudelleen.

Ennakollinen maahantulokielto vaikuttaisi sen kohteena oleviin henkilöihin, koska heiltä evättäisiin pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle. Maahantulokieltoon määrätyt henkilöt eivät kuitenkaan välttämättä olisi pyrkimässä ainakaan välittömästi Suomeen tai Schengen-alueelle, eivätkä maahantulokiellon vaikutukset näin ollen konkretisoituisi heidän kohdallaan. Jos ennakolliseen maahantulokieltoon määrätty henkilö pyrki Schengen-alueelle hakemalla

viisumia tai oleskelulupaa, hänen hakemuksensa lähtökohtaisesti evättäisiin maahantulokiellon vuoksi.

Oleskelulupasäännöksiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään rajaamaan uusien oleskelulupien myöntämistä Suomesta käsin haettuna sen jälkeen, kun ulkomaalaiselle on jo aiemmin tehty Suomessa maastapoistamispäätös. Lain 36 b §:ään ehdotettava muutos vaikuttaisi maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen oleskelevien ulkomaalaisten asemaan siten, että he eivät voisi saada oleskelulupaa sinä aikana, kun he ulkomaalaislain 13 luvun säännösten perusteella saavat edelleen oleskella maassa siihen asti, kunnes aiempi maastapoistamispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Käytännössä muutos vähentäisi ulkomaalaisten mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomesta käsin, ja ottaen huomioon yhteisvaikutus voimassa olevan 36 §:n 1 momentin 3 kohdan kanssa, useissa tapauksissa hakemus evättäisiin huomattavasti varhaisemmassa vaiheessa kuin nykyisin. Oleskelulupaa on kuitenkin aina mahdollista hakea ulkomailta. Lisäksi 36 e §:ään ehdotettavalla muutoksella pyritään välttämään uusien, mahdollisesti moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemistä. Tältä osin kyse olisi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle, minkä vuoksi sillä ei käytännössä olisi juurikaan vaikutusta yksilön asemaan. Muutosehdotusten tavoitteena on tehostaa maasta poistamista.

Ulkomaalaislain oleskelulupasäännöksiin jo tehdyillä ja ehdotettavilla muutoksilla arvioidaan olevan vaikutusta muuhun lainsäädäntöön. Oleskeluluvan voimassaololla on vaikutusta siihen, täyttääkö kolmannen maan kansalainen kotikuntalaissa kotikunnan saamiseksi asetetut edellytykset. Muutosehdotuksilla on vaikutusta myös esimerkiksi Kelan toimeenpanemaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, koska asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilön tulee oleskella maassa laillisesti. Jos oleskeluun vaaditaan oleskelulupa, sen on oltava voimassa.

Pääsyn epäämiseen ja kansalliseen käännyttämiseen liittyvät muutokset eivät merkittävästi vaikuttaisi yksittäisiin henkilöihin. Molemmissa on kyse maahanpääsyn estämisestä Suomeen saavuttaessa ja henkilön poistamisesta maasta välittömästi, jos hän ei täytä maahantulolle asetettuja edellytyksiä. Toimenpiteen vaikutus kolmannen maan kansalaiseen on käytännössä sama riippumatta siitä, onko kyse pääsyn epäämisestä vai käännyttämisestä.

Unionin kansalaisten asemaa vahvistettaisiin siten, että oleskeluoikeuden rekisteröinti ei enää olisi merkitsevä oleskeluoikeuden näkökulmasta. Yksilön näkökulmasta ehdotuksella vahvistettaisiin unionin perustamissopimukseen ja perusoikeuskirjan 45 artiklaan kirjattua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Hallinta-asetuksen mukaisten siirtopäätösten erottaminen käännyttämisestä vaikuttaisi vähäisessä määrin päätösten kohteena oleviin kolmannen maan kansalaisiin. Esimerkiksi maasta poistamisen kokonaisharkinta ei ole voimassa olevan lain perusteella johtanut siihen, ettei siirtopäätöstä voitaisi tehdä. Hallinta-asetuksen 43 artiklaan perustuva muutoksenhakuoikeus ei myöskään edellytä 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa.

6.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon

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

Maahanmuuttoviraston tilastotietojen mukaan karkottamispäätöksiä tehdään selvästi enemmän miehille kuin naisille. Esimerkiksi vuonna 2024 maasta päätettiin viraston päätöksellä karkottaa 1 438 miestä ja 527 naista. Näin ollen ehdotettavien karkottamispäätösten

täytäntöönpanokelpoisuutta koskevien muutosten vaikutukset kohdistuisivat enemmän miehiin kuin naisiin.

6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin

Ehdotettujen muutosten arvioidaan kohdistuvan suoraan lasta itseään koskeviin toimiin tai päätöksentekoon vain vähäisessä määrin. Sen sijaan välillisesti muutoksilla voi olla merkittäviäkin vaikutuksia lapseen, koska lapsen vanhemmille tehtävät karkottamispäätökset ja erityisesti niiden täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely vaikuttaa myös lapseen. Ulkomaalaislain 6 §:ssä säädetään lapsen edun huomioon ottamisesta ja lapsen kuulemisesta. Kuten taulukosta 6 käy ilmi, pääosa maasta karkotettavista lapsista on alle 14-vuotiaita lapsia, jotka karkotetaan maasta perheidensä kanssa. Jos karkottamispäätösten täytäntöönpanoajat ehdotetulla tavalla lyhentyvät, voi muutoksilla olla huomattavaa äkillistä vaikutusta lapsen elämään ja arkeen kuten lapsen koulunkäyntiin, harrastuksiin ja ystävyysuhteisiin. Myös mahdolliset terveyteen liittyvät hoitosuhteet saattavat katketa. Äkilliset muutokset voivat lisätä lapsen turvattomuuden tunnetta ja vaikuttaa kielteisesti lapsen hyvinvointiin. Sopeutuminen uuteen maahan ja ympäristöön voi viedä aikaa. Toisaalta lapset ovat yksilöllisiä ja etenkin nuoremmat lapset sopeutuvat hyvin myös muutoksiin arjessaan. Käytännössä myös esimerkiksi lapsen koulunkäynti on jo nyt sellainen tilanne, jossa maasta poistamista voidaan lykätä, jotta lapsi voisi käydä esimerkiksi kouluvuoden loppuun tutussa koulussaan.

Voimassa olevaan maahantulokieltoisääntelyyn ehdotettavat muutokset ja uusi ennakkollinen maahantulokielto voivat vaikuttaa kielteisesti lapsen mahdollisuuteen viettää perhe-elämää. Maahantulokielto rajoittaa kiellon keston ajan Schengen-alueelle jäävän lapsen ja hänen maahantulokieltoon määrätyn huoltajansa tapaamisia Suomessa ja muissa EU-valtioissa. Pääsääntöisesti maahantulokielto tehdään maastapoistamispäätöksen yhteydessä tai joka tapauksessa tämän päätöksen tekemisen jälkeen. Tällöin päätöksenteossa on suoritettu 146 §:ssä tarkoitettu kokonaisharkinta, jossa lapsen etu ja perhe-elämän suoja on huomioitu. Myös ennakkollista maahantulokieltoa harkittaessa suoritetaan kokonaisharkinta.

Esityksessä ehdotetaan, että 131 §:n mukaisia henkilötuntemerkkejä voitaisiin ottaa aiempaan useammassa eri tilanteissa. Kyseisen säännöksen perusteella kerättävien henkilötuntemerkkien osalta ei ole säädetty alaikärajasta tai kerättävien biometrinen tunnisteen keräämistavasta. Käytännössä pieniltä lapsilta ei kuitenkaan oteta sormenjalkia, sillä ne eivät yleensä ole kehittyneet riittävästi niin, että ne täyttäisivät jälkien laadulle asetetut edellytykset. SIS-asetuksissa ei ole säädetty alaikärajaa kuulutusten tallentamiselle.

Säilöönoton enimmäiskeston laskentaa koskeva ehdotus ei koskisi lapsia, sillä sekä ilman huoltajaa olevien lasten säilöönoton kestosta että perheidensä kanssa säilöön otettavien lasten säilöönoton kestosta säädetään ulkomaalaislaissa erikseen, eikä muutoksen kohteena oleva 127 § koske heitä.

6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen useamman perustuslakiin, ihmisoikeussopimukseen sekä EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Keskeisimpiä niistä ovat liikkumisvapauten, oikeusturvan sekä lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät oikeudet. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Ennakkollisen maahantulokiellon määräämisellä estettäisiin se, että yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantavat henkilöt pääsisivät Suomeen tai Schengen-alueelle ja edistettäisiin näin yhteiskunnan muiden yksilöiden turvallisuutta.

Ennakollisella maahantulokiellolla ei kuitenkaan olisi vaikutusta esimerkiksi yksilön oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta. Sen sijaan ennakollisella maahantulokiellolla vaikutettaisiin sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, joiden läsnäolon voidaan arvioida vaarantavan Suomen tai Schengen-alueen turvallisuutta ja jotka pyrkivät matkustamaan jäsenvaltioiden alueelle joko viisumin tai oleskeluluvan nojalla. Käytännössä heidän tulonsa Suomeen ja Schengen-alueelle voitaisiin estää pitkäksi ajaksi.

Jos henkilöllä olisi perheenjäseniä Suomessa tai muualla Schengen-alueella, arvioitaisiin yksilöllisesti ennakolliseen maahantulokieltoon määräämisen vaikutus henkilön oikeuteen nauttia perustuslain 10 §:ssä turvattua perhe-elämänsä suojaa. Jos yksilöllisessä harkinnassa päädyttäisiin siihen, että perhe-elämän suoja väistyisi ja maahantulokielto määrättäisiin, päätös vaikuttaisi henkilön arkeen ja yhteydenpitomahdollisuuksiin perheenjäseniinsä. Käytännössä perhe-elämän viettäminen olisi tällöin mahdollista vain jossakin Schengen-alueen ulkopuolisessa maassa. Perheenjäsenet voisivat pitää yhteyttä toisiinsa tapaamalla toisiaan Schengen-alueen ulkopuolella tai muilla tavoin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Ennakollinen maahantulokielto annettaisiin kolmannen maan kansalaiselle tiedoksi siten kuin ulkomaalaislain 206 §:ssä ehdotetaan säädetettävän. Näin toimimalla turvattaisiin henkilön oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

Karkottamispäätösten täytäntöönpanosääntelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, päätökset voitaisiin panna täytäntöön nykyistä nopeammin. Ehdotusten lähtökohtana on se, että karkotettavien oikeusturva ei vaarannu. Tämä turvattaisiin esityksessä sillä, että karkotettava saisi oleskella maassa 30 päivän ajan, minä aikana hän voisi valittaa saamastaan päätöksestä ja hakea päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä hallinto-oikeudelta. Päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus olisi ratkaissut täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä koskevan hakemuksen. Lapsen etu ja perhe-elämän suoja turvataan kaikessa päätöksenteossa, eikä täytäntöönpanon nopeuttamisella olisi siihen juurikaan vaikutusta, lukuun ottamatta lapsen edun huomioon ottamista käytännön arjen tilanteissa kuten esimerkiksi koulunkäynnin näkökulmasta.

Esityksellä ei ole vaikutusta oikeuteen hakea Suomesta kansainvälistä suojelua tai palautuskiellon arvioimiseen tai noudattamiseen. Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutoksia käännynnän tai karkottamisen edellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Ehdotuksilla edistetään yhteiskunnan turvallisuutta. Ehdotetut muutokset vahvistaisivat paitsi Suomen myös koko Schengen-alueen turvallisuutta sekä parantaisivat turvallisuusviranomaisten edellytyksiä vaikuttaa ennakollisesti tällaisten uhkien muodostumiseen.

Pakottavaa syytä koskevalla täsmennysehdotuksella 168 §:n 5 momentissa parannettaisiin viranomaisten mahdollisuutta poistaa unionin kansalainen maasta, jos tämän epäillään vaarantavan vakavasti Suomen tai muun valtion turvallisuutta, sillä jatkossa ei enää edellytettäisi sitä, että henkilön olisi tullut syyllistyä tekoon. Lisäksi Pohjoismaiden kansalaisten kohdalla uudeksi maasta karkottamisen perusteeksi ehdotetaan sitä, että henkilö on määrätty maahantulokieltoon.

Ennakollista maahantulokieltoa koskevalla ehdotuksella mahdollistettaisiin se, että myös Suomi voisi osallistua Schengen-alueen turvallisuudesta huolehtimiseen. Schengen-alueen tulevaisuuden ja toimivuuden kannalta on keskeistä se, että jäsenvaltiot pystyvät riittävällä tavalla huolehtimaan alueelle saapuvien henkilöiden maahantuloedellytysten selvittämisestä ja vaarallisten henkilöiden pääsyn estämisestä. Ennakollinen maahantulokielto voisi liittyä esimerkiksi henkilön radikalisoitumiseen, terrorismiepäilyihin taikka vakoiluun tai muuhun valtiolliseen uhkaan.

6.2.4.6 Vaikutukset tietosuojaan

Lain 131 §:n 1 momenttiin esitetään lisättäväksi kolme uutta tilannetta, joissa ulkomaalaisesta voidaan ottaa sormenjäljet, valokuva sekä muut henkilötuntomerkit. Ehdotettujen lisäysten johdosta henkilötuntomerkit voitaisiin tallentaa myös henkilöiltä, joiden pääsy evätään, jotka on määrätty maahantulokieltoon ja joiden kohdalla yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle 117 a §:n 1 momentin perusteella täyttyy. Uusien rekisteröitävien ryhmien lisääminen lakiin tarkoittaisi käsiteltävien henkilötietojen määrän kasvua.

Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään, että 1 momentissa tarkoitettut henkilötuntomerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Tiedot on pidettävä erillään rikoksesta epäiltyjen henkilötuntomerkeistä ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 10 §:n mukaisesti tallennettavista oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otetuista sormenjäljistä. Tiedot poistetaan noudattaen henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 34 §:ää. Esityksellä ei olla luomassa uutta tietokantaa, vaan uusilla perusteilla otettavat henkilötuntomerkit talletetaan olemassa olevaan tietokantaan ja uusiin perusteisiin sovellettaisiin muutoinkin olemassa olevaa 131 §:n sääntelyä liittyen muun muassa tietojen poistamiseen ja luovuttamiseen.

7 Muut toteuttamisvaihtoehdot

7.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

7.1.1 Pääsyn epääminen

Pääsyn epäämistä koskevan valmistelun yhteydessä harkittiin, onko lakimuutos tarpeen vai voitaisiinko tavoitteeseen eli Schengen-määräaika-arvioinnin suosituksen mukaiseen tilanteeseen päästä käytäntöjä muuttamalla. Myös käytäntöjä muuttamalla olisi voitu päästä tavoitteeseen eli tehdä pääsyn epääminen myös oleskeluluvan haltijoiden kohdalla. Tällöin olisi noudatettu kansallisen lainsäädännön sijasta Schengenin rajasäännöstöä. Tämä olisi edellyttänyt asian ohjeistamista. Lainsäädännön selkeyden vuoksi arvioitiin tarkoituksenmukaisemmaksi toteuttaa muutos lainsäädäntöä muuttamalla.

7.1.2 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus

Esitystä valmisteltaessa pohdittiin, tulisiko 30 päivän täytäntöönpanokelpoisuudesta säätää tavallisten oleskelulupa-asioiden yhteydessä tehtävissä karkottamispäätöksissä pääsääntönä, johon määritettäisiin poikkeuksia lupatyypeittäin tai olosuhteiden perusteella. Keskusteluissa oli esillä poikkeuksista säätäminen esimerkiksi pysyvien oleskelulupien tai perhesidelupien kohdalla. Näihin tilanteisiin voidaan arvioida liittyvän enemmän kokonaisuudessa tarkasteltavia seikkoja.

Poikkeuksia pääsääntöön ei kuitenkaan päädytty ehdottamaan. Tätä perusteltiin muun muassa sillä, että mahdollisuus täytäntöönpanokiellon hakemiseen takaa asianosaisen oikeusturvan

toteutumisen, eikä poikkeuksia pidetty tarkoituksenmukaisena kirjata lain tasolle. Lisäksi katsottiin, että pysyvien oleskelulupien ja kolmansien maiden kansalaisten EU-oleskelulupien yhteydessä tehtäviin maasta poistamisiin johtavat perusteet ovat lähtökohtaisesti vahvoja kuten vilpillinen toiminta tai maasta poismuutto. Lisäksi näissä asioissa tehdään jo lähtökohtaisesti laaja kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon mahdolliset siteet Suomeen. Lain soveltajien näkökulmasta on selkeämpää, että erilaisia poikkeamistilanteita on laissa vähän.

7.1.3 Ennakollinen maahantulokielto

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu muita toteuttamistapoja ennakolliselle maahantulokiellolle ja jo olemassa olevia mahdollisuuksia maahanpääsyn estämiseksi. Turvallisuusviranomaisilla, erityisesti suojelupoliisilla, on jo mahdollisuus toimittaa kansallista turvallisuutta koskevaa tietoa päätöksentekijöille heidän päätöksentekonsa tueksi. Tämä edellyttää kuitenkin käytännössä sitä, että suojelupoliisi seuraa jatkuvasti sitä, onko henkilö mahdollisesti hakemassa lupaa Suomeen. Tätä mahdollisuutta ei ole silloin, kun lupaa haetaan muualta Schengen-alueelta tai kun henkilö oleskelee Schengen- ja EU-alueen ulkopuolella, eikä hän ole vielä jättänyt maahantuloa koskevaa hakemusta.

Vaihtoehtoisena keinona valmistelun aikana pohdittiin Schengen-järjestelmään tehtäviä muita kuulutuksia, kuten Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta annetun asetuksen (EU) 2018/1862³⁵ 36 artiklassa tarkoitettuja salaisia tarkkailuja. Kuitenkin kaikkien muiden kuin maahantulokieltoa koskevien kuulutusten ensisijaisena tarkoituksena on hankkia turvallisuusviranomaisille salaisesti tietoa henkilön liikkeistä. Näillä tiedoilla voidaan myös pyrkiä vaikuttamaan henkilön oleskeluun, mutta lähtökohtaisesti henkilö on kuulutuksista huolimatta päästettävä alueelle. Kyseinen salainen tarkkailu suoritetaan asianosaiselta salassa, eikä sen ensisijaisena tarkoituksena ole estää henkilöä pääsemästä alueelle. Ainoastaan SIS-tietojärjestelmään talletettu 24 artiklan tarkoittama maahantulokielto kuulutus johtaa ulkomaalaisen maahantulon estämiseen ja se voidaan antaa hänelle itselleen tiedoksi.

Toisena vaihtoehtoisena keinona pohdittiin niin kutsuttuja tiedottavia kuulutuksia. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2022/1190 muutettiin asetusta (EU) 2018/1862 siltä osin kuin oli kyse unionin edun mukaisten, kolmansien maiden kansalaisia koskevien tiedottavien kuulutusten tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään.³⁶ Asetusmuutoksella asetukseen lisättiin uusi IX a luku, jossa säädetään jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä Europolin ehdotuksesta niin sanottuja tiedottavia kuulutuksia. Muutosasetuksen johdanto-osan 4. perustelukappaleen mukaan, ”kun otetaan huomioon vakavan rikollisuuden ja terrorismin globaali luonne, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen saamat tiedot vakavaan rikollisuuteen ja terrorismiin syyllystyneistä sekä vakavasta rikollisuudesta ja terrorismista epäillyistä henkilöistä ovat yhä tärkeämpiä unionin sisäisen turvallisuuden kannalta. Osa kyseisistä tiedoista, erityisesti jos asianomainen henkilö on kolmannen maan kansalainen, toimitetaan ainoastaan Europolille, joka käsittelee tiedot ja antaa analyysinsä tulokset jäsenvaltioiden saataville”.

Johdanto-osan 5. ja 6. perustelukappaleissa kiinnitetään huomioita operatiiviseen tarpeeseen saattaa edellä mainitut tiedot erityisesti rajavartioiden ja poliisin saataville. Heillä ei aina ole

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1862-20220801>

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1190>

pääsyä kyseisiin tietoihin muun muassa siitä syystä, että jäsenvaltiot eivät aina pysty tallentamaan tällaisten tietojen perusteella kuulutuksia SIS-järjestelmään kansallisen lainsäädännön vuoksi. Jotta tämä puute voidaan korjata, halutaan asetusmuutoksella varmistaa, että jäsenvaltiot voivat Europolin ehdotuksesta tallentaa unionin edun mukaisia, kolmansien maiden kansalaisia koskevia tiedottavia kuulutuksia SIS-järjestelmään kyseisten kolmansilta mailta tai kansainvälisiltä organisaatioilta saatujen tietojen asettamiseksi suoraan ja reaaliaikaisesti jäsenvaltioiden etulinjan virkailijoiden saataville.

Uusi tiedottava kuulutus toimii ainoastaan tiedonhankinnan välineenä, eikä pelkästään sen perusteella kenenkään maahanpääsyä voida estää. Tiedottava kuulutus on luonteeltaan salassa pidettävä, eikä siitä saa antaa tietoa kuulutuksen kohteena olevalle ulkomaalaiselle. Tiedottava kuulutus ei siten sekään toimi ennakkollista maahantulokieltoa vastaavalla tavalla. Lisäksi suojelupoliisin tiedot ovat luonteeltaan usein sellaisia, ettei niitä voida luovuttaa osaksi prosessia, jossa ei voida varmistua siitä, keiden käyttöön ne päätyvät ja kuinka niitä käytetään.

7.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

7.2.1 Pääsyn epääminen

Useimmissa Schengen-valtioissa kansallisessa laissa viitataan suoraan Schengenin rajasäännöstöön. Siten Schengenin rajasäännöston mukaiset maahantulon epäämisperusteet on sisällytetty osaksi kansallisten lakien epäämisperusteita. Muissa Schengen-valtioissa ei siten ole eroteltu Schengenin rajasäännöston mukaista pääsyn epäämistä muusta kansallisesta käännättämisestä omaksi lainkohdaksi. Tietojen mukaan ainakin Puola on saanut Schengen-arvioinnissa samankaltaisen suosituksen kuin Suomi tarkastella pääsyn epäämistä koskevaa menettelyään.³⁷

Ruotsissa maahantulon epäämisen perusteet viittaavat suoraan Schengenin rajasäännöstöön. Ruotsissa käännättämispykälän (utlänninglagen (2005:716) 8 luku 2 §) yksi alakohta on Schengenin rajasäännöston mukainen pääsyn epääminen.³⁸ *Tanskassa* ei viitata suoraan Schengenin rajasäännöstöön, vaan sen sijaan Tanskan ulkomaalaislain 28 § sisältää perusteet maahantulon epäämisestä, jotka ovat yhtenevät Schengenin rajasäännöston kanssa.³⁹ Vastaavaan ratkaisuun on päädytty *Norjassa*, jossa ulkomaalaislakiin on sisällytetty Schengenin rajasäännöston mukainen pääsyn epääminen, eikä Schengenin rajasäännöstöön viitata suoraan laissa. Pääsyn epäämis- ja käännättämispykälä (bortvisning 17 §) on siis yhdenmukainen Schengenin rajasäännöston kanssa.⁴⁰

Ranskassa ja *Saksassa* Schengenin rajasäännösto mahdollistaa pääsyn epäämisen. Ranskan lainsäädäntö (CESEDA, Livre III) tarkentaa maahantulon epäämistä koskevia yksityiskohtia.⁴¹ Saksassa henkilöltä evätään maahantulo Schengenin rajasäännöston 14 artiklan sekä

³⁷ [aa985c3b-2c11-47e7-99e3-a7459e7c2bc8_en](#)

³⁸ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/

³⁹ <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2024/1009>

⁴⁰ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*#&

⁴¹ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2190>

ulkomaalaislain 15 §:n nojalla, jos rajatarkastuksen yhteydessä todetaan, ettei henkilö täytä Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa säädettyjä maahantulon edellytyksiä.⁴²

Alankomaissa, Belgiassa ja Virossa Schengenin rajasäännösten säännöksiä sovelletaan, kun maahantulo evätään rajalla. Alankomaissa näiden säännösten lisäksi sovelletaan myös kansallisia säännöksiä. Alankomaiden ulkomaalaislain 2.3 artiklassa viitataan muiden pääsyn epäamisperusteiden ohella pääsyn epäämiseen Schengenin rajasäännösten perusteella. Pääsyn epäämistä koskee siten yksi menettely.⁴³ Virossa viitataan suoraan Schengenin rajasäännösten.⁴⁴ Belgiassa maahantulon epääminen perustuu Schengenin rajasäännösten lisäksi Belgian ulkomaalaislain 2 lukuun.⁴⁵

7.2.2 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset

Hallinta-asetuksen täytäntöönpano on käynnissä jäsenvaltioissa, minkä vuoksi ei tällä hetkellä ole tarkempaa tietoa sen pohjalta suunnitelluista kansallisista muutostarpeista. Useiden jäsenvaltioiden sekä Norjan ulkomaalaislait viittaavat suoraan Dublin III-asetukseen ja sen mukaisiin siirtopäätöksiin. Joissain valtioissa kansallisessa laissa on tarkempia määräyksiä esimerkiksi päätöksentekoa koskevasta menettelystä, siirtopäätösten täytäntöönpanosta sekä valitusoikeudesta.

Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Saksan ulkomaalaislaissa viitataan suoraan Dublin III-asetukseen. *Ruotsin* ulkomaalaislaissa säädetään lisäksi Dublin III-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen täytäntöönpanosta. *Saksassa* hakemuksen hylkäämisen perusteiden osalta viitataan Dublin III-asetukseen, mutta päätöksen laatimisesta sekä toimittamisesta säädetään kansallisen lain 31 §:ssä.⁴⁶ *Ranskassa* viitataan Dublin III-asetukseen, mutta säädetään kansallisessa laissa tarkemmin siirtopäätösten muotovaatimuksista, tiedoksiannosta, täytäntöönpanosta sekä muutoksenhausta.⁴⁷ *Alankomaiden* ulkomaalaislaissa säädetään siirtopäätösten toimeenpanosta ja valitusmenettelystä, mutta itse menettely tulee Dublin III-asetuksesta.⁴⁸ *Irlannissa* Dublin III-asetus on saatettu osaksi Irlannin kansallista lainsäädäntöä säädöksellä European Union (Dublin System) Regulations 2018 (SI N:o 62/2018), joka tuli voimaan 9.3.2018.⁴⁹ *Belgiassa* Dublin III-asetus on sisällytetty ulkomaalaislain artikloihin 51/5–51/7.⁵⁰

7.2.3 Euroopan unionin kansalaisten maasta poistaminen

Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa sekä Norjassa Euroopan unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinti ei vaikuta siihen, millaisesta menettelystä unionin kansalaisen maasta poistamisessa on kyse. Valtioiden välillä on kuitenkin vaihtelua sen suhteen, koskeeko Euroopan unionin kansalaisten maasta poistamista yksi vai useampi menettely.

⁴² https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html

⁴³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-07-25#Hoofdstuk2>

⁴⁴ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507072021001/consolide>

⁴⁵ <https://dofi.ibz.be/en/themes/entry/border-control/entry-schengen-territory/decision-refusal-entry>

⁴⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/

⁴⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158, L572-1, L572-2, L572-3, L352-4, L352-8

⁴⁸ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-07-25>

⁴⁹ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/si/62/made/en/print>

⁵⁰ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>

Sekä *Ruotsissa* että *Norjassa* Euroopan unionin kansalaiset voidaan poistaa maasta joko käännättämällä tai karkottamalla. *Ruotsissa* se kummasta menettelystä on kyse, riippuu henkilön oleskelun kestosta maassa. Euroopan unionin kansalainen voidaan käännättää (avvisning) maahantulon yhteydessä tai maahantuloa seuraavien kolmen kuukauden aikana. Kolmen kuukauden jälkeen hänet voidaan karkottaa (utvisning).⁵¹ Käännättämisen ja karkottamisen perusteista säädetään Ruotsin ulkomaalaislain 8 luvussa. *Norjassa* käännättämisen perusteet ovat laajemmat kuin karkottamisen. Karkottaminen sisältää maahantulokiellon, kun taas käännättäminen ei. Euroopan unionin kansalainen voidaan käännättää, vaikka olisikin perusteita karkottamiseen, mutta sen katsotaan olevan liian ankara toimenpide.⁵²

Tanskassa Euroopan unionin kansalaiset voidaan poistaa maasta käännättämällä (afvisning), hallinnollisella karkottamisella (administrativ udvisning) taikka tuomioistuimen karkottamisella (domsudvisning).⁵³ Euroopan unionin kansalaisten karkottaminen voi tapahtua vain niiden periaatteiden mukaisesti, jotka EU-säännösten mukaan koskevat liikkumisvapauden rajoittamista.⁵⁴ Maahantulokiello määrätään vain, jos henkilö on karkotettu yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi.⁵⁵

Ranskassa Euroopan unionin kansalaiselle voidaan määrätä hallinnollinen maahantulokiello (Interdiction administrative du territoire, IAT), velvoite poistua Ranskasta (Obligation de quitter le territoire français, OQTF) tai karkottamispäätös (Décision d'expulsion). OQTF antaa laajemmat perusteet poistaa henkilö maasta kuin hallinnollinen maahantulokiello taikka karkottamispäätös, jotka perustuvat lähinnä yleisen järjestyksen, turvallisuuden sekä valtion perustavanlaatuisten etujen suojelemiseen.⁵⁶

Saksassa, Irlannissa ja *Virossa* on omat kansalliset lait, joihin sisältyy EU-kansalaisten maasta poistamista koskevat säännökset. *Saksassa* EU-kansalaisen maasta poistamisessa on kyse vapaaseen liikkuvuuteen perustuvan oikeuden menettämisestä, mikä johtaa velvollisuuteen poistua maasta. Tällöin viranomaisen toteaa, ettei maahantulo- tai oleskeluoikeutta ole. Jos unionin kansalainen ei poistu maasta vapaaehtoisesti, hänet voidaan karkottaa. Karkottamispäätökseen asetetaan määräaika alueelta poistumiselle. Ellei kyseessä ole kiireellinen tapaus, määräajan on oltava vähintään yksi kuukausi.⁵⁷

Irlannissa Euroopan unionin kansalaisen maasta poistaminen perustuu vapaan liikkuvuuden direktiiviin, joka on Irlannissa sisällytetty omaksi säädökseksi (S.I. No. 548/2015). Siinä säännellään tilanteista, joissa Euroopan unionin kansalaiselle voidaan tehdä maastapoistamispäätös (removal order) 20(1) kohdan mukaisesti. Poistamismääräys velvoittaa henkilön poistumaan maasta määräajassa, joka on yleensä vähintään yksi kuukausi. Tähän on kuitenkin poikkeuksia.⁵⁸

⁵¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/, 8 kap. 10 ja 11 §

⁵² <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-022/#7.7. Bortvisning>

⁵³ Danish Return Agency

⁵⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1009>, 26 b §

⁵⁵ <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/1009>, 32 §, stk. 2

⁵⁶ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13517>

⁵⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_freiz_gg_eu/index.html, 7.1

⁵⁸ https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/548/made/en/print_20.1

Virossa Euroopan unionin kansalaisen maasta poistamisesta säädetään Euroopan unionin kansalaisista annetussa laissa (CEUA), joka on säädetty direktiivin 2004/38/EY pohjalta. Tästä säännellään 5¹ luvussa, joka sisältää EU-kansalaisen maastapoistumisvelvollisuuden ohella mahdollisuuden EU-kansalaisen pääsyn epäämiseen rajalla. Vapaaehtoinen poistumisaika on 30 päivää.⁵⁹

Belgiassa Euroopan unionin kansalaiselle voidaan antaa määräys poistua maasta. Sen perusteet riippuvat oleskelun kestosta Belgiassa. Perusteet eroavat sen mukaan, oleskeleeko henkilö Belgiassa enintään 3 kuukautta, yli 3 kuukautta, vai onko hän saanut pysyvän oleskeluoikeuden.⁶⁰

7.2.4 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus

Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanon määräaika muissa kuin turvapaikka-asioissa vaihtelee. Joissain valtioissa täytäntöönpanon määräaika riippuu hakemusperusteesta. Useissa valtioissa on myös laajasti poikkeuksia täytäntöönpanoa koskevaan määräaikaan.

Ruotsissa pääsääntönä on, että karkottaminen tapahtuu päätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen. Maahanmuuttoviraston tekemä päätös karkottamisesta voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta tietyin edellytyksin. Täytäntöönpano on mahdollista, jos henkilö on ilmoittanut tyytyvänsä päätökseen.⁶¹ Karkottamispäätökseen on sisällytettävä neljän viikon määräaika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Jos on erityisiä syitä, voidaan määrätä pidempi määräaika.⁶² Karkottamispäätös, johon ei sisälly vapaaehtoisen poistumisen määräaika, on pantava täytäntöön mahdollisimman pian.⁶³

Norjassa lähtökohtana on, että karkottaminen tapahtuu päätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen. Norjan ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan sen sijaan täytäntöönpano riippuu hakemusperusteesta. Hallintopäätös, jolla hylätään ensimmäistä tai jatkolupaa koskeva hakemus, voidaan panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta, jos henkilölle on varattu tilaisuus hakea muutosta. Tällainen hallintopäätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 48 tunnin kuluttua tiedoksiannosta. Jatkoluvan osalta tulee huomioida ulkomaalaislain 61 pykälän 6 ja 7 momenttien määräaika koskeva sääntely. Jos hakemus on ilmeisen perusteeton, voidaan päätös panna täytäntöön heti, kun lykkäävän vaikutuksen hakemiselle annettu määräaika on päättynyt ja siihen on tehty päätös. Päätös, jolla hylätään pysyvää lupaa koskeva hakemus, ei saa pääsääntöisesti panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta. Täytäntöönpanosta on poikkeuksia myös, jos on todennäköistä, että henkilö syyllistyy rangaistavaan tekoon tai häiritsee tai vakavasti loukkaa toisen henkilön rauhaa. Jos henkilö vetoaa karkottamissuojaan, voidaan päätös panna täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tulemistä vain poikkeustapauksissa.⁶⁴

Tanskan ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta vaan sen sijaan karkotettavalle henkilölle asetetaan

⁵⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520032019014/consolide>, Chapter 5¹, 52 §

⁶⁰ <https://ibz.be/en/order-to-leave-the-belgian-territory-and-forced-removal>

⁶¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/, 12 kap. 7 §

⁶² Utlänningslag, 8 kap. 21 §

⁶³ Utlänningslag, 12 kap. 15 §

⁶⁴ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*#&, 90 c §

poistumisaika, jonka kesto riippuu hakemusperusteesta. Henkilölle asetetaan pääsääntöisesti poistumisen määräajaksi 7 päivää. Poistumisaika on 1 kuukausi, jos henkilöllä on aiemmin ollut oleskelulupa. Humanitaarisissa tapauksissa ja muissa vastaavissa poikkeustapauksissa lähtöaika on 15 päivää. Kiireellisissä tapauksissa poistumisaika alkaa aina välittömästi. Kiireellinen tapaus on kyseessä muun muassa silloin, kun henkilö muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, turvallisuudelle tai terveydelle taikka, kun hän on syyllistynyt rikokseen.⁶⁵

Saksassa karkotettavalle henkilölle annetaan karkottamisvaroitusta, jossa asetetaan 7–30 päivän määräaika vapaaehtoisesta maasta poistumista varten. Poikkeuksellisesti voidaan asettaa tätä lyhyempi määräaika tai määräajasta voidaan luopua kokonaan, jos yksittäistapauksessa on tärkeää suojella painavia yleisiä etuja. Tällaisesta tilanteesta on kyse erityisesti, kun on perusteltua syytä epäillä, että henkilö aikoo välttää karkottamisen, tai hän muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Joissain vakavammassa tilanteissa henkilölle voidaan määrätä karkottamismääräys, joka on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen. Tällöin karkottamisvaroitusta ei anneta.⁶⁶

Latviassa oleskelulupia koskevan asetuksen nro 564 (21.6.2010)⁶⁷ 100 §:ssä säädetään tilanteista, joissa oleskeluluvan voimassaolo on päättynyt, oleskelulupa on peruutettu tai oleskelulupaa ei ole myönnetty, mutta ulkomaalainen ei vakavien humanitaaristen syiden vuoksi voi poistua Latviasta välittömästi. Tällöin viraston päällikkö tai hänen valtuuttamansa virkamies voi tehdä päätöksen, jossa määritellään ajanjakso, jonka ajan ulkomaalainen saa oleskella Latviassa. Jos kyseessä on määräaikainen oleskelulupa, enimmäisaika on 45 päivää ja jos kyseessä on pysyvä oleskelulupa, enimmäisaika on 90 päivää. Kun henkilö saa tiedoksi tämän päätöksen, hänelle ilmoitetaan samalla, mihin päivämäärään mennessä hänen on poistuttava maasta. Jos tätä määräystä ei noudateta ja henkilö jatkaa oleskelua maassa, tehdään palautuspäätös.

Virossa karkottamispäätöstä koskevalla muutoksenhaulla ei ole automaattista lykkäävää vaikutusta. Karkottamispäätös voidaan pääsääntöisesti laittaa täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Poliisi ja rajavartiolaitos voi lykätä karkottamisen täytäntöönpanoa humanitaarisista syistä tai pakottavista syistä (14 §).⁶⁸

7.2.5 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella

Mahdollisuus määrätä maahantulokielto kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä tai turvallisuutta uhkaavalle henkilölle, jolla ei ole oleskeluhistoriaa Schengen-alueella, on jo mahdollistettu useassa EU- ja Schengen-valtiossa.

Alankomaiden ulkomaalaislain 67 artikla mahdollistaa epätoivotuksi julistamista koskevan päätöksen (ongewenstverklaring) tekemisen sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka muodostaa uhan kansalliselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle, vaikka henkilö ei oleskele maassa eikä ole aikeissa saapua maahan. Kyseessä ei ole paluudirektiivin 11 artiklan mukainen maahantulokielto. Arviointi tehdään aina yksilöllisesti ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Päätöksen perusteella voidaan tehdä SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan mukainen kuulutus SIS-järjestelmään.

⁶⁵ <https://www.retsinformation.dk/eli/Lta/2024/1009>, 33 pykälä, stk. 2

⁶⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html, 58a §, 59 §

⁶⁷ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/212441-regulations-regarding-residence-permits>

⁶⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/508092025002/consolide>

Lisäksi Alankomaiden ulkomaalaislain 67a artikla mahdollistaa päätöksen tekemisen SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan mukaisen kuulutuksen tekemisestä, jolla henkilön pääsy maahan estetään. Ulkomaalaisvirasto päättää tästä kuulutuksesta.⁶⁹ Kuulutus tehdään tilanteissa, joissa henkilön oleskelu maassa muodostaisi SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan mukaisen uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, vaikka henkilöä ei olisi tuomittu rikoksesta tai ei olisi selkeitä viitteitä siitä, että hän on tehnyt tai aikeissa tehdä vakavan rikoksen, mukaan lukien terrorismirikoksen.

Päätöksestä annetaan tieto henkilökohtaisesti tai lähettämälle se viimeisimpään tiedossa olevaan osoitteeseen taikka henkilön oikeudelliselle avustajalle. Tiedoksiantoa voidaan yrittää myös edustuston kautta. Jos osoite ei ole tiedossa, päätös voidaan viime kädessä antaa tiedoksi julkaisemalla tietä virallisessa lehdessä. Jos kuitenkin kyse on SIS-rajatarkastusasetuksen 52 tai 53 artiklassa tarkoitettusta tilanteesta, on mahdollista, että henkilö saa tiedon, jos hänen maahanpääsynsä tai viisumihakemuksensa myöhemmin evätään. Tällöin hän saa tietoonsa maahantulokiellon perusteet ja voi valittaa päätöksestä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Belgian ulkomaalaislain 26/1 artiklassa⁷⁰ säädetään mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto Belgian ulkopuolella oleskelevalle. Maahantulokiellosta tehdään kuulutus SIS-järjestelmään edellä mainitun ulkomaalaislain säännöksen ja ulkomaalaisasetuksen⁷¹ 42/1 artiklan ja 42/3 artiklan nojalla. Maahantulokielto annetaan tiedoksi julkaisemalla kuulutus virallisen lehden verkkosivulla.

Latvian sisäministeriö voi tehdä Latvian turvallisuuspalvelun esityksestä kansallisen tai Schengen-aluetta koskevan maahantulokieltopäätöksen ulkomaalaiselle, jolla ei ole oleskeluhistoriaa Schengen-alueella. Päätös voidaan tehdä, jos on perusteltua syytä katsoa, että henkilön oleskelu Latviassa voisi vaarantaa valtion turvallisuutta. Latvian ulkomaalaislain 61 §:ssä säädetään edellytyksistä, joiden perusteella henkilö voidaan laittaa maahantulokieltoistalle, sekä sitä koskevasta menettelystä.⁷²

Liettuan maahanmuuttovirasto voi tehdä Liettuan turvallisuuspalvelun esityksestä kansallisen tai Schengen-aluetta koskevan maahantulokieltopäätöksen ulkomaalaiselle, jolla ei ole oleskeluhistoriaa Schengen-alueella. Päätös voidaan tehdä, jos on perusteltua syytä katsoa, että henkilön oleskelu Liettuaissa voisi vaarantaa valtion turvallisuutta. Päätös tehdään ulkomaalaislain 133 §:n perusteella eli tavanomaisen maahantulokieltoa koskevan säännöksen perusteella.⁷³ Maahantulokieltoa koskeva kuulutus voidaan tehdä SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a tai b alakohdan nojalla. Tieto maahantulokiellosta annetaan henkilölle, jos hänen asuinpaikkansa tai muut yhteystietonsa ovat viranomaisten tiedossa, eikä ole laissa tarkemmin yksilöityjä syitä olla antamatta päätöstä tiedoksi. Liettuaissa on mahdollista määrätä myös kansallinen maahantulokielto enintään viideksi vuodeksi 133 §:n 4 kohdan nojalla. Kyse on tilanteista, joissa kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt muualla kuin Liettuaissa vakavaan ihmisoikeuksien loukkaamiseen, korruptiota tai rahanpesua koskevaan rikokseen taikka on julkisesti ja/tai aktiivisesti tukenut toisen valtion toimia taikka osallistunut sellaisiin toimiin, jotka loukkaavat kansainvälisen oikeuden sääntöjä ja periaatteita.

⁶⁹ <https://ind.nl/en/entry-ban#when-do-you-get-an-entry-ban->

⁷⁰ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel>

⁷¹ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/1981/10/08/1981001949/justel>

⁷² <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68522-immigration-law>

⁷³ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ac2cfa50b06f11ecaf79c2120caf5094?jfwid=gdayz2srs>

Norjassa on mahdollista määrätä maahantulokielto Norjan keskeisten etujen turvaamiseksi. Ulkomaalaislain⁷⁴ 66 §:n toisen kappaleen b kohdan 3 ja 4 alakohtien mukaan Norjassa voidaan määrätä ennakkollinen maahantulokielto, eikä sen edellytyksenä ole kytkentää oleskelulupa tai palauttamispäätökseen. Maahantulokielto kuuluu voidaan kirjata SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan nojalla. Kuulutuksen tekemisestä säädetään ulkomaalaislain 90 §:ssä. Päätöksen tekee maahanmuuttovirasto ja jossain tapauksissa oikeus- ja turvallisuusministeriö. Päätöksestä on oikeus valittaa hallintolain 28 §:n ja ulkomaalaislain 80 §:n nojalla. Jos henkilö oleskelee ulkomailla, päätös pyritään antamaan tiedoksi edustuston kautta. Tiedoksiannosta riippumatta maahantulokielto tulee voimaan ulkomaalaislain 71 §:n kolmannen kappaleen mukaan päätöksen tekopäivänä. Poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen olinpaikasta ei ole päätöksentekohetkellä tietoa, maahanmuuttovirasto jättää päätöksen tiedoksi antamatta siihen asti, kunnes yhteys henkilöön on muodostettu. Valitusaika alkaa tällöin vasta siitä hetkestä, kun päätös on annettu henkilölle tiedoksi. Yleinen valitusaika on kolme viikkoa päätöksen tiedoksisaannista.

Puolan ulkomaalaislain 440 a §:n mukaan maahanmuuttoviranomainen voi määrätä kansallisen tai Schengen-alueetta koskevan maahantulokiellon henkilölle, jonka voidaan katsoa olevan vaaraksi Puolan puolustukselle tai valtion turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tämä päätös voidaan tehdä henkilölle, jolla ei ole lupahistoriaa Puolassa tai vireillä olevaa lupahakemusta Puolaan. Maahantulokieltopäätöksestä on mahdollisuus valittaa.

Ranskassa on mahdollista määrätä Ranskaa koskeva maahantulokielto maahantuloa ja maassa oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan lain (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA)⁷⁵ nojalla, jos kolmannen maan kansalainen ei yleensä oleskele Ranskassa tai hän ei ole valtion alueella ja jos hänen oleskelunsa muodostaisi uhan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai Ranskan kansainvälisille suhteille. Henkilölle annetaan tiedoksi maahantulokieltoa koskeva päätös, minkä jälkeen siitä tallennetaan kuulutus SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella. Muutoksenhakuun liittyvistä menettelyistä ja määräajoista annetaan tieto tiedoksiannon yhteydessä. Jos tiedoksianto ei ole mahdollista, henkilö saa tiedon maahantulokiellosta yrittäessään tulla Ranskaan.

Sveitsin ulkomaalaislain (Foreign Nationals and Integration Act)⁷⁶ 67(1–2) artiklan ja asiaan liittyvän ohjeistuksen (Foreigners Instruction, kohta 8.10.1.2) perusteella maahantulokielto voidaan määrätä erillään palauttamispäätöksestä sellaisille ulkomailla oleskeleville henkilöille, jotka ovat loukanneet tai uhkaavat loukata yleistä turvallisuutta Sveitsissä tai ulkomailla. Maahantulokieltoa koskeva kuulutus tehdään SIS-järjestelmässä ulkomaalaislain 68a(2) artiklan nojalla. Maahantulokieltoa koskeva päätös pyritään antamaan henkilölle tiedoksi henkilökohtaisesti tai lähettämällä se hänen viimeisimpään tiedossa olevaan osoitteeseensa tai oikeudelliselle avustajalleen. Jos osoite ei ole tiedossa, päätös voidaan antaa tiedoksi julkaisemalla se virallisessa lehdessä. Myös Sveitsin edustustot voivat antaa maahantulokieltoja tiedoksi ulkomailla.

Tanskan ulkomaalaislain⁷⁷ 29 c §:n mukaan maahanmuuttoviranomaiset voivat lisätä henkilön kansalliselle pakotelistalle ja asettaa hänet maahantulokieltoon siten, että hänen pääsynsä

⁷⁴ [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\) - Kapittel 8. Utvisning - Lovdata](#)

⁷⁵ [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance](#)

⁷⁶ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/en#art_67

⁷⁷ <https://danskelove.dk/udl%C3%A6ndingeloven>

maahan estetään. Henkilö voidaan laittaa tälle listalle esimerkiksi siitä syystä, että hän on tunnettu radikaalisuurenaaja. Mikäli henkilö on kolmannen maan kansalainen ja hänet on asetettu tälle pakotelistalle, voidaan hänestä tehdä kuulutus SIS-järjestelmään. Päätös listalle laittamisesta tehdään kahdeksi vuodeksi kerrallaan ja se julkaistaan Tanskan virallisessa lehdessä. Listalle sisällytetty henkilö voi pyytää maahanmuuttovirastoa tutkimaan asian uudelleen. Hakemuksen uudelleen käsittelyllä ei ole lykkäävää vaikutusta.

Viron sisäministeriö voi tehdä kansallisen tai Schengen-alueita koskevan maahantulokieltopäätöksen ulkomaalaiselle Viron turvallisuuspalvelun esityksestä. Päätös on tehtävä viipymättä ja päätös voidaan tehdä, jos on perusteltua syytä katsoa, että henkilön oleskelu Virossa voisi vaarantaa valtion turvallisuutta, yleistä järjestystä tai turvallisuutta tai voisi vaarantaa toisen EU-, Schengen- tai Nato-valtion turvallisuutta. Maastapoistamis- ja maahantulokieltolain (Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act) 29 § sisältää listan syistä, joiden perusteella ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokieltö. Henkilöllä ei tarvitse olla mitään yhteyttä Viroon. Tieto päätöksestä julkaistaan sisäministeriön verkkosivulla ja siitä on oikeus valittaa. Henkilö voi selvittää verkkosivulla⁷⁸ nimensä ja syntymäaikansa perusteella, onko Viro määrännyt hänet maahantulokieltöön. Tieto maahantulokiellosta voidaan rekisteröidä SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla.⁷⁹

8 Lausuntopalaute

8.1 Yleistä

Esitysluonnos on ollut lausunnolla ajalla 19.12.2025–9.2.2026. Lausuntoja annettiin yhteensä 30. Lausunnon antoivat ulkoministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, sisäministeriön rajavartio-osasto, valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi, Helsingin poliisilaitos, tietosuojavaltuutetun toimisto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Tuomioistuinvirasto, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Kansaneläkelaitos, Suomen asianajajat, Juristiliitto, Pakolaisneuvontary, Diakonissalaitos, Siirtolaisuusinstituutti, Lastensuojelun Keskusliitto ja Du học Vlog Yêulakitiimi. Työ- ja elinkeinoministeriö ilmoitti, ettei sillä ole esitykseen lausuttavaa. Korkein hallinto-oikeus ilmoitti, ettei se anna lausuntoa asiassa.

Esityksestä annettu lausuntopalaute oli kahtalaista: turvallisuusviranomaiset kannattivat esitettyjä muutoksia, mutta yhdenvertaisuusvaltuutettu ja järjestöt suhtautuivat kriittisesti moniin ehdotettuihin muutoksiin, erityisesti karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttamiseen ja 36 b §:n 1 kohtaan ehdotettuun muutokseen. Ennakollisen maahantulokiellon osalta erityisesti oikeusministeriö nosti esiin useita oikeusturvan toteutumiseen liittyviä kysymyksiä, jotka tulisi jatkovalmistelussa ottaa huomioon. Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet korostivat karkottamispäätöksen täytäntöönpanon lisäävän niiden työmäärää merkittävästi ja korostivat tarvetta hallinto-oikeuksien resurssien turvaamiselle. Maahanmuuttovirasto nosti esiin joitakin viraston toiminnallisuutta tukevia säännösmuutostarpeita ja perustelujen täydentämistarpeita.

⁷⁸ [Entry ban search | Siseministerium](#)

⁷⁹ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502072020001/consolide>

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja oikeusministeriö kiinnittivät huomiota tarpeeseen täsmentää, mistä kysymyksistä perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen arvioidaan olevan tarpeen. Valtioneuvoston oikeuskansleri nosti esiin myös tarpeen arvioida siirtymäsäännösten tarvetta, erityisesti 36 b §:n 1 momentin 1 kohdan osalta. Maahanmuuttovirasto esitti, että esitykseen lisättäisiin siirtymäsäännös siltä osin, kun on kyse oleskeluluvan raukeamisesta uuden luvan myöntämisen perusteella. Esitykseen on jatkovalmistelussa lisätty siirtymäsäännökset molemmista esitetyistä seikoista. Siirtymäsäännöksissä on kiinnitetty erityistä huomiota tilapäistä suojelua saaviin, koska tarkoituksena on varautua tilapäisen suojelun päättymiseen.

8.2 Karkottamis päätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen

Oikeusministeriö piti oikeussuojan toteutumisen tehokkuuden kannalta välttämättömänä, että karkottamis päätöksen täytäntöönpanoon ei esityksessä ehdotetun mukaisesti voida ryhtyä ennen kuin 30 päivää on kulunut päätöksen tiedoksi antamisesta, eikä päätöstä saa panna täytäntöön, jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, ennen kuin tähän hakemukseen on tehty päätös. Ratkaisu vastaa perustuslakivaliokunnan vuonna 2019 ulkomaalaislain muutoksen yhteydessä antamaa lausuntoa (PeVL 18/2018 vp). Oikeusministeriö totesi kuitenkin, että perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Se katsoi, että jatkovalmistelussa ehdotettujen muutosten syitä olisi syytä täsmentää. Oikeusministeriö ehdotti, että 200 §:ään palautettaisiin viittaus 198 b §:ään, mikä on jatkovalmistelussa huomioitu.

Hallinto-oikeudet totesivat, että ehdotettu muutos johtaisi täytäntöönpanokieltohakemusten määrän merkittävään lisääntymiseen. Hallinto-oikeuksien harkittavaksi tulisi enenevässä määrin pitkään Suomessa oleskelleiden henkilöiden tekemiä täytäntöönpanokieltohakemuksia. Henkilöillä voi olla merkittäviä perhe- tai työsiteitä Suomeen, mikä lisää hallinto-oikeuksien työn vaativuutta. Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet painottivat lausunnoissaan voimakkaasti ehdotuksen kustannusvaikutuksia hallinto-oikeuksissa (tarkemmin kohdassa 8.7).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen Asianajajat, Pakolaisneuvonta, Siirtolaisuusinstituutti ja Diakonissalaitos vastustivat ehdotusta karkotuspäätösten täytäntöönpanon nopeuttamisesta. Ne katsoivat ehdotuksen rajoittavan tarpeettomasti Suomessa oleskeluluvalla oleskelevien ja oleskelleiden ihmisten oikeusturvaa.

8.3 Ennakollinen maahantulokielto

Keskusrikospoliisi piti niin Suomen kuin Schengen-alueen turvallisuuden kannalta ongelmallisena, että ennakollisen maahantulokiellon määräämisen soveltamisala on esitysluonnoksessa rajattu kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan, eikä EU-lainsäädännön mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ole hyödynnetty. Myös Poliisihallitus katsoi, että ennakollinen maahantulokielto voitaisiin määrätä laajemminkin sellaisille kolmannen maan kansalaisille, jotka voisivat vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Esityksen jatkovalmistelussa säännöksen soveltamisala on laajennettu vastaamaan SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, jossa säädetään maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemisestä sillä perusteella, että kolmannen maan kansalaisen läsnäolosta Schengen-alueella aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota ennakolliseen maahantulokieltoon liittyviin oikeusturvanäkökohtiin, erityisesti maahantulokieltoa koskevan päätöksen tiedoksiantoon ja muutoksenhakuoikeuden toteutumiseen. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies piti jossain

määrin ongelmallisena, että henkilö voitaisiin määrätä maahantulokieltoon häntä kuulematta ja että päätöstä ei edes pyritä antamaan hänelle tiedoksi. Poliisihallitus toivoi lisäkeskusteluja tiedoksiantomenettelystä ja pohti, voisiko tiedoksianto tapahtua yleistiedoksiantona, ja Schengen-alueelle pyrkiessään henkilö voisi hakea maahantulokiellon peruuttamista. Monet pitivät ongelmallisena sitä, että maahantulokielto annettaisiin tiedoksi vasta siinä vaiheessa, kun henkilö pyrki Suomeen tai Schengen-alueelle. Lisäksi huomautettiin, ettei esityksessä ole ehdotettu tehtäväksi muutoksia päätöksen tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin.

Oikeusministeriö totesi, että koska ehdotuksessa on kyse julkisen vallan käytöstä suhteessa kolmannen maan kansalaiseen, on olennaista, että hallintoasian osapuolen oikeudet ja hyvän hallinnon periaatteet turvataan. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa tulisi kuvata ehdotetun suhdetta perustuslain 21 §:n sääntelyyn tarkemmin, erityisesti tiedoksiantoa, jolla on olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Oikeusministeriö nosti esiin erityisesti kysymykset koskien muiden kuin suojelupoliisin roolia esityksen tekevänä viranomaisena, päätöksen perusteena olevien olosuhteiden muuttumisen arviointia viran puolesta ja Maahanmuuttoviraston toimivaltaa maahantulokiellon peruuttamisessa. Lisäksi se ehdotti harkittavaksi kuulemista koskevan säännöksen siirtämistä 145 §:ään ja maahantulokiellon alkamishetkeä koskevan säännöksen sanamuodon yhdenmukaistamista suhteessa 150 b §:ään. Helsingin hallinto-oikeus piti ongelmallisena, ettei ehdotetussa pykälässä säädetä maahantulokiellon peruuttamisen edellytyksistä. Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet kiinnittivät huomiota suulliseen kuulemiseen etäyhteyden välityksellä ulkomailta, johon liittyy useita, mm. valtion suvereniteettiin liittyviä ongelmia.

Jatkovalmistelussa 150 d §:n säännöskohtaiset perustelut on kirjoitettu pitkälti uudestaan. Erityisesti perusteluissa tarkastellaan esityksen tekevien turvallisuusviranomaisten toimivaltasäännöksiä. Lisäksi tiedoksiantoa ulkomailla koskevaan 206 §:ään on lisätty uusi momentti, jossa säädettäisiin poikkeuksellisesta tiedoksiantokeinosta. Myös säätämisjärjestysperusteluja on täydennetty.

8.4 Maahantulokieltoääntelyä koskevat muutokset

Sisäministeriön rajavartio-osasto piti ehdotettua 150 §:n 4 momentin 3 kohtaa toiminnallisesti kannatettavana, mutta pyysi tarkastelemaan sen suhdetta paluudirektiiviin. Helsingin hallinto-oikeus viittasi säännöskohtaisissa perusteluissa todettuun, että pykälää sovellettaisiin myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön, ja esitti arvioitavaksi, olisiko parempi nostaa tämä pykälään. Jatkovalmistelussa 150 §:n 4 momentin 3 kohta on poistettu, sillä paluudirektiivi edellyttää maahantulokiellon määräämiseltä yhteyttä maastapoistamispäätökseen. Lisäksi pykälän loppuun on nostettu perusteluista säännös siitä, että pykälää sovellettaisiin myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossaan, että 150 a §:ssä olisi aiheellista viitata nimenomaisesti niihin lainkohtiin ulkomaalaislaissa ja erillislaeissa, joista kyseisessä säännöksessä olisi kyse. Eduskunnan oikeusasiamies, Helsingin hallinto-oikeus ja Maahanmuuttovirasto kiinnittivät huomiota säännöksessä käytettyihin yleisluonteisiin käsitteisiin kuten ”vilpillinen toiminta” ja ”rikollinen toiminta” ja esittivät niiden sisällön määrittelyä tarkemmin. Turun hallinto-oikeus esitti arvioitavaksi, voitaisiinko toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä säätää tarkentavasti erillisen maastapoistamispäätöksen tilanteissa siten, että toisiinsa liittyvät valitusasiat tulisivat käsitellyiksi samassa hallinto-oikeudessa. Esityksen jatkovalmistelussa pykälän perusteluihin on lisätty ne erillislakien pykälät, joiden perusteella oleskelulupa voidaan peruuttaa. Lisäksi pykälässä käytettyjä käsitteitä on pyritty avaamaan paremmin pykälän perusteluissa.

8.5 Oleskelulupasääntelyä koskevat muutokset

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta, Suomen Asianajajat ja Siirtolaisuusinstituutti vastustivat 36 b §:n 1 kohtaan ehdotettua muutosta ja katsoivat sen voivan johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Pakolaisneuvonta katsoivat, että pikemminkin tulisi muuttaa 40 §:ää. Helsingin hallinto-oikeus ja Maahanmuuttovirasto kiinnittivät huomiota säännösehdotukseen sisältyviin mahdollisiin tulkintaepäselvyyksiin. Ehdotettua säännöstä on täsmennetty jatkovalmistelussa siten, että säännöksessä tarkoitettu laillisen oleskelun vaatimus kohdistuu hetkeen, jolloin oleskelulupahakemus jätetään. Lisäksi säännöksessä otetaan huomioon kansainvälisen suojelun hakijat, jotka oleskelevat maassa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan. Liittyen ehdotettuun 36 e §:n 2 momenttiin, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ja Lastensuojelun Keskusliitto katsoivat, että kielteisten oleskelulupapäätösten yhteydessä tulee aina tehdä maastapoistamispäätös, johon sisältyy myös 146 §:n mukainen kokonaisuuskäytäntö. Tätä muutosta ei ole päädytty tekemään. Ehdotettu ratkaisu on linjassa myös 12.6.2026 sovellettavaksi tulevan EU:n menettelyasetuksen 37 artiklan kanssa, jonka mukaan tilanteissa, jossa palauttamista koskeva päätös on tehty jo ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä, uutta palauttamista koskevaa päätöstä ei edellytetä.

Maahanmuuttovirasto esitti, että oleskelulupa raukeaisi 59 §:n nojalla myös siinä tapauksessa, kun ulkomaalainen siirtyisi ulkomaalaislain 10 luvun mukaisen oleskeluoikeuden piiriin. Sääntelyä on tältä osin täsmennetty. Samalla säännöskohtaisiin perusteluihin on lisätty Maahanmuuttoviraston lausunnossaan esiin nostama seikka, että myös tilapäiseen suojeluun perustuva lupa raukeaisi, kun tilapäistä suojelua saaneelle henkilölle myönnettäisiin oleskelulupa uudella perusteella. Ehdotettu säännös olisi omiaan edistämään kansallista varautumista tilapäisen suojelun päättymiseen. Asiaan liittyy myös ehdotettava 59 §:n soveltamista koskeva siirtymäsäännös. Perusteluissa on lisäksi jatkovalmistelussa kuvattu Maahanmuuttoviraston esiin nostamaa kysymystä ulkomaalaisen työnteko-oikeuden määräytymisestä, kun oleskeluluvan voimassaolo päättyisi ehdotetun 59 §:n 2 momentin perusteella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotusta, jonka mukaan Suomessa jo asuvan henkilön oleskelulupakortti tai oleskelukortti voitaisiin ottaa haltuun karkotusesityksen yhteydessä. Poliisihallitus esitti täsmennettäväksi oleskelulupakortin tilapäistä haltuunottoa koskevaa säännöstä tai sen perusteluja erityisesti kortin säilyttävän viranomaisen osalta sekä kortin tilapäistä luovuttamista takaisin ulkomaalaiselle kortin haltuunoton aikana. Ehdotettavaa 68 a §:ää on täydennetty säännöksellä koskien kortin tilapäistä luovuttamista takaisin ulkomaalaiselle kortin haltuunoton aikana tietyin edellytyksin. Säännöksen perusteluita on täydennetty vastaavasti.

8.6 Muita huomioita

Poliisihallitus kertoi havainneensa, että 127 §:n osalta kansallisesti eri toimijoiden osalta voi ilmetä eriäviä tulkintoja säilöön ottamisen enimmäiskeston liittyen. Se esitti, että määräaikaisten laskemisen selkeyttämiseksi laissa tulisi määritellä yksiselitteinen pisin mahdollinen aika säilössä pitämiseksi sekä selkiyttää, tarvitaanko aina säilöönnoton yleisen edellytyksen vaihtuessa uusi säilöönottopäätös. Poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos pyysivät huomioimaan esityksen perusteluissa, voidaanko hallinta-asetuksen mukainen säilönsäilytysaika ylittää, jos siirto ei onnistu esimerkiksi siirrettävän aggressiivisen käyttäytymisen vuoksi. Helsingin poliisilaitos pyysi lisäksi arvioimaan 127 §:n 3 momentin täsmennystarvetta, jotta perustelut olisivat yhdenmukaisia kyseisen pykälän 2 momentin kanssa. Esityksen jatkovalmistelussa 127 §:ään on lisätty uusi momentti koskien säilöönottajaksojen yhteenlaskemista ja 117 a §:ään uusi momentti selkiyttämään rajanvetoa kyseisen pykälän yleisten edellytysten välillä, kun kyse on

säilöön ottamisesta. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluihin on lisätty perusteluita säilöönoton enimmäiskeston laskennan osalta.

Oikeusministeriö ja tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittivät huomiota 131 §:ään ehdotettuun laajennukseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan laajennuksen tarvetta ei kaikilta osin ole perusteltu riittävästi, eikä laajennusta ole käsitelty suhteessa henkilötietojen suojaan. Tietosuojavaltuutetun toimisto totesi, että ehdotetussa 131 §:n 1 momentin 7 kohdassa esitettyä henkilötuntemerkkien ottamista ei ole sidottu selkeästi mihinkään käynnissä olevaan prosessiin, ja katsoi, että tämä ei huomioon ottaen käsiteltävien tietojen laajuuden ja luonteen vaikuta olevan suhteellisuusperiaatteen mukaista. Esityksen jatkovalmistelussa kyseinen kohta on sidottu tiiviimmin 117 a §:ssä tarkoitettuihin yleisiin edellytyksiin.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että 9 lukuun ehdotetut muutokset voivat käytännössä merkitä pääsyn epäämisen kohteena olevan henkilön oikeusturvan heikennystä. Tämän osalta ei jatkovalmistelussa ole tehty muutoksia, koska Schengenin rajasäännöstö on asetuksena jäsenvaltioita suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, jossa säädetään pääsyn epäämisestä. Esitykseen on jatkovalmistelussa sisällytetty Maahanmuuttoviraston esittämä muutos 151 §:n 2 momenttiin. Uudessa säännöksessä todettaisiin, että myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, jos henkilö on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ja hänet käännytettäisiin toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon.

Unionin kansalaisia koskevan sääntelyn osalta oikeusministeriö ja Maahanmuuttovirasto esittivät muutoksia 166 §:ään, minkä johdosta pykälän rakennetta ja otsikkoa on muutettu. Lisäksi pykälään on lisätty vastaava säännös kuin oleskelulupien osalta oleskeluoikeuden voimassaolon päättymisestä. Maahanmuuttovirasto on kiinnittänyt huomiota 168 §:n 1 momentin 5 kohdan osalta siihen, että siinä ei ole otettu huomioon 165 §:ssä säädettyä.

Esityksen jatkovalmistelun aikana Helsingin käräjäoikeudesta saatettiin valmistelijoiden tietoon havaittu muutostarve koskien ulkomaalaislakiviittauksia rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä. Jatkovalmistelussa rikoslain 17 luvun 7 b §:n muutos sisällyttiin esitykseen.

8.7 Vaikutusten arvioinnit

Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet nostivat esiin karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttamisen vaikutukset hallinto-oikeuksien työmäärään ja resurssitarpeisiin. Esitysluonnokseen kirjattua arviota uudistuksen kustannusvaikutuksesta hallinto-oikeuksille pidettiin lausunnoissa alimitoitettuna ottaen huomioon arvioidut hakemusmäärät ja päätösharkinnan työläys. Esiin nostettiin mm. ulkomaalaisasioita koskevien uudistusten kumulatiiviset vaikutukset, lisääntyvien täytäntöönpanokieltohakemusten jakautuminen useaan eri hallinto-oikeuteen sekä työllistävät vaikutukset paitsi lainkäytön myös avustavaan henkilökuntaan. Tuomioistuinvirasto painotti, että ulkomaalaisasioita koskevien lukuisien uudistusten kumulatiiviset vaikutukset hallinto-oikeuksien resursseihin tulee huomioida ja resursoida täysimääräisesti. Myös Poliisihallitus piti tärkeänä varmistaa hallinto-oikeuksien resursointi, jotta uudistus toteutuisi tavoitellulla tavalla. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös oikeusavun tarpeen lisääntymiseen ja EIT:lta tai YK:n sopimusvalvontaelimiltä pyydettyjen täytäntöönpanokieltohakemusten määrän mahdolliseen lisääntymiseen.

Maahanmuuttovirasto täsmensi launnessaan tietojärjestelmämuutosten aiheuttamia kustannuksia sekä henkilöresurssitarpeita. Viraston mukaan lakimuutosten edellyttämää rahoitusta (järjestelmäkehitys, henkilötyövaikutukset) ei olisi mahdollista tehdä viraston budjetoitujen resurssien pohjalta. Keskusrikospoliisi nosti esiin, ettei esityksessä ole arvioitu henkilötuntemerkkien ottamista koskevista 131 §:n muutoksista ja niihin liittyvien SIS-kuulutusten tekemisestä keskusrikospoliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.

Jatkovalmistelussa taloudellisia vaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan on täydennetty lausunnoissa esitetyillä huomioilla.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota yhteisvaikutusten arviointiin erityisesti suhteessa paktin täytäntöönpanoa koskevaan esitykseen sekä ulkomaalaislain viimeaikaisiin muutoksiin. Lausunnoissa tuotiin esiin tarve erityisesti tietosuojavaikutusten, tiedonhallinnan muutosvaikutusten ja yhdenvertaisuusvaikutusten arviointiin. Lisäksi peräänkuulutettiin arviointia muutosten vaikutuksista haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten ja lapsivaikutusten arvioinnin täydentämistä. Jatkovalmistelussa esitykseen on lisätty tietosuojavaikutusten arviointia. Vaikutusarviointeja on täydennetty myös muilta osin.

9 Säännöskohtaiset perustelut

9.1 Ulkomaalaislaki

11 §. Maahantulon edellytykset. Pykälän 1 momentin 5 kohtaan lisättäisiin selkeyden ja lain johdonmukaisuuden vuoksi kansallinen turvallisuus. Tämä terminologinen täsmennys olisi linjassa kuluvalle hallituskaudella lakiin jo tehtyjen vastaavien täsmennysten kanssa. Täsmennysten taustalla on se, että ulkomaalaislaissa on vasta viime vuosien muutosten yhteydessä alettu käyttää käsitettä ”kansallinen turvallisuus”. Aiemmin tämä käsite on hallintokäytännössä ymmärretty osaksi käsitettä ”yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus”.

Kansallisessa turvallisuudessa on kyse koko suomalaisen yhteiskunnan yhteisestä turvallisuudesta ja Suomen suvereniteetista. Käsitteenä kansallinen turvallisuus on dynaaminen ja määrittynyt sekä ajassa että suhteessa Suomen muuttuvaan uhka- ja toimintaympäristöön. Kansallista turvallisuutta kuvataan usein siihen kohdistuvien uhkien kautta. Nämä ovat uhkia, jotka vaikuttavat koko suomalaiseen yhteiskuntaan kuten esimerkiksi terrorismi, vakoilu ja vieraan valtion vahingollinen toiminta. Myös hybridivaikuttaminen, kyberuhat ja kriittisen infrastruktuurin suojaaminen kytkeytyvät kansalliseen turvallisuuteen.

Samalla 1 momentin 5 kohdan ilmaisua ”yleinen järjestys ja turvallisuus” täsmennettäisiin siten, että kyse olisi selkeämmin kahdesta eri käsitteestä, toisaalta yleisestä järjestyksestä ja toisaalta yleisestä turvallisuudesta.

Ulkomaalaislain 148 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan 11 §:ssä säädettyjen maahantulon edellytysten puuttuminen on peruste ulkomaalaisen käännättämiselle.

12 a §. Pääsyn epääminen. Pykälä olisi uusi ja siihen koottaisiin pääsyn epäämistä koskeva sääntely. Pääsyn epäämistä koskeva 142 §:n 1 momentin säännös siirrettäisiin ehdotettavan pykälän 1 momentiksi. Sen mukaan kolmannen maan kansalaisen pääsyn epäamisestä ulkorajalla säädetään Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa. Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan asetuksena Suomessa ja muissa Schengen-valtioissa suoraan ilman erillistä kansallista täytäntöönpanoa. Säännöksen sanamuotoa muutettaisiin hieman, koska kyse ei enää olisi pääsyn epäämisen määritelmästä kuten 142 §:n 1 momentissa, vaan suoremasta viittauksesta Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa säädetyn pääsyn epäämisen soveltamiseen.

Pääsyn epäämisen voidaan sisältönsä puolesta arvioida kuuluvan pikemminkin maahantuloa koskevaan 2 lukuun kuin maasta poistamista koskevaan 9 lukuun. Maahantulokiellon määräämistä koskevat 9 luvun säännökset koskisivat kuitenkin edelleen myös pääsyn epäämisen yhteydessä määrättäviä maahantulokieltoja. Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin

tätä koskeva informatiivinen säännös. Pääsyn epäämisen yhteydessä maahantulokiellot määrättäisiin 150 §:n 1 momentin nojalla.

Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 1 kohdan mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja joka ei kuulu 6 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuihin henkilöryhmiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten.

Pääsy voidaan 14 artiklan 2 kohdan mukaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Perusteltu päätös annetaan liitteessä V olevassa B osassa olevalla vakiomuotoisella lomakkeella, jonka pääsyn epäämisasioissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomaislainen täyttää. Täytetty vakiomuotoinen lomake annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka on merkittävä lomakkeeseen kuittaus pääsyn epäämispäätöksen vastaanottamisesta. Päätös tulee voimaan välittömästi. Schengenin rajasäännösten liitteessä V olevassa A osassa on yksityiskohtaiset säännöt pääsyn epäämisessä noudatettavista menettelyistä.

Pääsyn epäämisen soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan Suomea koskeneessa vuoden 2023 Schengen-määräaikaisarviointissa annettujen suositusten perusteella. Suositusten mukaan Suomen olisi saatettava pääsyn epäämistä koskeva menettely Schengenin rajasäännösten 3 ja 14 artiklan mukaiseksi ja varmistettava, että kolmansien maiden kansalaiset, joilta on evätty pääsy, eivät tule Suomen alueelle. Tämä soveltamisalaa koskeva muutos ei suoraan näkyisi käsillä olevasta pykälästä, jossa viitataan Schengenin rajasäännösten 14 artiklan soveltamiseen. Sen sijaan jatkossa yksinomaan käännyttämistä koskeva 142 § kirjoitettaisiin uudestaan siten, että kyseisen pykälän 2 momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitettujen tilanteiden poistettaisiin käännyttämisen soveltamisalasta ja ne kuuluisivat näin ollen Schengenin rajasäännösten 3 ja 14 artiklan tarkoitetun pääsyn epäämisen soveltamisalaa. Muutos tarkoittaisi sitä, että sellaiseen kolmannen maan kansalaiseen, joka saapuu ensimmäisen kerran Suomen myöntämän oleskeluluvan voimassaoloaikana ulkorajalle tai jolla on toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa, sovellettaisiin jatkossa ulkomaalaislain käännyttämisen sijasta Schengenin rajasäännöstä.

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitettujen käännyttämistilanteiden tuomisen Schengenin rajasäännösten soveltamisalaa ei arvioida muuttavan merkittävästi niitä käytännön toimenpiteitä, joita ulkorajalla suoritetaan kolmannen maan kansalaisten kohdalla maahanpääsyä estettäessä. Jossain määrin muutoksella voidaan katsoa olevan sääntelyn tilaa selkeyttävä vaikutus, sillä jatkossa pääsyn epäämisen ja käännyttämisen ero liittyisi entistä vahvemmin ulkomaalaisen statukseen kolmannen maan kansalaisena, eikä pelkästään niihin asiakirjoihin, joihin hänen maassa oleskelunsa perustuu.

Jatkossa on syytä kiinnittää huomiota Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 5 kohdan a alakohdan tilanteeseen, jossa maahanpääsyä ei voitaisi evätä, koska maahan pyrkivä henkilö olisi kauttakulkemassa toiseen jäsenvaltioon, eikä hän olisi Suomen määräämässä maahantulokiellossa. Lentoliikenteessä ongelmaa ei syntyisi, sillä kauttakulun on oltava välitöntä ja sitä voitaisiin tarvittaessa valvoa. Jos kauttakulku edellyttäisi oleskelua Suomessa ja henkilö Suomeen saapuessaan vaarantaisi yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta, voitaisiin harkita säilöönottoa taikka lievempien turvaamistoimien kuten ilmoittautumisvelvollisuuden käyttöä tiukoin määräajoin siihen asti, kunnes henkilö jatkaa matkaansa oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon. Voidaan arvioida, että tällaiset tilanteet olisivat kuitenkin harvinaisia, sillä niitä voidaan estää ennalta kansallisella maahantulokiellolla tai tässä esityksessä ehdotettavalla ennakkolisella maahantulokiellolla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimivallasta päättää pääsyn epäämisestä ja 3 momentissa toimivallasta pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanossa. Toimivaltasäännöksiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, vaan ne vastaisivat voimassa olevan lain 151 ja 152 §:n säännöksiä. Myös ne on kuitenkin tarkoituksenmukaista siirtää 9 luvusta käsillä olevaan pääsyn epäämistä koskevaan pykälään.

Lain 201 b § koskien pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta ehdotetaan kumottavaksi. Säännös perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Jatkossa tätä asetuksen säännöstä sovellettaisiin suoraan.

Koska pääsyn epäämistä koskevat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavat Schengenin rajasäännösten ja sen liitteessä V olevaan A osaan sisältyvät menettelylliset säännökset, karsittaisiin 9 luvusta päällekkäiset menettelylliset säännökset tarpeettomina. Tämä tarkoittaisi muutoksia 145, 146, 146 a, 147 ja 147 a §:iin. Suomen on tarkoitus ilmoittaa komissiolle paluudirektiivin soveltamisalasta poikkeamisesta (nk. *derogaatio*) pääsyn epäämistä koskevissa tilanteissa paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella. Myös komission paluusetusehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyy vastaava poikkeamismahdollisuus.

36 b §. *Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin ilman oleskeluoikeutta tapahtuneen oleskelun sijasta siihen, että ulkomaalainen ei oleskellut maassa hakemuksen jättäessään laillisesti ulkomaalaislain 40 §:n 1 tai 4 momentissa säädetyllä tavalla. Lain 40 §:n 4 momentin nojalla kansainvälistä suojelua hakeneella on oikeus oleskella maassa laillisesti hallintomenettelyn ajan. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi paktin täytäntöönpanon yhteydessä.

Kuten voimassa oleva säännös, myös ehdotettava kohta pitäisi sisällään tilanteet, joissa ulkomaalainen on alun perin tullut maahan laittomasti tai hän on ensin oleskellut maassa laillisesti, mutta jäänyt maahan oleskelemaan, vaikka hänen olisi pitänyt poistua maasta oleskeluoikeuden päätyttyä taikka on tehty päätös maasta poistamisesta. Muutosehdotuksen tavoitteena on kuitenkin tiukentaa säännöksen soveltamista siten, että myös valitusprosessin aikana tehty oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti luvan epäämiseen.

Lain 40 §:ää uudistettiin lakimuutoksella 147/2025. Muutoksen taustalla oli EUT:n paluudirektiivin tulkintaa koskeva ratkaisu C-181/16 *Gnandi*, jossa EUT totesi, että henkilö on maassa paluudirektiivissä tarkoitettulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhakua koskevan menettelyn päättymistä (kohta 59). Tulkinta koskee vastaavasti tilanteita, joissa kolmannen maan kansalaisen oleskelulupahakemus on hylätty, hänet on määrätty käännettäväksi tai karkotettavaksi maasta taikka hänen oleskelulupansa on peruutettu.

Täytäntöönpanosäännökset antavat etenkin kansainvälistä suojelua hakeneille ja oleskeluluvalla maassa oleskelleille ulkomaalaisille oikeuden jäädä maahan lähtökohtaisesti valitusprosessin ajaksi. Tätä koskeva informatiivinen viittaussäännös sisältyy 40 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta oleskella maassa maastapoistamispäätöksen jälkeen säädetään 13 luvussa. Valitusprosessiin liittyvällä oikeudella jäädä maahan ei tulisi kuitenkaan mahdollistaa oikeutta saada oleskelulupaa Suomesta haettuna sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on päätöksellään todennut asianomaisen henkilön oleskelun laittomaksi.

Ehdotettu muutos koskisi kaikkia oleskeluluvan hakijoita riippumatta esimerkiksi siitä, onko maasta haettu aiemmin kansainvälistä suojelua.

Kun 36 b § säädettiin lakimuutoksella 472/2024, ei 40 §:ssä tehty eroa myönnetyn luvan ja 13 luvun oikeussuojaan perustuvan oleskeluoikeuden välillä oikeusvaikutusten osalta. Tämän takia 36 b §:n soveltamista ei voitu säätää koskemaan 40 §:n 5 momentissa viitattuja tilanteita, joissa oleskelun laittomuus on jo todettu toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, mutta maastapoistamispäätös ei ole vielä täytäntöönpanokelpoinen. Nyt ehdotettava muutos tarkoittaisi sääntelyn tiukentamista siten, että valitusprosessin aikana tehty uusi oleskelulupahakemus johtaisi lähtökohtaisesti hakemuksen hylkäämiseen.

Oleskelulupa voidaan kuitenkin myöntää 36 e §:n perusteella, jos oleskeluluvan epäminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi. Lisäksi perhesideperusteisten oleskelulupien kohdalla sovellettavaksi tulevat 36 c §:n 2 momentti ja 66 a §. Hallituksen esityksessä HE 26/2024 vp avataan 36 e §:n tarkoitusta varautumisessa tilanteisiin, joissa oleskeluluvan epämiselle ei olisi olosuhteet huomioon ottaen hakijan, viranomaisten tai yhteiskunnankaan kannalta järkevää syytä tai perustetta, vaikka lain sanamuodon mukaan se tulisi evätä.

36 e §. *Oleskeluluvan epäamisen kohtuuttomuus.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oleskeluluvan epäamiseen liittyvästä harkinnasta tilanteessa, jossa henkilölle on jo aiemmin tehty maastapoistamispäätös. Uuden oleskelulupahakemuksen perusteella ei olisi enää tarvetta arvioida maasta poistamista koskevaa asiaa uudestaan, vaan riittävää olisi tehdä 36 e §:n mukainen harkinta. Tässä harkinnassa otettaisiin huomioon se, että hakija on jo määrätty poistettavaksi maasta, mikä myös lähtökohtaisesti kaventaisi mahdollisuutta myöntää lupa 1 momentin perusteella.

Ulkomaalaislain 146 §:n 1 momentin mukaan käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa tehdään aina kokonaisharkinta. Jos henkilön oleskelulupahakemus hylätään, päätökseen tulee liittää käännyttämistä tai karkottamista koskeva päätös, jossa myös kokonaisharkinta tehdään. Nyt ehdotettavan muutoksen tarkoituksena on välttää uusien, mahdollisesti moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemistä pelkästään sen vuoksi, että lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon 146 §:n mukainen kokonaisharkinta tilanteessa, jossa ulkomaalainen on jo aiemmin päätetty käännyttää tai karkottaa maasta. Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeessa⁸⁰ todetaan pääsäännön mukaan karkotetulle tai käännytetylle tehtävän yksi maastapoistamispäätös, jossa ratkaistaan hänen maassa oleskelunsa laillisuus ja päätetään hänen maasta poistamisestaan. Siten yksinomaan maastapoistamispäätöksen tekemisen jälkeen jätetyn oleskelulupahakemuksen perusteella ei ole tarvetta arvioida karkotetun tai käännytetyn ulkomaalaisen maastapoistamisasiaa uudelleen. Samansuuntaisesti säädetään myös EU:n menettelyasetuksen 37 artiklassa, jonka mukaan uutta palauttamista koskevaa päätöstä ei edellytetä, jos palauttamista koskeva päätös on tehty ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä.

⁸⁰ <https://migri.fi/documents/5202425/150086203/Ohje+ulkomaalaisen+maasta+poistamisesta+-+Maastapoistamisohje.pdf/baadd43b-4acd-af06-1959-6b57cc252d2f/Ohje+ulkomaalaisen+maasta+poistamisesta+-+Maastapoistamisohje.pdf?t=1752213573634>

Käsillä olevassa pykälässä tarkoitettussa harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon seikat, jotka eivät ole olleet olemassa aiemmin tehtyä maastapoistamispäätöstä harkittaessa ja joiden perusteella lupa tulisi myöntää aiemmin tehdystä maastapoistamispäätöksestä huolimatta. Myös perhe-elämän suoja ja lapsen etu tulevat otetuiksi huomioon jo harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä 66 a §:n ja edellytysten täytyessä 36 c §:n 2 momentin mukaisesti. Uudelle maastapoistamispäätökselle voisi olla tarve esimerkiksi palautuskieltoon liittyvissä tilanteissa, joissa valitus oleskelulupapäätöksestä kävisi hyödyttömäksi aikaisemman maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntönpainokelpoisuuden vuoksi. Jos henkilö vetoaisi kansainvälisen suojelun tarpeeseen, ohjattaisiin hänet hakemaan kansainvälistä suojelua. Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuutta harkittaessa tulisi toisaalta ottaa huomioon, että hakija on jo määrätty poistumaan maasta. Jos lupaa ei myönnettäisi, maasta poistaminen voitaisiin panna täytäntöön aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen perusteella, jos sitä ei olisi jo aikaisemmin pantu täytäntöön.

59 §. Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päätyminen. Pykälän 1 momentti ehdotetaan kirjoitettavaksi luettelon muotoon. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotettavaa säännöstä muutettaisiin siten, että siinä tarkennettaisiin ajankohta, jolloin oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Voimassa oleva säännös on tältä osin tulkinnanvarainen. Ehdotettavan säännöksen mukaan oleskelulupa raukeaisi, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta. Ehdotettava säännös vastaa EUT:n edellä mainittua tulkintaa (C-181/16 *Gnandi*) ja paluudirektiivin 3 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan direktiivissä tarkoitetaan palauttamispäätöksellä hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa olisi voimassa olevan lain säännös siitä, että oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden.

Pykälän 1 momentin 3 kohdaksi lisättäisiin uutena säännös siitä, että aiemmin myönnetty ja edelleen voimassa oleva oleskelulupa raukeaisi, jos henkilölle myönnettäisiin uusi oleskelulupa tai 10 luvun mukainen oleskeluoikeus. Ajoittain syntyy tilanteita, joissa Maahanmuuttoviraston täytyy peruuttaa oleskelulupa uuden oleskeluluvan tai oleskeluoikeuden tieltä, kun ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoitus on muuttunut. Oleskeluluvan raukeaminen uuden luvan myöntämisen vuoksi tulisi kyseeseen tilanteissa, joissa ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoitus on muuttunut, eikä aiemmalle oleskeluluvulle ole enää perusteita. Säännöksellä ei ole tarkoitus puuttua tilanteisiin, joissa ulkomaalaisella on todellinen tarve kahdelle oleskeluluvulle, kuten esimerkiksi tilanteissa, jossa hän työskentelee kahdella erillisellä oleskelulupaa edellyttävällä ammattialalla.

Käytännössä ehdotettu säännös koskisi esimerkiksi sellaista henkilöä, jolla olisi voimassa oleva työntekijän oleskelulupa ja jolle myönnettäisiin uusi oleskelulupa perhesiteen perusteella. Aiempaa lupaa ei olisi tarpeen jättää voimaan, sillä perhesiteen perusteella myönnettävissä luvissa on rajoittamaton työnteko-oikeus. Ehdotetulla muutoksella edistettäisiin hallitun maahanmuuton periaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisen maassa oleskelu perustuu sen varsinaiseen tarkoitukseen. Ehdotettu säännös koskisi myös sellaisia tilapäistä suojelua saavia, joille tilapäiseen suojeluun perustuvan luvan lisäksi myönnettäisiin oleskelulupa muulla perusteella. Tätä tukee Euroopan unionin neuvoston syyskuussa 2025 antama suositus koordinoitusta lähestymistavasta Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden siirtämiseen pois tilapäisen suojelun piiristä (2025/0651) (jäljempänä *neuvoston exit-suositukset*). Suosituksen mukaan tilapäistä suojelua saaneiden henkilöiden tulisi siirtyä hallitusti muiden lupien piiriin, jos tämä on kansallisen tai unionin sääntelyn perusteella mahdollista.

Pykälän 2 momenttiin siirrettäisiin 1 momentin säännös koskien pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan raukeamista. Pykälän uudeksi 3 momentiksi lisättäisiin

säännös, jossa säädettäisiin oleskeluluvan voimassaolon päättymisestä, kun ulkomaalaisen oleskelulupa peruutetaan. Myös tässä tilanteessa ratkaiseva ajankohta olisi Maahanmuuttoviraston asiassa tekemä päätös.

Pykälään ehdotettavat muutokset liittyvät tässä esityksessä ehdotettaviin 68 ja 68 a §:iin ja niiden tavoitteeseen estää oleskelulupakorttien väärinkäyttöä. Ulkomaalaislain 60 f §:n mukaan oleskelulupakortin voimassaolo päättyy muun muassa silloin, kun oleskelulupa peruutetaan tai oleskelulupa on rauennut 59 §:n perusteella.

Säännöstä sovellettaessa on syytä kiinnittää huomiota ulkomaalaislain 81 c §:n 6 momenttiin, jossa säädetään siitä, että jos työnteko-oikeus perustuu oleskelulupaan ja henkilö karkotetaan, työnteko-oikeus päättyy, kun karkottamista koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Tilanteessa, jossa ulkomaalaisen oleskelulupa raukeaisi tai sen voimassaolo päättyisi ehdotetun 59 §:n perusteella, työnteko-oikeus jatkuisi 81 c §:n 6 momentin nojalla karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoiseksi tulemiseen asti kaikissa tilanteissa, joissa työnteko-oikeus olisi ollut olemassa vielä päätöksentekohetkellä. Ottaen huomioon tässä esityksessä ehdotettava karkottamispäätösten täytäntöönpanon nopeuttaminen, olisi todennäköistä, että sellaiset tilanteet, joissa työnteko-oikeus jatkuisi pidempään kuin peruutettu tai rauennut oleskelulupa olisi voimassa, olisivat harvinaisia ja joka tapauksessa lyhytkestoisia.

68 §. *Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta tehdä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamiseksi. Tarve esityksen tekemiseen voi ilmetä sisämaassa taikka ulko- tai sisärajalla.

Kyseessä olisi nykykäytännön nostaminen lain tasolle. Rajatarkastusviranomaisen tai poliisin Maahanmuuttovirastolle tekemä esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi, jos se arvioi, että oleskeluluvan edellytykset eivät täyty ja lupa tulisi peruuttaa, perustuu vakiintuneeseen viranomaiskäytäntöön. Koska ehdotettavassa 68 a §:ssä oleskelulupakortin tilapäinen haltuunotto sidottaisiin oleskeluluvan peruuttamista koskevan esityksen tekemiseen, on asiasta säätäminen lain tasolla perusteltua. Maahanmuuttoviraston toimivalta oleskelulupaviranomaisena säilyisi ennallaan.

Esitystoimivaltaa oleskeluluvan peruuttamiseksi koskisi sekä ulkomaalaislain 58 §:ssä tarkoitettua oleskeluluvan peruuttamista että erillislaeissa säädettyjen oleskelulupien peruuttamista. Ulkomaalaislakiin liittyviä erillislakeja ovat tällä hetkellä tutkija- ja opiskelijalaki, kausityölaki, ICT-laki ja erityisosaajalaki. Oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään tutkija- ja opiskelijalain 12 §:ssä, kausityölain 14 §:ssä ja ICT-lain 9 §:ssä. Erityisosaajalain 9 §:ssä säädetään EU:n sinisen kortin peruuttamisesta.

68 a §. *Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä koskien poliisin ja rajatarkastusviranomaisen oikeutta ottaa oleskelulupakortti tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti tilapäisesti haltuunsa tehdessään esityksen kolmannen maan kansalaisen maasta karkottamiseksi tai hänen oleskelulupansa peruuttamiseksi. Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen esitystoimivallasta karkottamisesta säädetään 151 §:n 4 momentissa ja oleskeluluvan peruuttamisesta ehdotettavassa uudessa 68 §:ssä. Säännöksellä mahdollistettaisiin se, että kortti voitaisiin ottaa haltuun samalla kun esitys tehdään.

Uudella pykälällä pyrittäisiin estämään ennalta oleskelulupa- ja oleskelukorttien väärinkäyttöä. Kun voimassa oleva kortti voitaisiin ottaa tilapäisesti viranomaisen haltuun, sellaiset kolmannen maan kansalaiset, joiden maahanpääsy rajalla estetään tai joita ollaan karkottamassa maasta, eivät voisi yrittää niiden avulla saapua Schengen-alueelle ylittämällä jonkin toisen jäsenvaltion

ulkorajan tai siirtyä oleskelemaan toiseen jäsenvaltioon Schengen-alueen sisällä. Käytännössä korttien haltuunottoja ennakoidaan tehtävän oleskelulupien peruuttamisen yhteydessä etupäässä ulkorajoilla. Näissä tilanteissa ei oleskeluluvan peruuttamispäätöstä ole aina mahdollista tehdä siinä aikataulussa, jossa rajatarkastusviranomaisen poistaa luvan haltijan maasta. Suomessa jo oleskelevien kohdalla tehdään pääsääntöisesti esitys henkilön karkottamiseksi, ja jos henkilö karkotetaan, myös hänen oleskelulupansa raukeaa.

Pykälän 2 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomaisen antaisi oleskelulupakortin tai oleskelukortin tilapäisestä haltuunotosta todistuksen. Se myös tekisi välittömästi tilapäisestä haltuunotosta merkinnän UMA-järjestelmään. Kyse ei olisi oleskelulupakortin tai oleskelukortin voimassaolon päättymisestä, mistä säädetään voimassa olevan lain 60 f §:ssä. Haltuunoton tavoitteena on estää kortin käyttäminen matkustusasiakirjana sinä aikana, kun henkilön maasta karkottamista tai oleskeluluvan peruuttamista koskevaa asiaa käsitellään. Todistukseen tulisikin tehdä merkintä siitä, että se ei kelpaa käytettäväksi matkustusasiakirjana.

Oleskelulupakortin tai oleskelukortin haltuunotosta annetulla todistuksella kolmannen maan kansalainen voisi mahdollisessa ulkomaalaisvalvonnassa osoittaa oleskeluoikeutensa maassa. Poliisilla ja Rajavartiolaitoksella on ulkomaalaislain mukaista ulkomaalaisvalvontaa suorittaessaan mahdollisuus tarvittaessa tarkistaa henkilön oleskeluluvan ja oleskelulupakortin voimassaolo myös UMA-järjestelmästä. Jos joissakin arkielämän tilanteissa kuten työteko-oikeuden todistamisessa työnantajalle tai oleskeluoikeuden osoittamisessa esimerkiksi pankissa kortin tilapäisestä haltuunotosta annettua todistusta ei pidettäisi riittävänä, asiasta voitaisiin olla yhteydessä Maahanmuuttovirastoon. Myös muilla viranomaisilla, kuten Kansaneläkelaitoksella ja Verohallinnolla, on laajat tiedonsaantioikeudet UMA-järjestelmään, josta oleskeluluvan voimassaolotiedot pääsääntöisesti suoraan tarkistetaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös siitä, että kolmannen maan kansalaisella olisi oikeus saada oleskelulupakortti tai oleskelukortti tilapäisesti haltuunsa, jos se olisi tarpeen välttämättömien asioiden hoitoa varten. Kortin antaminen tilapäisesti takaisin haltuunoton aikana voisi tulla kyseeseen esimerkiksi asioiden hoidon liittyessä lähiomaisen vakavaan sairauteen tai hautajaisiin taikka muuhun painavaan henkilökohtaiseen syyhyyn. Jos kortti annetaan kolmannen maan kansalaiselle tilapäisesti haltuun, hänen tulisi palauttaa se takaisin kortin luovuttaneelle viranomaiselle tämän asettamassa määräajassa. Säännöstä sovellettaessa tulisi ottaa huomioon ulkomaalaislain 5 §, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi palautettava oleskelulupakortti tai oleskelukortti viipymättä kolmannen maan kansalaiselle, jos Maahanmuuttovirasto päättäisi, että kolmannen maan kansalaista ei karkoteta maasta tai hänen oleskelulupaansa ei peruuteta. Koska oleskelulupakortin tai oleskelukortin haltuunotto olisi tilapäistä, korttia ei haltuunoton aikana tuhottaisi, vaan sen haltuun ottanut viranomaisen säilytettäisi sitä haltuunoton ajan ja kortti olisi siten sellaisenaan palautettavissa. Jos kuitenkin henkilö olisi jo poistettu maasta, mutta oleskelulupaa ei peruutettaisi, oleskelulupakortin haltuun ottaneen viranomaisen tulisi pyrkiä palauttamaan kortti viipymättä sen haltijalle.

Erityisesti rajatarkastusviranomaisen tekemissä kortin tilapäisissä haltuunotoissa kolmannen maan kansalainen olisi mahdollisesti jo käännytetty tai hänen pääsynsä olisi evätty siinä vaiheessa, kun oleskelulupakortti tulisi palauttaa hänelle. Kortti voitaisiin näissä tilanteissa palauttaa Suomen edustuston kautta, jolloin luvan haltijan tulisi noutaa kortti edustustosta. Onkin tärkeää, että luvan haltijalta selvitetään kortin tilapäisen haltuunoton yhteydessä hänen yhteystietonsa ja muistutetaan velvoitteesta ilmoittaa niihin mahdollisesti tulevista muutoksista.

Jos kolmannen maan kansalainen karkotettaisiin maasta tai hänen oleskelulupansa peruutettaisiin, toimittaisiin oleskelulupakortin ja oleskelukortin osalta siten kuin ulkomaalaislain 60 f §:ssä säädetään kortin voimassaolon päättymisestä. Kyseisen pykälän 2 momentin mukaan UMA-järjestelmään tehdään merkintä kortin voimassaolon päättymisestä ja viranomaisen haltuun otettu kortti tuhoetaan.

Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäisessä haltuunotossa ei olisi kyse valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, vaan toimenpiteestä, jolla viranomainen varmistaisi, että korttia ei käytettäisi väärin. Jotta ehdotetun pykälän vaikutukset toteutuisivat mahdollisimman tehokkaasti, olisi ulkomaalaisen oikeusturvan kannalta katsottava riittäväksi, että hän voisi valittaa hallinto-oikeuteen mahdollisesta karkottamispäätöksestä taikka oleskeluluvan tai oleskelukortin peruuttamispäätöksestä.

117 a §. *Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset.* Pykälän 1 momentin 2 kohtaa ja 4 momenttia muutettaisiin siten, että niissä huomioitaisiin säännösten soveltuminen myös hallinta-asetuksen mukaisiin siirtopäätöksiin. Kyseeseen voi tulla hallinta-asetuksen 44 artiklan mukainen säilöönotto tai säilöönottoa lievempi toimenpide. Hallinta-asetuksen 67 artiklan mukaan 44 artiklaa sovelletaan myös sisäisiin siirtoihin eli sekä säilöönottoa että muita turvaamistoimia voidaan soveltaa myös sisäisten siirtojen yhteydessä. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa toimivia käytäntöjä koskien siirtopäätöksen kohteena oleviin henkilöihin kohdistettavia turvaamistoimia, eikä hallinta-asetus tätä myöskään edellytä.

Tarve muuttaa pykälää edellä kerrotulla tavalla johtuu siitä, että hallinta-asetuksessa tarkoitetut siirtopäätökset ehdotetaan tässä esityksessä erotettavan käännyttämisestä. Tämä tarkoittaisi sitä, että käännyttämisellä tai muillakaan 9 luvun maasta poistamiseen viittaavilla käsitteillä ei enää jatkossa tarkoitettaisi hallinta-asetuksen mukaisia siirtopäätöksiä. Maasta poistamisen käsite, silloin kun sillä tarkoitetaan toimia, joilla henkilö fyysisesti poistetaan maasta, käsittäisi kuitenkin myös jatkossa hallinta-asetuksessa tarkoitettujen siirtopäätösten täytäntöönpanon.

Pykälän 2 momentissa olisi uusi täsmentävä säännös koskien sitä, milloin säilöönotto on tämän pykälän 1 momentin 2 kohdan nojalla mahdollista. Kohdassa on kyse paluudirektiiviin perustuvasta säilöönotosta. Ehdotettava säännös perustuu EUT:n ratkaisuun asiassa C-181/16 *Gnandi*, jonka 44 kohdassa todetaan paluudirektiivissä tarkoitetusta säilöönotosta seuraavaa: ”Ensinnäkin kun otetaan huomioon mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten ulottuvuus sekä se asiayhteys, johon se liittyy, on täsmennettävä, että tässä samassa tuomiossa esitetty tulkinta on tehty vain sitä varten, että varmistetaan, ettei palautusmenettelyä tapahdu niin kauan kuin hakijan, jonka hakemus on hylätty, on sallittua jäädä maahan odottaessaan muutoksenhakumenettelyn päättymistä, ja että erityisesti tänä aikana häntä ei voida kyseisen direktiivin 15 artiklan nojalla ottaa säilöön maasta poistamista varten.”

Jos ulkomaalainen on oleskellut maassa laittomasti, hänet voidaan ottaa säilöön 1 momentin 2 kohdan perusteella heti kun maasta poistamista koskevaa päätöstä aletaan valmistella. Jos kuitenkin ulkomaalaisella on ollut oikeus oleskella maassa ennen kuin maastapoistamispäätös on tehty, häntä ei voida ottaa säilöön kyseisellä, paluudirektiiviin pohjautuvalla perusteella, ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Kyseisenä muutoksenhakuajana ulkomaalainen voidaan kuitenkin ottaa säilöön 1 momentin 1 kohdan perusteella. Turvapaikanhakijoiden osalta 1 momentin 1 kohdan taustalla on EU:n vastaanottodirektiivi. Tämä säilöönotto on otettava huomioon paluudirektiiviin perustuvan säilöönoton enimmäiskeston laskennassa siten kuin 127 §:n 4 momentissa ehdotetaan.

Edellä mainittu EUT:n ratkaisu koskee nimenomaisesti turvapaikanhakijoita. Heidän kohdallaan turvapaikanhaku antaa oikeuden oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan sekä

tämän jälkeen siihen asti, kun heillä on oikeus jäädä maahan. Tavallisessa menettelyssä tämä oikeus jatkuu automaattisesti niin kauan, kunnes asia ratkaistaan ensimmäisessä valitusasteessa. EUT:n ratkaisulla on kuitenkin merkitystä myös muissa kuin kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Jos ulkomaalaisen sallitaan jäävän maahan joko automaattisen lykkäävän vaikutuksen johdosta tai jos tuomioistuin kieltää tai keskeyttää maasta poistamisen täytäntöönpanon, ei säilöönotto ole paluudirektiivin ja siihen perustuvan 1 momentin 2 kohdan perusteella mahdollista ennen kuin maasta poistamista koskeva päätös on pantavissa täytäntöön.

Säilöönoton enimmäiskeston laskentaa ehdotetaan täsmennettävän 127 §:ssä. Enimmäiskeston laskennan vuoksi on olennaista, että säilöönoton yleisen edellytyksen muuttuessa tulisi aina tehdä uusi päätös säilöön ottamisesta. Tämä edesauttaisi säilöönoton enimmäiskeston laskentaa yleisen edellytyksen muuttuessa, kun 127 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuille enimmäiskestoille olisi selkeä alkamisajankohta.

121 §. Säilöön ottamisen edellytykset. Pykälän 1 momentin 5 kohtaa muutettaisiin siten, että viittaus vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen säilöönottoperusteeseen muutettaisiin viittaukseksi vastaavaan hallinta-asetuksen säilöönottoperusteeseen. Hallinta-asetus tulee voimaan 12.6.2026 ja korvaa kohdassa mainitun vastuuvaltion määrittämisestä annetun asetuksen.

Hallinta-asetuksen 44 artiklan 1 kohdan mukaan ketään ei saa ottaa säilöön pelkästään sen vuoksi, että häneen sovelletaan asetuksessa säädettyä menettelyä. Hallinta-asetuksen 44 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos on olemassa pakenemisen vaara tai jos kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen suojaaminen sitä edellyttää, jäsenvaltiot voivat ottaa asianomaisen henkilön säilöön asetuksen mukaisten siirtomenettelyjen varmistamiseksi, kun säilöönotto tehdään asianomaisen henkilön olosuhteiden yksilöllisen arvioinnin perusteella ja kun se on oikeasuhteinen eikä lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä voida soveltaa tehokkaasti.

127 §. Säilöön otetun päästäminen vapaaksi. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin informatiivinen säännös siitä, että hallinta-asetuksen 45 artiklassa säädetään säilöön otettuja hakijoita koskevista määräajoista. Kyseisen artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että jos siirron toteuttava jäsenvaltio ei noudata vastaanottopyynnön tai takaisinottoilmoituksen esittämiselle asetettuja määräaikoja tai ei tee siirtopäätöstä hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa säädettyssä määräajassa tai jos siirtoa ei toteuteta kyseisen artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa viiden viikon määräajassa, henkilöä ei enää saa pitää säilössä siirron toteutumisen turvaamiseksi. EUT on tulkinnut nykyisen Dublin III-asetuksen 28 artiklan vastaavia aikarajoja asiassa C-60/16 antamassaan ratkaisussa (ECLI:EU:C:2017:675, 13.9.2017). Hallinta-asetuksen 44 artiklan 3 kohdassa säädetään lisäksi, että säilöönoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen, eikä se saa kestää pidempään kuin on kohtuudella välttämätöntä tarvittavien hallinnollisten menettelyjen toteuttamiseksi asianmukaista huolellisuutta noudattaen, kunnes kyseisen asetuksen mukainen siirto toteutetaan.

Lisäksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin informatiivinen säännös siitä, että rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä ja asetuksen (EU) 2021/1148 muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1349, jäljempänä *paluuraajamenettelyasetus*, nojalla säilöön otettavia koskevasta säilöönoton kestosta säädetään asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa. Kyseisen kohdan mukaan säilöönotto on pidettävä mahdollisimman lyhytaikaisena, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin on olemassa kohtuullinen mahdollisuus maasta poistamiseen ja maastapoistamisjärjestelyt ovat näin ollen kesken ja ne hoidetaan asianmukaisella ripeydellä. Säilöönoton kesto ei saa ylittää asetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua ajanjaksoa eli 12 viikkoa.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että siinä otettaisiin huomioon Euroopan unionin lainsäädännön ja EUT:n oikeuskäytännön vaikutus säilöönnoton enimmäiskeston laskentaan. Voimassa olevasta pykälästä ei käy ilmi, millä tavalla 2 momentissa tarkoitettu, erityisesti vastaanottodirektiiviin perustuva säilöönnotto vaikuttaa 3 momentissa tarkoitettun, paluudirektiiviin perustuvan säilöönnoton enimmäiskeston laskentaan. Lisäksi on tarpeen kiinnittää huomiota hallinta-asetuksen ja paluuraajamenettelyasetuksen mukaisen säilöönnoton vaikutukseen 3 momentissa tarkoitettun säilöönnoton enimmäiskeston laskennassa.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jolla pyritään selkeyttämään säilöönnoton enimmäiskeston laskentaa. Ehdotetun säännöksen mukaan 3 momentissa tarkoitettun säilöönnoton enimmäiskeston laskennassa ei otettaisi huomioon 2 momentissa tarkoitettua tai hallinta-asetukseen perustuvaa säilöössäoloaika. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin näkökulmasta 2 momentin säilöönnotossa voi olla kyse kaikista muista paitsi 121 §:n 1 momentin 3 kohdan säilöönnotoperusteesta. Ehdotettu säännös perustuu EUT:n ratkaisuun asiassa C-357/09 PPU *Kadzoev* (45 ja 48 kohdat). Sen mukaan säilöönnotto maasta poistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönnotto kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Aikaa, jonka turvapaikanhakija on sijoitettuna säilöönnottoyksikköön turvapaikanhakijoita koskevien kansallisten ja EU:n säännösten nojalla tehdyn päätöksen perusteella ei ole katsottava olevan paluudirektiivin 15 artiklassa tarkoitettua säilöönnottoa maasta poistamista varten. Tämä tarkoittaisi sitä, että säilöössäoloaika voisi olla enimmillään, edellytysten täyttyessä 30 kuukautta. Käytännössä tämä olisi poikkeuksellista ja edellyttäisi muun muassa sitä, että henkilö aiheuttaa uhan joko yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, kuten säilöönnoton jatkaminen tämän pykälän 2 momentissa edellyttää. Esimerkit muualta Euroopasta osoittavat, että myös Suomessa on kuitenkin syytä varautua siihen, että turvallisuutta vaarantava henkilö voidaan pitää tavanomaista pitempään säilöön otettuna, jos häntä koskeva päätöksenteko tai maasta poistamisen täytäntöönpano lykkääntyy.

Uudessa 4 momentissa säädettäisiin myös siitä, että myöskään 2 momentissa tarkoitettun tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönnoton keston laskennassa ei otettaisi huomioon 3 momentissa tarkoitettun säilöönnoton kesto. Säännös on tarpeen esimerkiksi sellaisia tilanteita varten, joissa henkilö on säilöön otettuna 117 a §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella maasta poistamista varten, mutta tekee uuden turvapaikkahakemuksen tai hallinto-oikeus palauttaa kansainvälistä suojelua koskevan asian ratkaistavaksi Maahanmuuttovirastolle.

Kadzoev-ratkaisussa todetaan myös (53 ja 54 kohta), että säilöönnotto sinä aikana, kun lainkäyttöelin harjoittaa maastapoistamispäätöksen laillisuuteen kohdistuvaa valvontaansa, on otettava huomioon laskettaessa paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua säilöönnoton enimmäiskesto. Muussa tapauksessa maasta poistamista varten toteutettun säilöönnoton kesto voisi vaihdella huomattavasti tapauksesta toiseen samassa jäsenvaltiossa tai jäsenvaltiosta toiseen kansallisiin lainkäyttömenettelyihin liittyvien erityispiirteiden ja niille ominaisten seikkojen vuoksi, mikä olisi vastoin direktiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tavoiteltua tavoitetta taata jäsenvaltioille yhteinen säilöönnoton enimmäiskesto. Tästä syystä 4 momentissa säädettäisiin, että jos ulkomaalainen on otettu säilöön oleskeluoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhakumenettelyn aikana 117 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, otetaan tämän 2 momentissa tarkoitettun säilöönnoton kesto huomioon myös 3 momentissa tarkoitettun enimmäiskeston laskennassa.

Edellä esitetyn esimerkitapauksen osalta tämä tarkoittaa sitä, että jos säilöönnotto 121 §:n 1 momentin 6 kohdan eli yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella jatkuu maastapoistamispäätöksen tekemisen jälkeen muutoksenhaun aikana ja muutoksenhaulla on lykkäävä vaikutus maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoon, sovelletaan säilöönnoton keston laskentaan 2 momenttia, mutta tämä säilöönnottoaika otetaan samalla huomioon myös 3 momentin mukaisen säilöönnoton keston laskennassa, jos säilöönnotto

jatkuu sen jälkeen, kun maastapoistamispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Jos henkilö esimerkiksi on säilöön otettuna neljä kuukautta muutoksenhaun aikana, säilöönotto voi täytäntöönpanokelpoisuuden alkamisen jälkeen jatkua enintään 14 kuukautta, edellyttäen, että edellytykset säilöönoton jatkamiselle kuuden kuukauden jälkeen ovat olemassa.

Lisäksi on huomattava, että paluurajamenettelyasetuksen 5 artiklassa säädetään, että kun välittömästi kyseisen artiklan mukaisesti säilöönoton jälkeen määrätään uusi säilöönotto, sen kesto on laskettava mukaan paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa vahvistettuihin säilöönoton enimmäiskestoihin. Tämä tarkoittaa sitä, että paluurajamenettelyasetukseen perustuvan säilöönoton kesto, joka voi olla enintään 12 viikkoa, otetaan huomioon laskettaessa 3 momentissa tarkoitettuja säilöönottoaikoja. Vaikka asetuksessa viitataan välittömästi määrättävään uuteen säilöönottoon, tulisi paluurajamenettelyasetukseen perustuneen säilöönoton kesto aina ottaa huomioon laskettaessa 3 momentissa tarkoitettua säilöönoton enimmäiskestoa.

131 §. Henkilötuntemerkkien ottaminen. Pykälän 1 momentin luetteloon lisättäisiin kolme uutta tilannetta, joissa poliisi tai rajatarkastusviranomaisena saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa ulkomaalaisesta sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit. Lisäksi 1 momentin 1 kohta päivitetäisiin paktin termistön mukaiseksi ja 1 momentin 5 kohtaan tehtäisiin vähäinen tekninen muutos.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin käännättämisen ja maasta karkottamisen rinnalle pääsyn epääminen tilanteeksi, jossa henkilötuntemerkit voitaisiin myös ottaa. Pääsyn epääminen perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklaan. Pääsyn epäämistä koskeva ulkomaalaislain sääntely ehdotetaan tässä esityksessä siirrettäväksi 9 luvusta 2 lukuun ja koottavaksi 12 a §:ään. Pääsyn epääminen on käännättämiseen rinnastettava toimenpide ulkorajalla, minkä vuoksi henkilötuntemerkkien ottaminen yhdenmukaisella tavalla käännättämisen suhteen on perusteltua. Kuten edellä tämän esityksen nykytilan kuvauksessa on todettu, tarve henkilötuntemerkkien käyttämiselle pääsyn epäämisen yhteydessä tehtävissä SIS-kuulutuksissa liittyy erityisesti tilanteisiin, joissa ulkomaalaisen pääsyn epääminen perustuu esimerkiksi hänen aiheuttamaansa uhkaan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle. Henkilötuntemerkkien lisääminen kuulutuksille edistäisi kuulutettujen henkilöiden tunnistamista esimerkiksi tilanteissa, joissa ulkomaalaisen henkilötiedot ovat muuttuneet tai hän matkustaa käyttäen muuta kuin oikeaa henkilöllisyyttään.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jonka mukaan henkilötuntemerkit voitaisiin ottaa ulkomaalaisesta, joka on määrätty maahantulokieltoon. Maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti käännättämisen, maasta karkottamisen tai pääsyn epäämisen yhteydessä. Ulkomaalaislakiin on kuitenkin jo lisätty lailla 147/2025 ja ehdotetaan lisättäväksi tässä esityksessä mahdollisuuksia määrätä maahantulokielto erillään näistä päätöksistä, minkä vuoksi maahantulokiellon määräämistä koskeva tilanne ehdotetaan lisättäväksi luetteloon. Myös komission paluuasetusehdotus sisältää mahdollisuuden erillisen maahantulokiellon määräämiseen.

Lisäksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jolla mahdollistettaisiin henkilötuntemerkkien ottaminen sellaiselta ulkomaalaiselta, jonka kohdalla 117 a §:n 1 momentissa säädetty yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle täyttyy. Käytännössä tarve henkilötuntemerkkien ottamiseen maassa oleskelun edellytyksen selvittämistä varten konkretisoituu tilanteissa, joissa selvittäminen vie aikaa ja ulkomaalainen joudutaan päästämään välillä vapaaksi. Ulkomaalainen velvoitetaan näissä tilanteissa saapumaan viranomaisen luokse myöhemmin ja henkilötuntemerkkien ottamisella ja rekisteröimisellä turvataan, että hänet

saadaan myöhemmin varmemmin tavoitettua, jos ulkomaalainen ei noudata velvoitettaan saapua asian lisäselvitystä varten.

Käsillä olevan pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Pykälän 5 momentin 2 alakohdan mukaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitettua maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi. Tietojen luovuttamista Schengenin tietojärjestelmään on arvioitu perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta kattavasti hallituksen esityksessä HE 26/2024 (kohta 11.5).

142 §. Käännyttäminen. Pykälä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Pääsyn epäämistä koskeva 1 momentti siirrettäisiin 12 a §:n 1 momentiksi 2 lukuun ja pykälästä poistettaisiin kaksi käännyttämistilannetta, joita koskisi jatkossa asetuksena suoraan sovellettava Schengenin rajasäännöstö.

Muutosten taustalla on Suomelle vuoden 2023 Schengen-määräaikaisarvioinnissa annettu suositus, jonka mukaan Suomen olisi saatettava pääsyn epäämistä koskeva menettely Schengenin rajasäännösten 3 ja 14 artiklan mukaiseksi ja varmistettava, että kolmansien maiden kansalaiset, joilta on evätty pääsy, eivät tule Suomen alueelle.

Pykälän 1 kohtaan sisällytettäisiin voimassa olevan pykälän 2 momentin 4 kohta, jonka mukaan käännyttämisellä tarkoitetaan ilman oleskelulupaa maahan saapuneen kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa. Kyseessä on yleisin kolmannen maan kansalaisen käännyttämistilanne. Määritelmä kattaa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös Suomessa syntyneet lapset, joille ei ole syntymänsä jälkeen myönnetty oleskelulupaa. Lisäksi määritelmä kattaa rajamenettelyssä tehtävät käännyttämispäätökset, vaikka hakijaa ei päästetä maahan menettelyn aikana. Toisin kuin voimassa olevassa laissa, kohdassa ei enää viitattaisi unionin kansalaiseen ja häneen rinnastettavaan tai näiden perheenjäseneseen, koska heihin sovellettaisiin tässä esityksessä ehdotettavien tavoin pääsääntöisesti yhtä maastapoistamismenettelyä, jota kutsuttaisiin karkottamiseksi. Maasta karkottamista koskevaa 143 §:ää muutettaisiin vastaavasti.

Pykälän 1 kohtaa täsmennettäisiin lisäksi siten, että kyse olisi laittomasti maassa oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta. Säännöksellä katettaisiin esimerkiksi sellaiset tilanteet, joissa käännytetään laittomasti oleskeleva henkilö, jonka viisumiin tai viisumivapauteen perustuva oleskeluoikeus on päättynyt, mutta joka ei ole poistunut maasta tai joka on saapunut maahan jo alun perin ilman oleskeluoikeutta. Laittomasti maassa oleskelevia ulkomaalaisia ovat myös ne, joiden osalta 148 §:n mukaiset käännyttämisen edellytykset ovat olemassa. Käännyttämisperusteiden täytyessä ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytykset eivät enää täyty.

Pykälän 2 kohtaan sisällytettäisiin voimassa olevan pykälän 2 momentin 1 kohta, joka koskee unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin. Kyse on tilanteesta, joka jää Schengenin rajasäännösten 3 artiklan nojalla kyseisen sääntelyn ulkopuolelle, ja sitä käsiteltäisiin siis poikkeuksellisesti edelleen käännyttämisenä. Voimassa olevaa säännöstä muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin ulkorajan sijasta Suomen rajaan, jotta maahantulon estäminen olisi mahdollista myös sisärajalla, jos sisärajavahtoväline on väliaikaisesti palautettu.

Pykälän 3 kohtaan sisällytettäisiin nykykäytännön mukainen tilanne koskien laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista toiseen EU:n jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Tämänkaltaiseen maasta poistamiseen viitataan usein kansallisena käännättämisenä. Käytännössä kyse on tilanteista, joissa 149 b §:n mukainen vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon korvataan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskevissa tilanteissa kansallisella käännättämisellä siihen jäsenvaltioon, jossa käännytettävällä on voimassa oleva oleskelulupa, ja joka ottaa käännytettävän vastaan. Tällöin yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta koskeva uhka ei ole niin suuri, että se edellyttäisi välitöntä poistumista kotimaahan ja siten palauttamispäätöstä. Myös yhtäjaksoisen kolmen kuukauden oleskeluoikeutensa Suomessa ylittäneet kolmannen maan kansalaiset voidaan käännättää sellaiseen jäsenvaltioon, jossa heillä on oleskelulupa, jos he eivät noudata vaatimusta siirtyä kyseisen jäsenvaltion alueelle.

Kansallinen käännättäminen koskee myös sellaisia kolmannen maan kansalaisia, joilla on toisessa EU:n jäsenvaltiossa myönnetty pitkään oleskelleen asema. Pitkään oleskelleen asema antaa korotetun maastapoistamissuojan tilanteissa, joissa heitä ollaan palauttamassa Euroopan unionin ulkopuolelle kolmanteen maahan, lähtökohtaisesti kansalaisuusvaltioon. Jos kyse on kansallisesta käännättämisestä, jolloin henkilöä ollaan käännättämässä toiseen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle pitkään oleskelleen aseman, käännättämisperusteet ovat kyseisillä henkilöillä kuitenkin vastaavat kuin muilla, toiseen jäsenvaltioon Suomesta käännytettävillä kolmannen maan kansalaisilla.

Edellä kuvattu käännättäminen on paluudirektiivin mukaan mahdollista tietyissä tilanteissa. Paluudirektiivin mukaisesta palauttamisesta ei kuitenkaan ole kyse, sillä palauttamispäätös tehdään ja pannaan aina täytäntöön kolmanteen maahan eli EU-alueen ulkopuolelle. Paluudirektiivin 6 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista. Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on toisen jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos asianomainen kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos kolmannen maan kansalaisen välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai valtion turvallisuuden vuoksi, sovelletaan 1 kohtaa.

Paluudirektiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi olla tekemättä palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevasta kolmannen maan kansalaisesta, jos toinen jäsenvaltio ottaa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin direktiivin voimaantulopäivänä voimassa olevien kahdenvälisten sopimusten tai järjestelyjen nojalla. Tässä tapauksessa asianomaisen kolmannen maan kansalaisen takaisin ottaneen jäsenvaltion on sovellettava 1 kohtaa.

Pykälän 4 kohdassa ehdotetaan säädettävän siitä, että käännättämisellä tarkoitettaisiin myös maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun ja rajavartiolain 15 §:n mukaisesti.

Lisäksi on tärkeä huomata, että tässä esityksessä ehdotettavien muutosten johdosta hallinta-asetuksessa tarkoitettu siirtäminen ei olisi käännättämistä. Tarkoituksena on, että jatkossa käännättämisellä tai muillakaan 9 luvun maasta poistamiseen viittaavilla käsitteillä ei enää tarkoitettaisi hallinta-asetuksen mukaisia siirtopäätöksiä. Silloin kun maasta poistaminen - käsitteellä tarkoitetaan laissa konkreettisia maasta poistamista koskevia käytännön järjestelyjä, sisältäisi se edelleen myös siirtopäätösten täytäntöönpanon.

143 §. Maasta karkottaminen. Pykälän 2 ja 3 kohtiin tehtäisiin tarvittavat muutokset, jotka johtuvat 10 lukuun ehdotettavista muutoksista. Edellä mainituissa kohdissa huomioitaisiin vapaan liikkuvuuden direktiivin lähtökohta siitä, että oikeus oleskella unionin alueella ei ole riippuvainen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä. Samalla tavoin kuin vapaan liikkuvuuden direktiivissä, 10 luvussa olisi jatkossa vain yksi maastapoistamismenettely, jota kutsuttaisiin karkottamiseksi. Luku sisältäisi kuitenkin edelleen myös 142 §:n 1 momentin 2 kohtaa vastaavat säännökset maahantulon estämisestä.

145 §. Kuuleminen. Pykälästä poistettaisiin maininta pääsyn epäamisestä. Muutos liittyy pääsyn epäamista koskevan sääntelyn siirtämiseen ulkomaalaislain 2 lukuun ja asetuksena suoraan sovellettavan Schengenin rajasäännösten kansallisen täytäntöönpanon uudelleen tarkasteluun.

Pääsy voidaan Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 2 kohdan mukaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Perusteltu päätös annetaan liitteessä V olevassa B osassa olevalla vakimuotoisella lomakkeella, jonka pääsyn epäamisasioissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen täyttää. Täytetty vakimuotoinen lomake annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka on merkittävä lomakkeeseen kuittaus pääsyn epäämispäätöksen vastaanottamisesta. Schengenin rajasäännösten liitteen V osassa A säädetään pääsyn epäamisessä noudatettavista menettelyistä.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin ulkomaalaisen Suomessa olevan aviopuolison tai tähän rinnastettavan kuulemisvelvoitteesta poikkeamisesta 150 a §:ssä tarkoitettussa tilanteessa, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Lisäys on tarpeen, sillä 150 a §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto tehtäisiin kunkin asiayhteyden perusteella, oleskeluluvan peruuttamisen tai kielteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Aviopuolisoa tai tähän rinnastettavaa ei myöskään tarvitsisi kuulla silloin, jos maahantulokiellon määräämistä harkittaisiin 150 a §:n 2 momenttiin ehdotetun uuden tilanteen perusteella. Kyseinen ehdotus koskee tilannetta, jossa ulkomaalainen on poistunut tai täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä poistettu maasta, ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta maasta poistumisen tai poistamisen jälkeen. Tällöin sääntelyn kohteena oleva ulkomaalainen ei enää oleskelisi Suomessa, eikä häntä oltaisi poistamassa maasta. Maahantulokiellon määrääminen kohdistuisi ulkomaalaiseen, jolla ei olisi oleskelulupaa Suomeen, eikä hänen voitaisi katsoa viettävän Suomessa EIS:n 8 artiklan suojaamaa kiinteää perhe-elämää. Joka tapauksessa maahantulokiello voidaan 150 c §:n mukaisesti peruuttaa muuttuneiden olosuhteiden tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi kokonaan tai osittain.

Edellä todetusta poiketen pykälän 2 momentti velvoittaisi kuitenkin kuulemaan aviopuolisoa tai tähän rinnastettavaa myös 150 a §:ssä tarkoitettujen maahantulokieltojen osalta, jos häntä tulisi kuulla perheenkokoajana 62 §:n perusteella perhesiteen perusteella haettavaa oleskelulupaa koskevassa asiassa. Kyse olisi perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien asianmukaisen selvittämisen varmistamisesta perhesiteen aitouden osalta sekä perheenkokoajan ennakkollisen oikeusturvan toteutumisesta. Momentissa tarkoitettua pääsäännöstä poikkeaminen perheenkokoajan aseman nojalla olisi perusteltua jälkikäteisen oikeusturvan toteutumisen kannalta, sillä korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä (KHO 2014:188) on katsottu, että perheenkokoajalla on valitusoikeus päätöksestä, jolla hänen aviopuolisonsa perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus on hylätty.

Eryteisesti 150 c §:ssä tarkoitettujen olosuhteiden muuttumisen tai tärkeän henkilökohtaisen syyn näkökulmasta perheenkokoajan kuulemisella voi olla erityistä merkitystä, sillä vaikka 36 a §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella oleskelulupaa ei myönnetä Suomen määräämän maahantulokiellon perusteella, tulee maahantulokiello peruuttaa viran puolesta, jos 36 e §:ssä

tarkoitettujen kokonaisuuskäytännön jälkeen oleskeluluvan epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta, eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahantulon hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi.

Pykälän uudessa 3 momentissa säädettäisiin siitä, että kuulemisvelvoitetta ei sovellettaisi 150 d §:ssä tarkoitettua ennakkollisen maahantulokiellon määräämiseen. Ennakollinen maahantulokiello määrättäisiin ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle viranomaisaloitteisesti. Koska kyse olisi yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi määrättävästä maahantulokiellosta, kyseeseen tulisi lähtökohtaisesti hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohta, jonka mukaan kuulemista ei tarvitse suorittaa, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Tätä lähestymistapaa tukee SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artikla, jonka 2 kohdassa rajoitetaan kuulutuksen kohteena olevan henkilön tiedonsaantioikeutta, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti valtion turvallisuuden, puolustuksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi.

146 §. Kokonaisuuskäytäntö. Pykälästä poistettaisiin maininnat pääsyn epäämisestä. Ehdotettavat muutokset liittyvät Schengenin rajasäännösten kansallisen täytäntöönpanon uudelleen tarkasteluun. Rajasäännösten 4 artiklan mukaan unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti asetuksen nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisin perustein.

146 a §. Palauttaminen. Pykälästä poistettaisiin maininta pääsyn epäämisestä. Muutos johtuu siitä, että pääsyn epäämistä koskeva sääntely erotettaisiin maasta poistamisesta ja siirrettäisiin maahantuloa koskevaan 2 lukuun. Muutoksen tarkoituksena on selkeyttää Suomessa käytössä olevaa maasta poistamista koskevaa järjestelmää ja lähentää sitä suhteessa EU-lainsäädäntöön.

Muutosehdotuksen taustalla on myös paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohta, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden päättää, että ne eivät sovelle paluudirektiiviä sellaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joita koskee pääsyn epääminen Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukaisesti. Suomen on tarkoitus hyödyntää jatkossa tätä poikkeamismahdollisuutta ja ilmoittaa asiasta komissiolle.

147 §. Palautuskielto. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin maininta pääsyn epäämisestä. Ulkomaalaislaissa ei ole tarve säätää palautuskiellosta pääsyn epäämisen yhteydessä, koska asetuksena suoraan sovellettavassa Schengenin rajasäännöstyössä, johon myös pääsyn epäämistä koskeva sääntely sisältyy, säädetään palautuskiellosta.

Rajasäännösten 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirja, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia.

147 a §. Vapaaehtoisen paluun aika. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan paremmin pykälän sisältöä, jossa käsitellään paluudirektiivin 7 artiklassa tarkoitettua vapaaehtoisen paluun aikaa. Paluudirektiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan paluuelvoitteen noudattamista palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa. Kolmannen maan kansalaisella on siis myös vapaaehtoisen paluun aikana palauttamispäätöksessä määrätty velvollisuus palata. Jos hän ei poistu maasta vapaaehtoiselle paluulle asetetun ajan kuluessa, paluuelvoite pannaan täytäntöön viranomaistoimin.

Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin, että vapaaehtoisen paluun aika määrätään ainoastaan palauttamista koskevassa päätöksessä. Näin vapaaehtoisen paluun aika sidottaisiin nykyistä selkeämmin paluudirektiiviin ja sen nojalla tehtäviin palauttamispäätöksiin kolmansiiin maihin. Palauttaminen määritellään lain 146 a §:ssä. Esimerkiksi hallinta-asetuksessa tarkoitettujen siirtopäätösten tekeminen ei ole palauttamista.

Pykälän 2 momenttiin koottaisiin osin 1 momenttiin ja pääosin 2 momenttiin voimassa olevassa pykälässä sisältyvät perusteet vapaaehtoisen paluun ajan antamatta jättämiselle. Perusteet esitettäisiin luettelon muodossa. Tarkoituksena on selkeyttää pykälän rakennetta. Momentin lopusta poistettaisiin viittaus pakenemisen vaaraa koskevaan 121 a §:ään, mutta viittaus kyseiseen pykälään lisättäisiin täsmennyksenä momentin 3 kohtaan.

Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos viittaamalla 10 luvussa tarkoitettuun maahantulon estämiseen.

148 §. Käännyttämisen perusteet. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jossa säädettäisiin ulkomaalaisen käännyttämisestä 146 a §:n tarkoittamalla tavalla tilanteessa, jossa hänelle on myönnetty toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa ja hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Lisäys on tarpeen, koska ulkomaalaislaissa säädetään tällä hetkellä pitkään oleskelleen, EU-oleskeluluvan saaneen kolmannen maan kansalaisen maasta poistamisesta ainoastaan silloin, kun on kyse maasta karkottamisesta. Pykälän 1 momentin 10 ja 11 kohtiin tehtäisiin lisäyksestä johtuvat vähäiset tekniset muutokset.

Pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 12 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta vain, jos hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Saman artiklan 3 kohta edellyttää, että ennen kuin jäsenvaltiot voivat tehdä päätöksen pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen karkottamisesta, niiden on otettava huomioon seuraavat seikat: oleskelun kesto niiden alueella, asianomaisen ikä, seuraukset asianomaiselle ja hänen perheenjäsenilleen sekä siteet oleskelumaahan tai siteiden puuttuminen kotimaahan. Vaikka direktiivissä käytetään käsitettä karkottaminen, koskee säännös Suomen järjestelmässä paitsi maasta karkottamista myös käännyttämistä. EU-lainsäädännössä ei tehdä eroa näiden kahden maastapoistamismenettelyn välillä.

EUT totesi ratkaisussaan *EP vastaan Maahanmuuttovirasto* (EU:C:2024:225, 52 ja 53 kohdat), että pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 22 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ilmenee, että kyseisessä säännöksessä asetetaan toiselle jäsenvaltiolle neljä edellytystä, kun se aikoo tehdä päätöksen sellaisen kolmannen maan kansalaisen poistamisesta unionin alueelta, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asema muussa jäsenvaltiossa. Ensinnäkin kolmannen maan kansalainen ei saa olla saanut toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen asemaa. Toiseksi kyseisen jäsenvaltion on tehtävä päätöksensä ”[kyseisen direktiivin] 12 artiklan mukaisesti ja siinä säädetyjä takeita noudattaen”. Kolmanneksi tällainen maastapoistamispäätös voidaan tehdä ainoastaan ”yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä”. Neljänneksi edellytetään, että kun toinen jäsenvaltio tekee tällaisen maastapoistamispäätöksen, sen on neuvoteltava ensimmäisen jäsenvaltion kanssa ja toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet päätöksen panemiseksi tehokkaasti täytäntöön sekä toimitettava ensimmäiselle jäsenvaltiolle asiaankuuluvat tiedot tästä täytäntöönpanosta.

EUT:n mukaan edellä mainitut, direktiivin 22 artiklan 3 kohdassa mainitut edellytykset ovat osa pitkään oleskelleita koskevassa direktiivissä annettavaa vahvistettua suojaa karkottamista vastaan. Edellä mainitussa EUT:n ratkaisussa (58–60 kohdat) todetaan, että vahvistettua suojaa

koskevaan järjestelmään sisältyy monialaisia säännöksiä, jotka sisältyvät 22 artiklaan kokonaisuudessaan.

On huomattava, että pitkään oleskelleita koskevan direktiivin tarkoittamaa vahvistettua suojaa annetaan ainoastaan silloin, kun kolmannen maan kansalainen palautetaan kolmanteen maahan. Vahvistettua suojaa ei anneta suhteessa toiseen EU:n jäsenvaltioon. On selvä, että Suomessa oleskeleva kolmannen maan kansalainen tulee voida käännättää siihen jäsenvaltioon, joka on myöntänyt hänelle pitkään oleskelleen aseman, jos hän ei täytä Suomessa oleskelun edellytyksiä. Tämän vuoksi ehdotettavassa säännöksessä viitattaisiin 146 a §:ään, joka sisältää paluudirektiivin 3 artiklan 3 kohtaan perustuvan säännöksen palauttamisesta EU-alueen ulkopuolelle.

149 b §. *Vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon.* Pykälän 1 momentissa täsmennettäisiin paluudirektiivissä säänneltyä poistamista toiseen jäsenvaltioon. Kun kolmannen maan kansalainen poistetaan toiseen jäsenvaltioon, ei kyse ole palauttamisesta. Näin ollen näissä tilanteissa ei kyseeseen myöskään voisi tulla 147 a §:ssä tarkoitetun vapaaehtoisen paluun ajan määrittäminen.

Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin sellaisen kolmannen maan kansalaisen palauttamisesta, jolle on myönnetty toisessa jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. Edellytyksenä palauttamiselle olisi, että henkilö muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. Jos edellytykset palauttamiselle eivät täytyisi, sovellettaisiin 1 momentin mukaista ensisijaista vaatimusta siirtyä toiseen jäsenvaltioon ennen mahdollista käännättämistä toiseen jäsenvaltioon. Muita palauttamiselle asetettavia edellytyksiä ja niin kutsuttua vahvistettua suojaa palauttamista vastaan on käsitelty edellä 148 §:ää koskevissa perusteluissa. Laissa ei tällä hetkellä säädetä siitä, millä tavalla käännättämisen osalta toimitaan tilanteissa, jossa EU-oleskelulupa on myönnetty jossakin toisessa EU:n jäsenvaltiossa.

Ehdotettavan 2 momentin tilanteissa tulisi noudattaa pitkään oleskelleita koskevan direktiivin 22 artiklassa tarkoitettua vahvistettua suojaa, kun on kyse käännättämisestä EU:n ulkopuolelle siten kuin 146 a §:ssä säädetään. Vahvistettu suoja pitää sisällään muun muassa direktiivin 12 artiklassa säädetty takeet, mukaan lukien kyseisen artiklan 3 kohdassa mainitut seikat, jotka tulee ottaa huomioon harkittaessa 146 §:n mukaisesti asiaan vaikuttavia seikkoja ja oloja kokonaisuudessaan.

150 §. *Maahantulokiellon määrittäminen Suomessa oleskelevälle ulkomaalaiselle.* Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä mainittaisiin hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 10 kohdan mukainen siirtopäätös, jonka yhteydessä maahantulokiello voidaan myös määrätä. Muutos liittyy siihen, että hallinta-asetuksen mukainen siirtopäätös ehdotetaan tässä esityksessä erotettavaksi käännättämisestä. Maahantulokiellon määrittämisen nykyiseen soveltamisalaan tai perusteisiin muutos ei vaikuttaisi. Hallinta-asetuksessa tarkoitettua siirtopäätöksen kohteena olevalle turvapaikanhakijalle, laittomasti oleskelevälle henkilölle tai sisäisesti siirrettävälle henkilölle voitaisiin määrätä kansallinen maahantulokiello. Tarkoituksena on, että kansallisen maahantulokiellon määrittämiseen siirtopäätösten yhteydessä jäisi harkinnanvaraa, eikä niihin sovellettaisi tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettua velvoitetta maahantulokiellon määrittämiseen. Tämä johtuu siitä, että siirtopäätöksiin ei sovelleta paluudirektiiviä, johon 2 momentti perustuu.

Käytännössä maahantulokiellon määrittäminen tulee hallinta-asetuksessa tarkoitettua siirtopäätöksen yhteydessä yleisimmin kyseeseen tilanteissa, joissa henkilö on tuomittu, rangaistu tai epäilty rikoksesta taikka hän saapuu toistuvasti Suomeen laittomasti. Maahantulokiellojen määrittämiseen vaikuttaa se, että vastaanottomenettelyssä ja sisäisten

siirtojen menettelyssä ei voida siirtää sisäistä turvallisuutta vaarantavia henkilöitä. Takaisinottomenettelyssä heitä sitä vastoin voidaan siirtää.

Pykälän 2 momenttia muutettaisiin siten, että tilanteet, joissa kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään, käännytetään toiseen jäsenvaltioon tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä, rajattaisiin momentissa tarkoitettun maahantulokiellon määrittämisen ulkopuolelle. Muutoksella katkaistaisiin kyseisissä tilanteissa yhteys vapaaehtoisen paluun ajan myöntämättä jättämisen ja maahantulokiellon määrittämisen välillä. Muutoksen johdosta maahantulokielto määrättäisiin pääsyn epäämistä ja välittömästi rajanylityksen yhteydessä tapahtuvaa tai toiseen jäsenvaltioon käännyttämistä koskevassa päätöksessä tämän pykälän 1 momentin nojalla.

Pykälän 4 momentti ehdotetaan muutettavaksi luettelon muotoon.

Pykälän 5 momentissa täsmennettäisiin, että maahantulokielto määrättäisiin kansallisena myös silloin, kun on kyse hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa tai 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettusta siirtopäätöksestä. Ehdotettu muutos vastaa nykyistä soveltamiskäytäntöä.

Pykälän 6 momentissa täsmennettäisiin, että pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön, vaikka tämän ei katsotakaan oleskelevan Suomessa oleskelun määritelmän tarkoittamalla tavalla. Henkilön pääsy voidaan evätä tai hänet voidaan käännyttää välittömästi rajanylityksen yhteydessä, jolloin hänelle voidaan myös määrätä maahantulokielto. Pykälän otsikossa viitataan Suomessa oleskeluun sen vuoksi, että siinä tehdään ero 150 a §:ssä ja ehdotettavassa 150 d §:ssä tarkoitettuihin maahantulokieltoihin, jotka koskevat maahantulokiellon määrittämistä muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle.

150 a §. *Maahantulokiellon määrittäminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle.* Pykälän soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan siten, että sen 1 ja 3 momentti koskisivat maahantulokiellon määrittämistä paitsi ulkomaalaislain nojalla myönnettävien ja peruutettavien oleskelulupien yhteydessä myös erillislakien (tutkija- ja opiskelijalaki, kausityölaki, ICT-laki ja erityisosaajalaki) nojalla myönnettävien ja peruutettavien oleskelulupien yhteydessä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että mainituissa momenteissa ei viitattaisi ulkomaalaislain pykäliin, vaan lupien peruuttamisen tai myöntämättä jättämisen perusteisiin, jotka liittyvät yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen sekä vilpilliseen ja rikolliseen toimintaan. Oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään tutkija- ja opiskelijalain 12 §:ssä, kausityölain 14 §:ssä ja ICT-lain 9 §:ssä. Erityisosaajalain 9 §:ssä säädetään EU:n sinisen kortin peruuttamisesta.

Ehdotetut sanamuodot pitäisivät 1 momentissa sisällään paitsi voimassa olevassa pykälässä mainitut ulkomaalaislain 58 §:n 4 tai 7 momentissa säädettyt oleskeluluvan peruuttamisperusteet myös erillislakeissa säädettyt perusteet. Kyseeseen voisi tulla myös ulkomaalaislain 58 §:n 6 momentin tilanne, jossa myös sovelletaan 149 §:n karkottamisperusteita. Niin ikään 3 momentissa ehdotetut sanamuodot pitäisivät sisällään voimassa olevan lain 36 §:n ja 36 a §:n 1–4 kohdassa säädettyt oleskeluluvan epäämisperusteet. Lisäksi kyseeseen voisi tulla 36 c §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut lumeavioliittotapaukset, joiden yhteydessä maahantulokiellon määrittäminen voi niin ikään tulla kyseeseen. Rikollisella toiminnalla tarkoitettaisiin sitä, että luvan haltijan oleskelulupa olisi peruutettu rikokseen tai rikoksiin syyllistymisen perusteella.

Ehdotettujen käsitteiden, kuten esimerkiksi vilpillinen toiminta, merkityssisällöt ovat erillislakeissa osin erilaisia, minkä vuoksi niiden soveltaminen määräytyisi kunkin lain edellyttämällä tavalla. Erillislakien taustalla vaikuttaa EU-lainsäädäntö, mikä vaikuttaa niissä käytettävien käsitteiden tulkintaan. Esimerkiksi kausityölain 14 §:n 1 momentin mukaan kausityöhön oikeuttava lupa peruutetaan, jos maahantuloon tai kausityöhön oikeuttavan luvan

myöntämiseksi esitetyt asiakirjat on hankittu vilpillisin keinoin tai ne ovat väärennettyjä tai niitä on muutettu taikka jos luvan haltija oleskelee maassa muuta tarkoitusta varten kuin sitä, jonka perusteella lupa on myönnetty.

Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin siten, että ulkomailla oleskelevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä maahantulokielto myös sellaisessa tilanteessa, jossa peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta sen jälkeen, kun henkilö on poistunut esimerkiksi oleskelulupansa päättymisen jälkeen maasta ilman hallintoprosessia tai hänet on poistettu maasta. Kyse voisi olla esimerkiksi epäilyasteella ennen maasta poistumista tai päätöksen täytäntöönpanoa olleesta rikoksesta, josta henkilö tuomitaan myöhemmin tai henkilöstä saadaan tiedustelutietoa. Kyse olisi siis henkilön viimeisimmän maassa oleskelun aikana tapahtuneesta käyttäytymisestä, mikä erottaisi tämän pykälän mukaisen tilanteen ehdotettavasta uudesta 150 d §:stä.

Lisäksi 2 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus maahantulokiellon määräämiseen vilpillisen toiminnan johdosta, jotta 2 momentin sääntely olisi linjassa 1 ja 3 momentin sääntelyn kanssa. Myös Suomessa haetun oleskelulupahakemuksen yhteydessä voi tulla esiin tarve määrätä maahantulokielto vilpillisen toiminnan johdosta, jos henkilö on ehtinyt poistua maasta ennen kuin oleskelulupahakemus on ratkaistu.

Pykälän 3 momenttia muutettaisiin siten, että viittaukset ulkomaalaislain pykäliin poistettaisiin ja oleskeluluvan hylkäämisperusteet, joihin perustuvien kielteisten päätösten yhteydessä voitaisiin määrätä maahantulokielto, kirjattaisiin pykälässä auki. Muutosten tavoitteena on laajentaa momentin soveltamisala koskemaan myös erillislakeja.

150 d §. *Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto ennakollisesti sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka läsnäolosta Suomessa tai Schengen-alueella aiheutuisi vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa turvallisuusviranomaisten kyky vastata turvallisuusympäristön nopeaan muutokseen ja heikkenemiseen.

Ehdotettavaan pykälään koottaisiin ennakollista maahantulokieltoa koskeva sääntely ja se olisi erityissääntelyä suhteessa 9 luvun muuhun maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn (150 a, 150 b ja 150 c § sekä toimivaltasäännökset). Pykälän luonne erityissääntelynä näkyisi erityisesti siinä, että poliisi määräisi ennakollisen maahantulokiellon kaikissa tapauksissa, riippumatta esimerkiksi maahantulokiellon pituudesta. Yleinen maahantulokieltoja koskeva sääntely koskien sitä, että ainoastaan Maahanmuuttovirasto määrää yli viittä vuotta pitemmät ja toistaiseksi voimassa olevat maahantulokiellot, ei näin ollen koskisi nyt ehdotettua ennakollista maahantulokieltoa. Sitä ei myöskään koskisi maahantulokiellon kestoa koskeva 150 b §. Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista koskisivat niin ikään omat, 9 luvusta poikkeavat säännökset. On huomattava, että kokonaišharkintaa koskeva 146 § ja kuulemista koskeva 145 § koskisivat ennakollisen maahantulokiellon määräämistä. Ehdotettavan 145 §:n 3 momentin mukaan velvollisuus varata tilaisuus tulla kuulluksi ei koskisi tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 d §:n perusteella.

Pykälän 1 momentin mukaan maahantulokielto voitaisiin määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on painavia syitä katsoa, että hänen läsnäolostaan Suomessa tai Schengen-alueella aiheutuisi vakava uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Ehdotetun säännöksen taustalla on SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohta, jonka mukaan maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskeva kuulutus on tallennettava, jos jäsenvaltio on katsonut

yksilöllisen arvioinnin perusteella, johon sisältyy myös asianomaisen kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja maahantulon ja maassa oleskelun epäämisen seurausten arviointi, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen läsnäolosta sen alueella aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle, ja jäsenvaltio on tämän vuoksi hyväksynyt kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti oikeudellisen tai hallinnollisen päätöksen maahantulon ja maassa oleskelun epäamisestä ja tehnyt maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kansallisen kuulutuksen. SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan edellä 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu tilanne on kyseessä, jos voidaan vakavain perustein olettaa, että kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt vakavaan rikokseen, mukaan lukien terrorismirikos, tai on selviä viitteitä siitä, että hän aikoo tehdä tällaisen rikoksen jonkin jäsenvaltion alueella.

Kyse voisi olla esimerkiksi henkilöistä, jotka turvallisuusviranomaisten tietojen mukaan olisivat saapumassa Suomeen tai Schengen-alueelle suorittamaan tehtävää toisen valtion tai terroristijärjestön puolesta tai jotka olisivat esimerkiksi osallistuneet terroristijärjestön toimintaan. Keskeisiä siviililuontoisia valtion kohdistuvia vakavia turvallisuusuhkia ovat terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu tai tiedustelu, joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötuotteiden levittämisyrittäykset sekä sellainen kansainvälinen järjestäytyneen rikollisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiorakenteisiin.

Kyseeeseen voisi tulla esimerkiksi kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toiminta, pakotteiden kierto taikka muutoinkin kansalliset valtiorajat ylittävä vakava rikollisuus. EUT on esimerkiksi 23.11.2010 antamassaan tuomiossa *Tsakouridis* (C-145/09) todennut, että tuomioistuimien yleisen turvallisuuden osalta katsonut siihen kuuluvan niin jäsenvaltion sisäisen turvallisuuden kuin sen ulkoisen turvallisuuden (em. tuomion kohta 43). EUT:n mukaan valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (em. tuomion kohta 44). EUT:n mukaan tästä ei kuitenkaan seuraa, että järjestäytyneiden ryhmien harjoittamaan huumausainekauppaan liittyvän rikollisuuden torjunnan kaltaiset tavoitteet jäisivät välttämättä kyseisen käsitteen ulkopuolelle (em. tuomion kohta 45). EUT:n mukaan järjestäytyneen ryhmän harjoittama huumausainekauppa voi olla vaikutuksiltaan niin laajaa, että se voi suoraan uhata koko väestön tai sen suuren osan rauhaa ja fyysistä turvallisuutta (em. tuomion kohta 47).

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin myös siitä, että maahantulokiello määrätään kansallisena tai koko Schengen-alueen laajuisena. Maahantulokiello määrättäisiin lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta koskevana ja vain poikkeuksellisesti se määrättäisiin tai muutettaisiin kansalliseksi, vain Suomea koskevaksi maahantulokielloksi. Schengen-maahantulokiellon määrittämisessä tulisi SIS-rajatarkastusasetuksen 21 artiklan edellyttämällä tavalla arvioida, onko tapaus niin vakava, merkityksellinen ja tärkeä, että siitä tarvitaan kuulutus SIS-järjestelmässä. Kyseisen artiklan 2 kohdassa säädetään siitä, että jos 24 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu päätös maahantulon ja maassa oleskelun epäamisestä liittyy terrorismirikokseen, tapausta on pidettävä niin vakavana, merkityksellisenä ja tärkeänä, että siitä tarvitaan kuulutus SIS-järjestelmässä.

Kuulutusten unionin laajuinen vaikutus ei ole ehdoton, koska tietyissä olosuhteissa kolmannen maan kansalaiselle, josta on tehty maahantulon epäämistä koskeva kuulutus, voidaan edelleen myöntää alueellisesti rajoitettu lyhytaikainen viisumi, tai henkilön maahantulo voidaan sallia humanitaarisista syistä, kansallisen edun tai kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Jos joku toinen jäsenvaltio olisi myöntämässä Suomen Schengen-aluetta koskevaan maahantulokielloon

määräämälle henkilölle oleskeluluvan, tätä edeltäisivät SIS-rajatarkastusasetuksen mukaiset neuvottelut ja viime kädessä maahantulokiello muutettaisiin kansalliseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan ennakkollisen maahantulokiellon voisi määrätä poliisi. Poliisissa päätöksen tekisi lähtökohtaisesti Keskusrikospoliisi tai muu Poliisihallituksen erikseen määräämä poliisiyksikkö. Ennakollisella maahantulokiellolla torjutaan vakavaa rikollisuutta, mikä on Keskusrikospoliisille poliisin hallinnosta annetussa laissa (110/1992) säädetty tehtävä. Poliisi määräisi ennakkollisen maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Muodostettavassa uudessa tehtävässä olisi näin ollen kyse muiden viranomaisten tekemien esitysten käsittelystä taikka poliisihallinnon työn kautta tulevasta tiedoista, eikä uudesta velvoitteesta paljastaa tällaisia. Ennakollisen maahantulokiellon määrääminen edellyttää erikoistumista ja laajaa pääsyä turvallisuusviranomaisten arkaluonteisiin tietoihin. Päätöksenteon keskittäminen yhteen paikkaan tukisi myös päätösten yhdenmukaisuutta ja laatua.

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan muun muassa hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Suojelupoliisilla on voimassa olevan sääntelyn mukaan oikeus käsitellä, luovuttaa ja saada henkilötietoja ja muita tietoja tehtävänsä suorittamista varten eli muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Suojelupoliisin esittäessä ennakkollisen maahantulokiellon määräämistä, taustalla olisi kohteen poliisilain (872/2011) 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu toiminta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Kyse voi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Puolustusvoimien tehtävänä on Puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 3 kohdan a alakohdan mukaan muiden viranomaisten tukeminen, johon kuuluu virka-apu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi. Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 2 momentin mukaan suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Ehdotetussa säännöksessä käytettyjä käsitteitä tulisi tulkita sen valossa, mitä suojelupoliisin, Keskusrikospoliisin, Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu. Mainitut turvallisuusviranomaiset voisivat toimittaa päätöksentekoa varten poliisille tiedustelutietoa, jonka perusteella poliisi pystyisi tekemään kyseisen päätöksen. Poliisi voisi tehdä päätöksen myös omasta aloitteestaan eli sillä itsellään olevan tiedustelutiedon perusteella. Poliisilla voi olla vastaavaa henkilöön liittyvää tietoa esimerkiksi terroristijärjestöön kuulumisesta kuin suojelupoliisilla. Suojelupoliisi olisi kuitenkin todennäköisin taho, jolla tällaista tietoa olisi ja joka esityksen maahantulokiellosta tekisi. Muita turvallisuusviranomaisia ei kuitenkaan ole perusteltua sulkea pois mahdollisina esityksen tekijöinä. Ulkomaalaisella ei pääsääntöisesti olisi oleskelulupahistoriaa Suomessa tai Euroopassa, eikä hänestä siten lähtökohtaisesti olisi viranomaisilla muuta tietoa kuin se, mikä on turvallisuusviranomaisilla. Tästä syystä esityksen voisi tehdä ainoastaan turvallisuusviranomainen, ei esimerkiksi Maahanmuuttovirasto.

Suojelupoliisi tai muu turvallisuusviranomainen voisi tehdä poliisille esityksen ennakkollisen maahantulokiellon määrittämiseksi sillä edellytyksellä, että sillä olisi riittävän raskauttavaa ja yksilöityä tietoa Schengen-alueen ulkopuolella olevasta kolmannen maan kansalaisesta, jolla on mahdollisesti aikomus matkustaa Schengen-alueelle. Käytännössä ennakkollinen maahantulokiello vertautuisi turvallisuusviranomaisen lausuntoon henkilön maahantuloa koskevaan hakemukseen. Schengen-järjestelmään tallettavalla maahantulokieltokuulutuksella turvallisuusviranomaiset voisivat ennakolta lausua siitä, että ulkomaalaisen maahanpääsyyn tulisi turvallisuusviranomaisten tietojen perusteella suhtautua kielteisesti. Ennakollisella maahantulokiellolla ei olisi vaikutusta kolmannen maan kansalaisen oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maahantulokiellon kestosta. Säännös olisi erityissääntelyä suhteessa maahantulokiellon kestoja koskevaan 150 b §:ään. Maahantulokiello määrättäisiin enintään 15 vuoden määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevana. Toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello voitaisiin määrätä esimerkiksi, jos kyseessä olisi tunnettu terroristiryhmän johtaja, joka olisi tehnyt julkisesti uhkauksia Suomea tai suomalaisia vastaan taikka kehottanut tekemään terroritekoja Suomessa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös siitä, että maahantulokiello tulisi voimaan välittömästi sitä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. Ennakolliseen maahantulokielloon määrätystä henkilöstä tehtäisiin kuulutus SIS-järjestelmässä SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla. Tehty kuulutus tulee SIS-järjestelmään osallistuvien maiden tietoon reaaliajassa.

SIS-järjestelmään henkilöistä tehtyihin kuulutuksiin saadaan tallentaa 20 artiklassa tarkoitetut tiedot. SIS-rajatarkastusasetuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan kuulutuksen tallentaminen SIS-järjestelmään edellyttää vähintään 20 artiklan 2 kohdan a, g, k, m, n ja q alakohdassa tarkoitettuja tietoja. Nämä pakolliset tiedot ovat sukunimet (a), syntymäaika (g), kuulutuksen syy (k), viittaus päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty (m), toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma (n) ja tieto siitä, mihin artiklakohtaan maahantulon ja oleskelun epäminen perustuu (q). Muut 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut tiedot on myös tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Käytännössä kuulutusta varten tarvittavat tiedot vietäisiin UMA-järjestelmään, josta ne syötettäisiin suoraan SIS-järjestelmään tehtävään kuulutukseen. Tätä varten poliisin käyttöoikeudet UMA-järjestelmässä on syytä tarkistaa sekä muutoinkin sopia viranomaisten keskinäisistä menettelytavoista ennakkollisen maahantulokiellon määrittämisessä.

SIS-rajatarkastusasetuksen 39 artiklassa säädetään SIS-järjestelmään kyseisen asetuksen nojalla tallennettujen kuulutusten tarkistusjaksosta. Kuulutuksia saadaan säilyttää ainoastaan sen ajan, joka on tarpeen niihin tarkoituksiin, joita varten ne on tehty. SIS-järjestelmässä kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on kolmen vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistettava, onko sitä tarpeen säilyttää. Jos kuulutuksen perustana olevassa kansallisessa päätöksessä kuitenkin määrätään pitempi voimassaoloaika kuin kolme vuotta, kuulutusta on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluessa. Kukin jäsenvaltio voi tarvittaessa säätää lyhyemmästä tarkistusjaksosta kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. SIS-rajatarkastusasetuksen 40 artiklassa säädetään kuulutusten poistamisesta.

SIS-rajatarkastusasetuksen nojalla käsiteltävien tietojen käsittelyyn sovelletaan pääsääntöisesti EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Ottaen huomioon ennakkollisen maahantulokieltokuulutuksen tarkoitus ja käsiteltävät tiedot, tietojen käsittely kuuluu kuitenkin rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Kyseinen direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018), jonka 28 §:ssä on rajoitettu rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta, jos se rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen on oikeasuhtaista ja

välttämätöntä: 1) rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämiseksi tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle aiheutuvan haitan välttämiseksi; 2) viranomaisen muun tutkinnan, selvityksen tai vastaavan menettelyn turvaamiseksi; 3) yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; 4) kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi; tai 5) muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi.

Kuulutuksen kohteena olevaa henkilöä on tiedotettava siitä, että hänestä on laadittu maahantulokieltoa koskeva kuultus ja tehty sitä koskeva päätös, jotta hän voi käyttää SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 4 kohdan mukaista oikeuttaan hakea muutosta maahantulokieltoa koskevaan päätökseen. Maahantulokieltoa koskeva päätös annettaisiin tiedoksi siten kuin ulkomaalaislain 206 §:ssä tiedoksiannosta ulkomaille säädetään. Kyseiseen pykälään lisättäisiin uusi momentti, jolla mahdollistettaisiin ennakkollista maahantulokieltoa koskeva tiedoksianto myöhemmin, kun henkilö hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun maahantulokiellon voisi peruuttaa kokonaan tai osittain sen määrännyt taho eli poliisi. Säännös olisi näin ollen poikkeus 9 luvussa säädettyyn, jonka mukaan vain Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain riippumatta siitä, mikä viranomaisen maahantulokiellon on määrännyt. Maahantulokiellon peruuttaminen osittain voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos henkilölle on määrätty toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto, joka olosuhteiden muuttumisen vuoksi olisi kohtuullista muuttaa määräaikaiseksi. Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista harkittaessa olisi otettava huomioon se, että henkilöä ei ole sitä määrättäessä kuultu ja mahdollisuudet 146 §:n mukaisen kokonaisharkinnan tekemiseen ovat voineet olla rajalliset. Tarvittaessa koko Schengen-alueeseen kohdistuva maahantulokielto tulisi muuttaa kansalliseksi.

On mahdollista, että ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätty ulkomaalainen hakee myöhemmin oleskelulupaa Suomesta. Tällöin olisi oleskelulupajärjestelmän toimivuuden kannalta tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttovirasto, joka päättää oleskelulupahakemuksesta, voisi myös peruuttaa maahantulokiellon. Koska kyse on turvallisuusviranomaisten tietoihin perustuvasta maahantulokiellosta, tulisi Maahanmuuttoviraston kuitenkin pyytää lausunto asiassa poliisilta ennen päätöksen tekemistä. Maahanmuuttovirasto saisi tiedon määrätystä ennakkollisesta maahantulokiellosta UMA-järjestelmästä tai SIS-järjestelmästä, jolloin se osaisi kohdistaa lausuntopyynnön ennakkolliseen maahantulokieltoon määrättyyn henkilöön.

Maahanmuuttoviraston käytännön mukaan virasto arvioi viran puolesta maahantulokiellon peruuttamista oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Tässä tapauksessa on kuitenkin syytä ottaa huomioon se, että ulkomaalaislain 36 a §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalainen on määrätty maahantulokieltoon Suomeen. Tällöin viran puolesta suoritettava maahantulokiellon peruuttamisharkinta tulee arvioida ulkomaalaislain 36 e §:ssä tarkoitetun oleskeluluvan päämisen kohtuuttomuudesta käsin.

Maahantulokiellon peruuttamista koskevassa päätösharkinnassa punnittaisiin perhe-elämän suojaa ja lasten etua suhteessa valtion turvallisuusintressiin. Vankatkin perhesiteet voivat väistyä silloin, kun asiassa on riittävän vahvat syyt maahantulokiellolle yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi.

151 §. Poliisi ja rajatarkastusviranomainen. Pykälää muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin pääsyyntä epäämistä koskevat toimivaltasäännökset. Pääsyyntä epäamisestä säädettäisiin jatkossa, siltä osin kuin se on suoraan sovellettavan Schengenin rajasäännösten ohella tarpeen,

pääsääntöisesti lain 2 luvussa. Myös toimivaltasäännökset siirrettäisiin ehdotettuun uuteen 12 a §:ään. Viittaus pääsyn epäämiseen poistettaisiin tämän vuoksi pykälän 1, 4 ja 5 momenteista.

Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin siten, että maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten täyttämisen sijasta viitattaisiin laittomaan oleskeluun maassa. Säännös vastaisi paremmin paluudirektiivin 6 artiklaa, joka edellyttää jäsenvaltion tekevän palauttamispäätöksen sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin poliisille ja rajatarkastusviranomaiselle toimivalta päättää käännättämisestä tilanteessa, jossa tilapäistä suojelua Suomesta hakenut ulkomaalainen päätetään käännättää toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Uusi toimivaltasäännös on tarpeen, sillä ulkomaalaislain 152 §:n 2 momentin mukaan vain Maahanmuuttovirasto voi päättää oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella hakeneen käännättämisestä. Pykälässä ei ole eroteltu sitä, onko kyse palauttamisesta kolmanteen maahan vai käännättämisestä toiseen jäsenvaltioon. Vaikka tarve toimivaltasäännökselle koskisi pääasiassa poliisia, olisi toimivalta perusteltua säätää myös rajatarkastusviranomaiselle. Näin voitaisiin varautua mahdollisiin ennakoimattomiin tilanteisiin ja ulkomaalaislain systematiikan mukaisesti poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta olisi myös tässä tilanteessa yhteneväinen.

Käytännössä kyse olisi useimmiten tilanteesta, jossa oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella hakevalla henkilöllä on jo tilapäiseen suojeluun perustuva oleskelulupa toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-valtiossa. Tällöin hänelle esitetään 149 b §:n nojalla vaatimus siirtyä kyseiseen jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon, ja jos hän ei tätä vaatimusta noudata, päätetään hänen käännättämisestään tähän valtioon. Tässä esityksessä ehdotetaan täsmennettävän, että jos on kyse tilanteesta, jossa henkilön välitön poistuminen on tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, päätetään hänen palauttamisestaan kolmanteen maahan. Näissä tilanteissa toimivalta tilapäistä suojelua hakeneiden käännättämisestä olisi jatkossakin yksinomaan Maahanmuuttovirastolla.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin uutena siitä, että poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys erillisen maahantulokiellon määräämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos asialla on merkitystä 150 tai 150 a §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Kyse olisi itsenäisen maahantulokiellon määräämisestä erillään käännättämisestä tai maasta karkottamisesta. Lain 150 §:n 4 momenttiin on lisätty ja ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia määrätä maahantulokiello erillään maastapoistamispäätöksestä aiempaa useammassa tapauksissa. Tämän vuoksi olisi johdonmukaista, että myös esitystoimivaltaa tältä osin laajennettaisiin. Maahantulokiellojen määräämistä koskevan toimivallan osalta on tärkeä huomata, että ehdotettava 150 d § olisi toimivaltuuksien osalta erityissäännös suhteessa käsillä olevaan pykälään.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poliisi tai rajatarkastusviranomaisen tekisi Maahanmuuttovirastolle esityksen siirtopäätöksen tekemiseksi maassa laittomasti oleskelevasta henkilöstä. Nykyisin näissä tilanteissa tehdään käännättämisesitys, joka nyt siis korvattaisiin siirtopäätöstä koskevalla esityksellä. Esityksen tekeminen voi tulla kyseeseen yleensä tilanteessa, jossa poliisi tai rajatarkastusviranomaisen ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tapaa laittomasti maassa oleskelevan henkilön ja tekee tätä koskevan Eurodac-asetuksen⁸¹ 23 artiklan 1 kohdan mukaisen biometristen tunnistajien tallennuksen Eurodac-järjestelmään, jolloin

⁸¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401358

biometrinen tunnistaminen vertailun tuloksena saadaan osuma. Näissä tilanteissa Maahanmuuttoviraston on hallinta-asetuksen 41 artiklan 1 kohdan mukaisesti esitettävä takaisinottoilmoitus ja tehtävä sen johdosta myös siirtopäätös. Hallinta-asetuksessa ei säädetä siitä, millä tavalla takaisinottoilmoitusta koskeva asia voi tulla vireille.

Pykälän 5 momenttiin lisättäisiin, että poliisi tai rajatarkastusviranomaisen panee täytäntöön käännättämistä ja maasta karkottamista koskevien päätösten ohella myös hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdan ja 67 artiklan 10 kohdan mukaiset siirtopäätökset. Muutos johtuu siitä, että hallinta-asetuksen mukaisia päätöksiä ei enää jatkossa pidettäisi kansallisesti käännättämisenä. Hallinta-asetuksen mukaan siirtopäätös tehdään 42 artiklan 1 kohdan nojalla, jos kyse on vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä, ja 67 artiklan 10 kohdan nojalla, jos kyse on yhteisvastuutoimina tehtävistä siirroista.

152 §. Maahanmuuttovirasto. Pykälän rakenne muutettaisiin selkeyden vuoksi luettelon muotoon. Sisällöllisesti pykälää muutettaisiin ainoastaan pääsyn epäämistä ja hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen toimivaltaa koskevilta osin. Pykälään tehtäisiin lisäksi joitakin vähäisiä teknisiä muutoksia.

Ehdotettavasta pykälän 2 kohdasta poistettaisiin viittaus pääsyn epäämiseen. Muutos johtuu siitä, että pääsyn epäamisestä ehdotetaan säädettävän 12 a §:ssä, johon koottaisiin mahdollisimman pitkälti Schengenin rajasäännöstä täydentävä kansallinen sääntely. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää pääsyn epäamisestä rajatarkastusviranomaisen tai poliisin esityksestä säädettäisiin jatkossa 12 a §:n 2 momentissa.

Pykälään lisättäisiin uusi säännös koskien Maahanmuuttoviraston toimivaltaa hallinta-asetuksessa tarkoitettujen siirtopäätösten tekemisessä. Tämä säännös sisältyisi pykälän 4 kohtaan. Säännöksen mukaan Maahanmuuttovirasto tekisi hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen. Hallinta-asetuksen mukaan siirtopäätös tehdään 42 artiklan 1 kohdan nojalla, jos kyse on vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä, ja 67 artiklan 10 kohdan nojalla, jos kyse on yhteisvastuutoimina tehtävistä siirroista.

Pykälän 6 kohdassa säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti Maahanmuuttoviraston toimivallasta maahantulokiellon määräämisessä ja peruuttamisessa. Tällä hetkellä Maahanmuuttovirasto peruuttaa kaikki maahantulokiellot riippumatta siitä, mikä viranomaisen kiellon on määrännyt. Tässä esityksessä ehdotetaan, että 150 d §:ssä tarkoitettua ennakkollisen maahantulokiellon peruuttamista kuitenkin ensi sijassa sen määrännyt poliisi.

166 §. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen sekä niiden voimassaolon päättymisen. Pykälää muutettaisiin siten, että oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaisi, kun viranomaisen tekee päätöksen ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Voimassa olevan 166 §:n mukaan oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, jos se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, karkotetaan maasta tai hän saa Suomen kansalaisuuden. Pykälän sanamuodon perusteella on kuitenkin jäänyt tulkinnanvaraiseksi se, raukeako rekisteröinti tai oleskelukortti siihen, kun viranomaisen karkottamispäätös on tehty vaiko siihen, kun ulkomaalainen poistuu tai hänet poistetaan Suomesta. Maahanmuuttovirasto on linjauksellään katsonut johdonmukaisesti, että rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, kun se on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta. Oleskeluoikeuden rekisteröinnissä ja oleskelukortin myöntämisessä on kyse hallinnollisesta toimenpiteestä, joten pykälän selkeyttämisellä ei olisi merkittäviä vaikutuksia ulkomaalaisen oikeuksiin.

Lisäksi pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin voimassaolon päättymisestä. Voimassaolo päättyisi, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin peruuttamisesta.

167 §. *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisen perusteet.* Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan 142 §:n 2 kohdassa määriteltyä unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maahantulon estämistä käännättämällä Suomen rajalla. Ehdotettavassa pykälässä ei enää viitattaisi oleskeluoikeuden rekisteröintiin tai myönnettyyn oleskelukorttiin, vaan maahantulon estämiseen Suomen rajalla. Säännöstä sovellettaisiin muiden 10 luvun säännösten tapaan myös unionin kansalaiseen rinnastettavaan eli Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalaiseen.

Säännöstä sovellettaisiin myös Pohjoismaiden kansalaisiin. Voimassa olevan 169 §:n 1 momentin mukaan Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua Suomessa ei ole 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla rekisteröity, voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin voimassa olevan 167 §:n 1 kohdan tavoin siitä, että unionin kansalainen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalainen voidaan käännättää Suomen rajalla, jos hän ei täytä 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Kyse on yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vaarantamisesta sekä kansanterveyteen liittyvistä syistä. Koska 1 momentin edellytykset koskisivat myös Pohjoismaiden kansalaisia, kohdassa ei mainittaisi 155 tai 155 a §:n edellytystä koskien voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, vaan tästä säädettäisiin ehdotettavassa 2 momentissa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulo voidaan estää Suomen rajalla käännättämällä hänet, jos hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Kohta vastaisi voimassa olevan 167 §:n 4 kohdan säännöstä. Tässä esityksessä ehdotetaan, että 170 §:ssä säädettäisiin maahantulokiellon voimassaolon alkamishetkestä. Maahantulokiellon voimassaolo alkaisi siitä ajankohdasta, jolloin unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä tosiasiallisesti poistuu Suomesta. Jos henkilö palaisi Suomeen maahantulokiellon voimassaolon aikana, sitä voitaisiin soveltaa, vaikka päätös, jolla maahantulokielto on aiemmin määrätty, olisi vailla lainvoimaa. Kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2023:48⁸² katsonut, toisenlainen tulkinta merkitsisi sitä, että maahantulokiellot menettäisivät merkityksensä.

Pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin voimassa olevan pykälän 1 kohdan säännös koskien 155 §:n edellytyksen täyttämistä. Momentissa säädettäisiin unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä osalta käännättämisen perusteeksi Suomen rajalla se, että hän ei täytä 155 tai 155 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Edellytyksenä unionin kansalaisen osalta on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja unionin kansalaisen perheenjäsenen osalta passi ja mahdollisesti myös viisumi. Säännöstä sovellettaessa tulisi kiinnittää huomiota 155 §:n 2 momenttiin. Sen mukaan, jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään, joka ei ole unionin kansalainen, ei ole vaadittavaa matkustusasiakirjaa tai mahdollisesti tarvittavaa viisumia, hänelle on ennen maahanpääsyn epäämistä varattava tilaisuus hankkia tarpeelliset asiakirjat tai saada ne toimitetuiksi, taikka osoittaa muilla keinoin, että hänellä on oikeus liikkua

⁸² <https://kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1684916419956.html>

ja oleskella vapaasti. Ulkomaalaislain 155 § perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 5 artiklan 4 kohtaan. Sen sijaan Pohjoismaiden kansalaisten maahantuloa koskee 157 §:n 1 momentti, jonka mukaan heillä on oikeus saapua maahan ilman passia suoraan näistä valtioista.

Pykälään ei sisällytettäisi enää voimassa olevan pykälän 2 ja 3 kohtia. Nämä kohdat koskevat tilanteita, joissa henkilö jo oleskelee Suomessa, eivätkä ne tule kyseeseen rajalla maahantulon estämisen yhteydessä.

168 §. *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet.* Pykälää muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin yhdestä unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskevasta maastapoistamismenettelystä, jota kutsuttaisiin karkottamiseksi. Nykyisessä 168 §:ssä säädetään sekä käännättämisestä että karkottamisesta. Kuten nykyisin, 10 luvussa tarkoitettavassa karkottamisessa tulisi ottaa huomioon soveltuvin osin 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Jos unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta karkottaminen perustuu yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin, sovelletaan myös 168 b §:ssä säädettyä kokonaisharkintaa.

Pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin luettelon muodossa unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä karkottamisen perusteet. Momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, että henkilö ei kolmen kuukauden oleskelun jälkeen täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä. Kohta vastaisi voimassa olevan pykälän 1 momentin edellytystä, mutta sitä täsmennettäisiin suhteessa 158 a §:ään siten, että edellytykset tulisivat sovellettaviksi oleskelun kestäessä yli kolme kuukautta. Sosiaalihuoltojärjestelmän kohtuutonta rasittamista ei mainittaisi erikseen, sillä se tulee huomioiduksi 158 a §:n 1 momentin 2 kohdan edellytyksen kautta.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin edellytykseksi se, että henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin ja momentin 3 kohdassa kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin. Nämä edellytykset vastaavat voimassa olevaa sääntelyä.

Kansallista turvallisuutta ei edelleenkaan mainittaisi pykälässä erikseen. Tämä johtuu siitä, että vapaan liikkuvuuden direktiivissä säädetään yleisestä järjestyksestä ja yleisestä turvallisuudesta. Kuten edellä tässä esityksessä on todettu, 156 §:n osalta on arvioitu tarkoituksenmukaisemmaksi pitäytyä EU-lainsäädännössä käytetyssä yleisen turvallisuuden käsitteessä, jonka tulkinnasta on runsaasti EUT:n oikeuskäytäntöä. EUT on esimerkiksi ratkaisussaan Secretary of State for the Home Department vastaan CS (C-304/14, 39 kohta) todennut, että käsitteeseen ”yleinen turvallisuus” kuuluu jäsenvaltion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus.

Momentin 4 kohdan mukaan henkilö voitaisiin karkottaa, jos hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti. Maahantulokieltoon määrätynä oleminen on aiemmin ollut ainoastaan käännättämisen peruste. Koska käännättäminen on kuitenkin voinut tulla kyseeseen paitsi rajalla myös sisämaassa, on se, että henkilö on määrätty maahantulokieltoon, syytä sisällyttää myös maasta karkottamisen perusteeksi. Lain 170 §:n 1 momentin mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan määrätä maahantulokieltoon, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä. Samaan momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös maahantulokiellon voimaantulon alkamishetkestä. Samalla tavalla kuin 167 §:n tarkoittamassa tilanteessa, myös karkottamisen perusteena voitaisiin soveltaa sitä, että henkilö on aiemmin määrätty maahantulokieltoon, vaikka päätös, jolla maahantulokielto on määrätty, olisi vielä vailla lainvoimaa.

Momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voitaisiin karkottaa, jos oleskeluoikeus olisi saatu 172 a §:ssä tarkoitetulla oikeuksien väärinkäytöllä. Lain 172 a §:n mukaan 10 luvun mukaiset oikeudet voidaan evätä, lopettaa tai peruuttaa, jos ne on saatu antamalla tietoisesti hakijan henkilöllisyyttä koskevia taikka muita asiaan vaikuttavia vääriä tietoja tai salaamalla tällaisia tietoja taikka muutoin oikeuksien väärinkäytöllä, kuten avioliitolla, joka on solmittu yksinomaan tässä luvussa säädettyjen oikeuksien saamiseksi. Pykälä perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 35 artiklaan, jossa säädetään myös siitä, että artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden on oltava oikeasuhteisia, ja niissä on sovellettava direktiivissä säädettyjä menettelyä koskevia takeita.

Sisällöllisesti karkottamisen perusteet pysyisivät siis pääosin samoina kuin voimassa olevassa laissa. Pykälään ei kuitenkaan sisällytettäisi enää 167 §:n 3 kohdan edellytystä koskien oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä. Syynä on se, että unionin kansalaisella on perussopimusten perusteella oikeus vapaasti liikkua ja oleskella toisen jäsenvaltion alueella. Oleskeluoikeuden rekisteröintiä voidaan edellyttää, mutta se ei ole oleskeluoikeuden perustava, vaan valvonnallinen toimenpide. Sen yhteydessä voidaan tarkastaa esimerkiksi se, vaarantaako henkilö yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta. Rekisteröinnin laiminlyönti ei kuitenkaan itsenäisenä perusteena saa johtaa maasta poistamiseen. Näitä unionin oikeuden peruslähtökohtia pyritään tuomaan aiempaa vahvemmin lain tasolle.

Karkottamisen perusteeksi ei sisällytettäisi enää 155 §:n mukaista edellytystä koskien voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia, vaan tämä vaatimus liittyisi selkeämmin maahantulon estämiseen Suomen rajalla, mistä säädetään 167 §:ssä. Hallintokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että oleskelu maassa ilman voimassa olevaa henkilöllisyysasiakirjaa ei ole enää myöhemmässä vaiheessa henkilö Suomessa tavattaessa peruste käännyttämiselle ulkomaalaislain 167 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, jos henkilöllisyysasiakirja on ollut voimassa, kun henkilö saapui Suomeen. Myös Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ratkaisussaan asiassa C-215/03 *Oulane* (16–18, 24 ja 26 kohdat) katsonut, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaate kuuluu yhteisön perusteisiin, ja niitä määräyksiä ja säännöksiä, joissa tämä periaate vahvistetaan, on tulkittava laajasti. Sen mukaan ”Voimassa olevan henkilökortin tai passin esittäminen yhteisön kansalaisuuden toteennäyttämiseksi on hallinnollinen muodollisuus, jonka ainoa tavoite on, että kansalliset viranomaiset toteavat oikeuden, joka johtuu suoraan kyseessä olevan henkilön asemasta. Näin ollen sen edellytykseksi, että jäsenvaltio tunnustaa palvelujen vastaanottajan, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, oleskeluoikeuden, ei voida asettaa sitä, että tämä kansalainen esittää voimassa olevan henkilökortin tai passin, jos hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa voidaan ilman mitään epäselvyyttä todistaa muilla keinoilla.”

Pykälän 2 momentin sanamuotoa muutettaisiin poistamalla viittaus pysyvään oleskelukorttiin, jottei siitä syntyisi kuvaa, että unionin kansalaisen perheenjäseneltä edellytettäisiin oleskelukorttia.

Pykälän 5 momenttia muutettaisiin siten, että siitä kävisi ilmi, että pakottavaksi syyksi katsottaisiin myös se, että unionin kansalaisen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta. Näissä tilanteissa pelkkä epäily olisi riittävä, eikä syyllistymistä tekoon edellytettäisi. Tämä on ollut lainsäätäjän tarkoitus säännöskohtaisten perustelujen perusteella jo aiemmin, mutta säännös on kirjoitettu siten, ettei sitä ole voitu soveltaa tarkoitetulla tavalla.

168 a §. *Työntekijän ja työnhakijan maasta karkottaminen.* Pykälään tehtäisiin muutokset, jotka johtuvat käännyttämisestä luopumisesta maastapoistamismenettelynä 10 luvussa. Jatkossa unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskisi yksi maastapoistamismenettely, josta säädetäisiin 168 §:ssä ja jota kutsuttaisiin maasta karkottamiseksi. Tämä pätsi myös pykälässä

tarkoitettuun tilanteeseen, jossa unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja taikka hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan löytää työtä. Myös pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaavasti.

169 §. *Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen perusteet.* Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi, koska käännyttämisestä maastapoistamismenettelynä ehdotetaan koko luvussa luovuttavan. Jatkossa 10 luvussa olisi vain yksi maastapoistamismenettely, jota kutsuttaisiin maasta karkottamiseksi. Myös pykälän sisältö muutettaisiin vastaamaan tätä tilannetta. Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä Suomen rajalla säädettäisiin 167 §:ssä. Pykälän 1 momentti muutettaisiin luettelon muotoon.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin myös siten, että siihen lisättäisiin uudeksi maasta karkottamisen perusteeksi se, että Pohjoismaan kansalainen on tullut Suomeen hänelle aiemmin määrätyn maahantulokiellon vastaisesti. Sääntely olisi jatkossa yhdenmukaista unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamiseen nähden, sillä heidän kohdallaan riittää perusteeksi jo nyt yksinomaan se, että henkilö on määrätty maahantulokieltoon.

Pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska rekisteröinti ei enää jatkossa määrittäisi kahta eri maastapoistamismenettelyä, vaan kyse olisi aina maasta karkottamisesta. Ehdotettavaan pykälän 3 momenttiin tehtäisiin momenttiviittauksia koskeva tekninen muutos.

170 §. *Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen.* Pykälän 1 momentista poistettaisiin viittaus käännyttämiseen. Muutos heijastelee koko 10 luvussa omaksuttua lähestymistapaa, jonka mukaan jatkossa olisi vain yksi maastapoistamismenettely eli maasta karkottaminen.

Lisäksi pykälän soveltamisalaa täsmennettäisiin siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi, että se kattaa kaikki käsillä olevan 10 luvun soveltamisalaan kuuluvat henkilöt. Tämä on ollut jo voimassa olevan säännöksen tarkoitus, eikä kyse ole sisällöllisestä muutoksesta. Lain 10 luvun piiriin kuuluvat paitsi unionin kansalaiset ja heihin rinnastettavat sekä näiden perheenjäsenet, myös Pohjoismaiden kansalaiset.

Pykälän 1 momenttia täsmennettäisiin maahantulokiellon voimassaolon alkamishetken osalta. Jos henkilön maahantulo estettäisiin Suomen rajalla, maahantulokielto tulisi voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen. Jos taas henkilö karkotettaisiin maasta, maahantulokiellon voimassaolo alkaisi siitä ajankohdasta, jolloin henkilö tosiasiallisesti poistuu Suomesta.

171 §. *Toimivaltaiset viranomaiset.* Pykälän 4 momentti koskien viranomaisten toimivallan jakaantumista ehdotetaan muutettavaksi täysin. Lain 151 ja 152 § eivät enää jatkossa koskisi toimivallan määräytymistä 10 luvussa. Toimivallan jakautumista poliisin ja rajatarkastusviranomaisen sekä Maahanmuuttoviraston välillä ei enää jatkossa määrittäisi se, onko unionin kansalainen tai Pohjoismaan kansalainen rekisteröinyt oleskelunsa maassa vaiko ei.

Pykälän 3 momenttia täsmennettäisiin nykyistä sääntelyä vastaavalla säännöksellä, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännyttämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Myös Maahanmuuttovirasto voisi tehdä 167 §:ssä tarkoitetun päätöksen. Maahanmuuttoviraston toimivalta käsittäisi rajalla tapahtuvat käännyttämiset siltä varalta, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen arvioisi, että asiassa tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta

pidemmäksi ajaksi tai jos poliisi tai rajatarkastusviranomainen katsoisi, että asialla on merkitystä 167 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Pykälän 5 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto päättäisi unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä taikka Pohjoismaan kansalaisen karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. Esimerkiksi tilanteet, joissa unionin kansalainen tai Pohjoismaan kansalainen olisi asettunut Suomeen pysyväisluonteisessa tarkoituksessa, kävisi täällä töissä ja viettäisi perhe-elämää, kuuluisivat Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Lähtökohtana olisi myös, että unionin kansalaisten perheenjäsenien karkottamisesta päättäisi Maahanmuuttovirasto. Erityisesti sellaisia perhekokonaisuuksia koskeva päätöksenteko, joissa on Suomeen asettautuneita perheenjäseniä, on usein monimutkaista ja se olisi tarkoituksenmukaista säilyttää jatkossakin Maahanmuuttovirastolla. Maahanmuuttovirasto tekisi aina myös karkottamispäätöksen sellaisten henkilöiden kohdalla, joiden Suomessa oleskeleva perheenjäsen on Suomen kansalainen.

Pykälän 6 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi päättää unionin kansalaisen tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamisesta, jos päätös karkottamisesta tehtäisiin 168 §:n 1 momentin 2–4 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin perusteella ja unionin kansalainen tai Pohjoismaan kansalainen olisi oleskellut maassa enintään yhden vuoden ajan, eikä hänellä olisi maahan asettuneita perheenjäseniä Suomessa. Momentin 2 kohdassa tarkoitettuna enintään yhden vuoden oleskelun aikana henkilölle ei olisi vielä ehtinyt kehittyä kovin vahvoja siteitä Suomeen. Jos henkilö ei olisi rekisteröinyt oleskeluoikeuttaan, yhden vuoden aika laskettaisiin hänen tosiasiallisesta maahantulostaan. Jos henkilö olisi rekisteröinyt oleskeluoikeutensa, aika laskettaisiin rekisteröinnin ajankohdasta lukien. Lyhytaikaiset poissaolot maasta eivät katkaisisi ajan laskentaa, jos henkilö pääsääntöisesti olisi oleskellut Suomessa ja olisi esimerkiksi täällä töissä. Myöskään tilanne, jossa henkilö esimerkiksi viettäisi viikonloput toisessa unionin jäsenmaassa, ei katkaisisi ajan laskentaa.

Ehdotetussa 3 kohdassa viitatuilla perheenjäsenillä, jotka eivät ole asettuneet Suomeen, tarkoitettaisiin sellaisia perheenjäseniä, joiden oleskelu maassa on lyhytaikaista, mahdollisesti turistina oleskelua. Merkkejä puolestaan siitä, että perheenjäsen on asettautunut Suomeen, voisivat olla esimerkiksi kotikunnan saaminen, rekisteröintimuodollisuuden täyttäminen, asunnon hankkiminen tai lasten ilmoittaminen kouluun.

Pykälän 7 momentin mukaan muussa kuin 6 momentissa tarkoitettussa tilanteessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi esitettävä karkottamista Maahanmuuttovirastolle. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi myös tehdä Maahanmuuttovirastolle esitys unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä taikka Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos se arvioi, että asiassa tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi tehdä esityksen Maahanmuuttovirastolle, jos se arvioisi, että asialla on merkitystä käsillä olevan pykälän soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

189 a §. *Viittaus rikoslakiin.* Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa viitattaisiin maahantulokiellon rikkomista koskevaan rikoslain 17 luvun 7 b §:ään. Lisäys on tarpeen, sillä ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä sisällä viittaussäännöstä rikoslain maahantulokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännöksen sisältävään pykälään.

193 §. *Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.* Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä, kun on kyse tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämiseen liittyvästä käännyttämisestä, josta olisi päättänyt poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Ehdotettava muutos liittyy 151 §:n 2 momenttiin ehdotettavaan säännökseen, jonka perusteella

myös poliisi ja rajatarkastusviranomainen voisivat tietyissä tilanteissa päättää tilapäistä suojelua saaneen käännättämisestä. Kyseisissä tapauksissa taustalla olisi Maahanmuuttoviraston päätös oleskeluluvan epäämisestä tilapäisen suojelun perusteella, jonka yhteydessä on esitetty vaatimus siirtyä toiseen EU:n jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Näissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista, että käännättämisestä koskevan valituksen käsittelisi sama hallinto-oikeus, joka olisi käsitellyt tilapäisen suojelun epäämistä koskevan valituksen.

198 b §. *Täytäntöönpanoa koskeva hakemus.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin vastaamaan 200 §:ään ehdotettavaa muutosta koskien karkottamispäätöksen täytäntöönpanon mahdollistamista 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta kaikissa tilanteissa, kun kyse ei ole kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta tai ehdotettavan 200 §:n 2 momentissa tarkoitettusta tilanteesta. Tästä syystä myös edellytys tehdä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, tulisi koskea kaikkia karkottamispäätöksiä, pois lukien kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehdyt karkottamispäätökset ja 200 §:n 2 momentin tilanteet.

200 §. *Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.* Pykälää muutettaisiin siten, että muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehty karkottamispäätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta. Tämä tarkoittaisi sitä, että muutoksenhaku karkottamispäätökseen ei automaattisesti lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti, kunnes tuomioistuin ratkaisee valituksen. Ulkomaalainen saisi kuitenkin oleskella maassa 30 päivän muutoksenhauulle annetun määräajan. Jos päätöksestä valitettaisiin 30 päivän valitusajan sisällä, valitus ei estäisi päätöksen täytäntöönpanoa, mutta hallintotuomioistuin voisi hakemuksesta kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon.

Muutokset toteutettaisiin poistamalla 1 momentin säännös koskien lainvoimaiseksi tulemisen edellyttämistä ja laajentamalla voimassa olevan pykälän 2 momentin säännös koskemaan kaikkia maasta karkottamista koskevia päätöksiä, pois lukien kuitenkin kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin liittyvät karkottamispäätökset. Päätöstä maasta poistamisesta ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus koskien täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä olisi ratkaistu. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehtävien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään 200 a §:ssä velvoittavan EU-lainsäädännön mukaisesti, eikä kyseiseen pykälään ehdoteta tässä esityksessä muutoksia.

Ehdotettu muutos tarkoittaisi sitä, että maasta karkotettava henkilö voisi oleskella maassa valitusajan eli 30 päivän ajan. Lain 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus tulee tehdä pääasiaa koskevan valituksen yhteydessä. Jos henkilö hakee täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Kyseisen hakemuksen ratkaisemiselle tuomioistuimessa ei ole säädetty määräaika.

Muutoksen tarkoituksena on tehostaa palautusten täytäntöönpanoa, kun jatkossa kaikki karkottamispäätökset voitaisiin panna täytäntöön aiempaa nopeammin. Toistaiseksi nopeampi täytäntöönpano on koskenut ainoastaan rikosten perusteella karkotettavia. Kuitenkin esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on asunut Suomessa pitkään pysyvällä oleskeluluvalla, ja hänelle on muodostunut siteitä Suomeen, voi harkittavaksi tulla 147 a §:ssä tarkoitettun vapaaehtoisen paluun ajan pidentäminen esimerkiksi lapsen koulukäynnin johdosta.

Ehdotettua pykälän 1 momenttiin sisällytettäisiin voimassa olevan lain säännös siitä, että jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. Ehdotettuun 2 momenttiin sisällytettäisiin voimassa olevan pykälän 3 momentti, johon ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

200 b §. *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämistä koskevan käännättämispäätöksen täytäntöönpano.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä koskien unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen sekä Pohjoismaan kansalaiselle rajalla maahantulon estämiseksi tehdyn käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa. Ehdotettavan säännöksen mukaan päätös käännättämisestä voitaisiin panna täytäntöön heti muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Voimassa olevan lain 201 a §:ssä säädetään unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta poistamisen täytäntöönpanosta. Pykälä sisältää sekä käännättämistä että maasta karkottamista koskevat täytäntöönpanosäännökset, jotka nyt ehdotetaan erotettavaksi eri pykäliin siten, että käsillä olevassa pykälässä säädettäisiin maahantulon estämisestä rajalla käännättämällä ja 201 a §:ssä maasta karkottamisesta.

Ehdotettava säännös vastaisi pitkälti voimassa olevan 201 a §:n 1 momentin säännöstä. Sen mukaan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä käännättämistä koskevan päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos joku käännytetään 167 §:n 1 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella ja asia on perustellusti kiireellinen. Ehdotettava 167 § sisältäisi voimassa olevien perusteiden lisäksi sen, että henkilö pyrkii maahan hänelle aiemmin määrätyn maahantulokiellon vastaisesti. Tämän perusteen täytäntöönpanokelpoisuudesta ei tällä hetkellä säädetä laissa.

201 a §. *Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen täytäntöönpano.* Pykälä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Myös pykälän otsikko täsmennettäisiin. Muutoksen taustalla on se, että jatkossa unionin kansalaisia koskisi vain yksi maastapoistamismenettely, jota kutsuttaisiin karkottamiseksi. Sisällöllisesti unionin kansalaisen sekä hänen perheenjäsenensä karkottamispäätöksen täytäntöönpanoa muutettaisiin siten, että päätös olisi lähtökohtaisesti täytäntöön pantavissa 30 päivän päästä päätöksen tiedoksisaannista. Voimassa olevan pykälän tavoin uudistettava pykälä koskisi paitsi unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään myös unionin kansalaisiin rinnastettavia ja näiden perheenjäseniä sekä Pohjoismaan kansalaisia.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että karkottamista koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saisi panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Säännös olisi samankaltainen kuin 200 §:ään ehdotettava kolmannen maan kansalaisen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva säännös.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa maasta karkottamisen aiempaa tehokkaampi täytäntöönpano. Jos 10 luvun soveltamisalaan kuuluvan henkilön karkottaminen perustuu vakaviin tai pakottaviin syihin, hän on yleensä kiinniotettuna tai vankilassa, eikä tapaukseen liity ehdotettavassa 3 momentissa tarkoitettua kiireellisyyttä. Maahanmuuttoviraston tekemät päätökset pantaisiin lähtökohtaisesti täytäntöön tämän säännöksen tai 2 momentin säännöksen nojalla.

Pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin poikkeusmahdollisuudesta 1 momentissa ehdotettavaan täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan pääsääntöön. Pykälän 2 momentin mukaan 168 §:n 1 momentin 4 kohdan tai 169 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella tehty karkottamispäätös voitaisiin panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Kyse on tilanteesta, jossa karkotettava on tullut maahan hänelle aiemmin määrätyn maahantulokiellon vastaisesti ja hänen maahantulonsa ja oleskelunsa maassa on näin ollen ollut alun perinkin laitonta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta panna poliisin tai rajatarkastusviranomaisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella tekemä karkottamispäätös heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Myös Maahanmuuttoviraston yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella tekemä päätös voitaisiin panna käsillä olevan momentin nojalla täytäntöön, jos päätös olisi tehty poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä. Käytännössä kyse olisi tilanteista, joissa määrättäisiin yli viiden vuoden pituinen maahantulokiello. Näissä tilanteissa Maahanmuuttovirastolle esityksen tekevän poliisin tai rajatarkastusviranomaisen tulisi ottaa karkottamisesityksessään kantaa siihen, tulisiko mahdollinen karkottaminen panna täytäntöön tässä momentissa tarkoitetulla tavalla kiireellisesti.

Säännöksen soveltaminen edellyttäisi sitä, että asian arvioitaisiin olevan perustellusti kiireellinen. Edellytys perustellusta kiireellisyydestä perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 30 artiklaan, jonka mukaan asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta poistumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksestä ilmoittamispäivästä lukien. Voimassa olevan 201 a §:n 2 momentin jälkimmäisessä virkkeessä säädetään siitä, että jos 167 §:n 3 kohdan perusteella tehty päätös perustuu siihen, että sen, jota päätös koskee, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja asia on perustellusti kiireellinen, päätös voidaan heti panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Tämä mahdollisuus nopeaan täytäntöönpanoon on tarkoitus säilyttää. Nyt se ehdotetaan nivottavan aiempaan paremmin yhteen direktiivissä edellytettävän asian kiireellisyyksivaatimuksen kanssa.

Maasta karkottamisesta päättävän viranomaisen olisi perusteltava asian kiireellisyys päätöksessä selkeästi erikseen. Kiireellinen karkottaminen olisi perusteltava todellisilla syillä ja sen olisi oltava oikeasuhteinen. Kiireellisyyttä arvioitaessa olisi otettava huomioon karkottamisen täytäntöönpanon vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään. Maasta karkottamisen täytäntöönpanosta aiheutuvia, yksityis- ja perhe-elämään vaikuttavia asioita ovat muun muassa irtisanoutuminen työstä, vuokrasopimuksen irtisanominen, irtaimiston lähettäminen uuteen asuinpaikkaan ja lasten koulunkäynnin keskeytyminen.

Lain 168 b §:ssä säädetään maasta karkottamista koskevasta kokonaisharkinnasta. Sen mukaan ennen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviin syihin perustuvaa maasta karkottamista koskevaa päätöstä on otettava huomioon, kuinka kauan unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä on oleskellut maassa, hänen ikänsä, terveydentilansa sekä perhetilanteensa ja taloudellinen tilanteensa ja kuinka hyvin asianomainen on kotoutunut Suomen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Lisäksi on otettava huomioon, missä määrin unionin kansalaisella ja hänen perheenjäsenellään on yhteyksiä kotimaahansa. Kuten nykyisin, 10 luvussa tarkoitettussa karkottamisessa tulisi ottaa soveltuvin osin huomioon 146 §:n mukainen kokonaisharkinta. Myös tämä kokonaisharkinta, erityisesti se, kuinka hyvin henkilö on kotoutunut suomalaiseen yhteiskuntaan, tukee päätöksentekijää päätöksen täytäntöönpanon kiireellisyyden arvioinnissa. Mitä enemmän siteitä Suomeen ja mitä vahvempia ne olisivat, sitä kohtuuttomampana heti päätöksen tiedoksiannon jälkeen tapahtuvaa täytäntöönpanoa voitaisiin pitää.

Karkottamispäätös voitaisiin panna täytäntöön perustellusti kiireellisenä, jos unionin kansalaisen voitaisiin perustellusti katsoa hyödyntäneen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen pääasiassa rikollisen toimintansa mahdollistamiseksi. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että unionin kansalainen olisi syyllistynyt rikoksiin lyhyen maassa oleskelunsa aikana. Perusteltua kiireellisyyttä puoltaisi se, ettei karkotettavalla ole ollut tarkoitustakaan asettua maahan pidempiaikaisesti. Toisaalta esimerkiksi asiat, joissa on kyse henkeen tai terveyteen kohdistuneista rikoksista, huumeririkoksista tai anastusrikoksista, katsottaisiin lähtökohtaisesti

perustellusti kiireellisiksi. Perusteltua kiireellisyyttä arvioitaessa myös rikollisuuden ammattimaisuus ja rikosten jatkamisvaara tulisi ottaa huomioon.

Voimassa olevan pykälän 6 momentin säännös ehdotetaan poistettavaksi. Momentin säännös sisällytettiin aikanaan direktiiviä täytäntöönpanossa lakiin, mutta se ei ole tarpeen. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei ole käytössä direktiivin 33 artiklassa tarkoitettuja tilanteita, joissa karkottamispäätös tehtäisiin rangaistuksena tai vankeusrangaistuksen oikeudellisena seurauksena. Direktiivissä tarkoitettu kahden vuoden sääntö, joka sisältyy 6 momenttiin, koskee yksinomaan edellä mainittuja tilanteita, eikä sen kansallinen täytäntöönpano ole tarpeen.

201 b §. *Pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano.* Pykälä ehdotetaan kumottavaksi, koska pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanosta säädetään Schengenin rajasäännöstössä, joka on asetuksena Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 3 kohdan mukaan muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Tarkoituksena ei ole muuttaa nykykäytäntöä. Muutos on osa pääsyn epäämistä koskevan sääntelyn kansallisen täytäntöönpanon uudelleen tarkastelua ja liittyy myös Suomen aikeeseen ilmoittaa komissiolle paluudirektiivin poikkeamismahdollisuuden käyttöönotosta pääsyn epäämisen osalta.

205 §. *Tiedoksianto Suomessa.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin myös rajatarkastusviranomaiselle toimivalta toimittaa maastapoistamispäätöksen tiedoksianto kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Ehdotetun muutoksen tavoitteena on lisätä prosessien sujuvuutta ja tehostaa siten maasta poistamisia.

Rajatarkastusviranomainen voisi antaa tiedoksi kansainvälistä suojelua koskevia kielteisiä päätöksiä. Kyse voisi olla esimerkiksi rajamenettelyssä tehdyistä päätöksistä. Vastaava joustavuus kuin laissa jo on säädetty poliisiin ja Maahanmuuttoviraston osalta on tarpeen myös suhteessa rajatarkastusviranomaiseen. Poliisiin tavoin myös rajatarkastusviranomainen voisi pyytää Maahanmuuttovirastoa antamaan päätöksen tiedoksi, jos virasto voisi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Näin pyritään varmistamaan tiedoksi antamisen tehokkuus ja joutuisuus eri tilanteissa.

Pykälän 4 momenttia täsmennettäisiin siten, että se koskisi jatkossakin myös siirtopäätöksen saaneita. Muutos on tarpeen sen vuoksi, että hallinta-asetuksen mukaista siirtopäätöstä ei enää jatkossa pidettäisi kansallisesti käännyttämisenä, eikä siihen voitaisi viitata maastapoistamispäätöksenä.

206 §. *Tiedoksianto ulkomailla.* Pykälään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa tietyin edellytyksin tiedoksi 150 d §:ssä tarkoitettu ennakkollista maahantulokieltoa koskeva päätös vasta myöhemmin, kun maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen tai toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Tulevaisuudessa kyseeseen tulisi myös ETIAS-matkustuslupa viisumivapaista maista tulevien osalta. Uusi säännös on tarpeen, koska ennakkollisen maahantulokiellon kohteena olevien, vakavan turvallisuusuhkan aiheuttavien henkilöiden kohdalla voi osoittautua, että tiedoksianto vaarantaisi yleisen turvallisuuden, kansallisen turvallisuuden tai maanpuolustuksen takaamisen tai olisi tarve välttää tuottamasta haittaa rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle tai selvittämiselle taikka rikoksiin liittyville syytetoimille.

Ulkomaalaislain 206 §:n 2 momentissa säädetään tiedoksiannosta ulkomaille postitse ja 3 momentissa tiedoksiannosta Suomen tai toisen Schengen-valtion edustuston taikka ulkoisen palveluntarjoajan kautta. Pykälän 4 momentin mukaan, jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiannosta

ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla siten kuin siitä hallintolain 62 §:ssä säädetään.

Lähtökohtaisesti myös ennakkollisen maahantulokiellon tiedoksiantoon sovellettaisiin tämän pykälän 1–4 momentin säännöksiä. Käytännössä tiedoksiantoa vaikeuttaa se, että maahantulokieltoon määrättyllä henkilöllä ei todennäköisesti ole itsellään tietoa siitä, että Suomi on määrännyt hänet maahantulokieltoon. Hän ei tästä syystä voi myöskään itse myötävaikuttaa tiedoksiannon toteutumiseen. Huomionarvoista kuitenkin on, että maahantulokielto tulisi ehdotettavan 150 d §:n 3 momentin mukaan voimaan heti kun sitä koskeva päätös on tehty. Myös SIS-kuulutus tehtäisiin heti päätöksenteon jälkeen.

Turvallisuusviranomaisten arvion mukaan kaikissa tapauksissa ei olisi perusteltua, että tieto ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätystä henkilöstä julkaistaisiin yleistiedoksiannona poliisin verkkosivuilla. Uudella säännöksellä mahdollistettaisiin se, että tiedoksianto voitaisiin toteuttaa vasta kun maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen on yhteydessä viranomaisiin hakiessaan viisumia tai oleskelulupaa Suomeen tai toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon. Edellytyksenä tiedoksiannon lykkäämiselle myöhempään ajankohtaan olisi se, että maahantulokiellon määräävä poliisi arvioisi, että päätöksen antaminen tiedoksi viipymättä sen tekemisen jälkeen vaarantaisi kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamisen, rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen taikka niihin liittyvät syytetoimet. Tiedoksiannon lykkääminen edellyttäisi aina tapauskohtaista punnintaa sekä lain 5 §:n mukaisen oikeasuhtaisuusperiaatteen noudattamista.

Ehdotetun säännöksen taustalla on SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artikla, jonka 1 kohdassa säädetään velvollisuudesta ilmoittaa kolmansien maiden kansalaisille, joista on tehty kuulutus SIS-järjestelmään, tällaisen kuulutuksen tekemisestä. Saman artiklan 2 kohdan mukaan tietoja ei kuitenkaan anneta, jos kansallisessa lainsäädännössä sallitaan tiedonsaantioikeuden rajoittaminen erityisesti valtion turvallisuuden, puolustuksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi tai jos on kyse rikosten ehkäisemisestä, paljastamisesta, tutkinnasta ja rikoksiin liittyvistä syytetoimista. Tiedoksiannon lykkäämisen tarkoituksena olisi taata yleinen turvallisuus, maanpuolustus tai kansallinen turvallisuus. Lisäksi tarkoituksena olisi välttää tuottamasta haittaa rikoksen ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämislle tai rikoksiin liittyville syytetoimille, jonka tiedoksianto voisi aiheuttaa. Kyse voisi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa tiedoksianto vaarantaisi rikostutkinnan toteutumisen. Kyse olisi samoista perusteista, joiden perusteella tiedonsaantioikeutta voidaan SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artiklan 2 kohdan perusteella kansallisessa lainsäädännössä rajoittaa.

SIS-rajatarkastusasetuksen nojalla käsiteltävien tietojen käsittelyyn sovelletaan pääsääntöisesti EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Ottaen huomioon ennakkollisen maahantulokielto-kuulutuksen tarkoitus ja käsiteltävät tiedot, tietojen käsittely kuuluu kuitenkin rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Kyseinen direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojalaille (1054/2018), jonka 28 §:ssä on rajoitettu rekisteröidyn tiedonsaantioikeutta, jos se rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä: 1) rikosten ennalta estämiselle, paljastamiselle, selvittämislle tai rikoksiin liittyville syytetoimille taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle aiheutuvan haitan välttämiseksi; 2) viranomaisen muun tutkinnan, selvityksen tai vastaavan menettelyn turvaamiseksi; 3) yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; 4) kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi; tai 5) muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi.

Jos henkilö hakisi viisumia tai oleskelulupaa Suomeen, ennakkollista maahantulokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa hänelle tiedoksi Suomen viranomaisten toimesta. Jos henkilö hakisi oleskelulupaa tai pitkäaikaista viisumia johonkin toiseen Schengen-valtioon, saisivat kyseisen

valtion viranomaiset tiedon Suomen SIS-järjestelmään tallentamasta maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevasta kuulutuksesta. Tällöin henkilölle annettaisiin tieto Suomen määräämistä maahantulokiellosta ja hänet ohjeistettaisiin ottamaan yhteyttä Suomen viranomaisiin. Suomen viranomaiset antaisivat henkilölle tiedoksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja muutoksenhaku aika alkaisi päätöksen tiedoksiannosta.

Ulkomailla olevalla henkilöllä, joka on määrätty maahantulokieltoon, olisi ulkomaalaislain 190 §:n mukainen oikeus hakea saamaansa päätökseen muutosta valittamalla. Hallintoprosessi toteutettaisiin samalla tavalla kuin tälläkin hetkellä sellaisissa valitusasioissa, joissa suojelupoliisi on antanut lausunnon. Suojelupoliisille järjestetään näissä tapauksissa suljettu suullinen käsittely lausunnon perusteluiden esittämiseksi hallinto-oikeudelle ja tämän jälkeen hallinto-oikeus arvioi, tuleeko valittajalle järjestää suullinen käsittely. Tämä voidaan toteuttaa etäyhteyksin. Hallinto-oikeus arvioi tällöin suojelupoliisin tietojen asianosaisjulkisuuden. Edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että ehdotus turvaisi ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätyn henkilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Vaikka tiedoksianto ehdotetun säännöksen nojalla voisi tapahtua pitkänkin ajan kuluttua sen jälkeen kun maahantulokieltopäätös ja sitä koskeva kuulutus on tehty, olisi se kuitenkin näissä tilanteissa tehokas tapa turvata henkilön tosiasiallinen oikeus hakea muutosta maahantulokieltopäätökseen. Niin kauan kun henkilö ei olisi pyrkimässä Suomeen tai Schengen-alueelle, ei hänelle määrätty maahantulokielto vaikuttaisi hänen elämäänsä tai oikeuksiinsa Schengen-alueen ulkopuolella. Hänellä olisi kuitenkin päätöksen tiedoksi saatuaan käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot samalla tavalla kuin muissakin ulkomaalaisasioissa riippumatta siitä, missä päin maailmaa hän oleskelee.

9.2 Rikoslaki

17 luku Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 b §. *Maahantulokiellon rikkominen.* Pykälään tehtäisiin tarvittavat ulkomaalaislain pykäläviittauksia koskevat muutokset. Pykälän 1 momentin 1 kohdan viittausta ulkomaalaislakiin muutettaisiin siten, että 150 §:n 1 momentin sijasta viitattaisiin 150, 150 a ja 150 d §:ään. Pykälän 1 momentin 2 kohdasta poistettaisiin tarpeettomana viittaus 150 §:n 3 kohtaan, koska tämä tulisi jo katettua ehdotettavassa 1 kohdassa. Muutosten tarkoituksena on, kuten voimassa olevassa pykälässä, että maahantulokiellon rikkomisen olisi rangaistavaa tilanteissa, joissa henkilö, jolla on voimassa oleva maahantulokielto, tulee Suomeen.

Ulkomaalaislain maahantulokiellon määräämistä koskevaa sääntelyä uudistettiin lailla 147/2025. Lain 150 § jaettiin sisällön perusteella useammaksi eri pykäläksi ja erillisen maahantulokiellon määräämismahdollisuutta laajennettiin. Lisäksi lakiin lisättiin uusi 150 a § koskien maahantulokiellon määräämistä muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle. Myös tässä esityksessä ehdotetaan muutoksia 150 ja 150 a §:ään sekä lakiin lisättäväksi uusi 150 d § koskien ennakkollisen maahantulokiellon määräämistä.

10 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 12.6.2026.

Ulkomaalaislain voimaantuloon ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksistä. Siltä osin kuin muutoksissa on kyse karkottamis- tai käännyttämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, henkilön oikeusturva edellyttää, että ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta sellaisiin päätöksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa. Lisäksi ehdotetaan liittyen 36 b §:ään, että ennen tämän

lain voimaantuloa jätettyyn oleskelulupahakemukseen sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Ulkomaalaislain 59 §:ään lisättäväksi ehdotettavan, oleskeluluvan raukeamista uuden luvan myöntämisen perusteella koskevan säännöksen osalta ehdotetaan, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin muiden kuin tilapäistä suojelua saavien osalta vasta 1.7.2027 alkaen eli sellaisiin oleskelulupahakemuksiin, jotka olisi tehty kyseisen ajankohdan jälkeen. Myöhempi voimaantulo on tarpeen, jotta automaation edellyttämä järjestelmäkehitys saadaan Maahanmuuttovirastossa valmiiksi. Kuitenkin tilapäistä suojelua saavien osalta uuden lain soveltaminen alkaisi heti lain voimaan tullessa 12.6.2026, jotta voidaan varautua tilapäisen suojelun päättymiseen.

Voimassa olevan 110 §:n mukaan tilapäisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa. Tällä hetkellä Venäjän hyökkäyssodan johdosta tilapäinen suojelu ja sen perusteella myönnetyt oleskeluluvat ukrainalaisille ovat voimassa 4.3.2027 asti. Vielä ei ole tiedossa, mitä sen jälkeen tapahtuu. Tilapäisen suojelun kestosta päätetään Euroopan unionin neuvostossa. Suojelun tilapäisen luonteen vuoksi on kuitenkin välttämätöntä varautua tilapäisen suojelun päättymiseen. Unionitasolla on syyskuussa 2025 hyväksytty neuvoston exit-suositukset. Suositukset lähtevät siitä, että jäsenvaltioiden olisi mahdollistettava henkilöiden siirtyminen edellytykset täyttäessään sellaisille oleskeluluvulle, jotka vastaavat paremmin heidän nykyistä tilannettaan unionissa. Vaihtoehtona on hallittu paluu Ukrainaan.

Yhteensä 6 436 tilapäisen suojelun saajaa maassa yhteensä oleskelevasta noin 50 000 tilapäisen suojelun saajasta, on 29.1.2026 mennessä saanut muun oleskeluluvan: työperusteiselle oleskeluluvulle on siirtynyt 3 567, perhesideperusteiselle oleskeluluvulle 2 557, opiskeluperusteiselle oleskeluluvulle 15 ja muulle oleskelulupatyypille 297 tilapäisen suojelun saajaa. Tämän esityksen 59 §:n 1 momentin 3 kohdassa ehdotettavan muutoksen johdosta aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaa, jos oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa. Tilapäistä suojelua saaneiden osalta muutos ehdotetaan tulemaan voimaan 12.6.2026. Edellä olevaan liittyen säädettäisiin lisäksi, että myös sellaisten henkilöiden tilapäistä suojelua koskeva oleskelulupa raukeaisi, joille olisi jo ennen lain voimaantuloa 12.6.2026 myönnetty muu oleskelulupa. Käytännössä kyse on tilapäisen suojelun perusteella aikavälillä 11.3.2022–11.6.2026 myönnettyistä tai jatketuista oleskeluluvista, jotka ovat voimassa 4.3.2027 asti. Tilapäisen suojelun perusteella myönnetyt oleskeluluvat raukeaisivat kahden kuukauden kuluttua lain voimaantulosta eli 12.8.2026. Oleskelulupien raukeaminen rinnastuisi mihin tahansa sellaiseen tilanteeseen, jossa oleskeluluvan voimassaolo päättyy kuten esimerkiksi määräaikaisen oleskeluluvan voimassaoloajan umpeutuminen. Koska oleskeluluvat raukeaisivat suoraan lain nojalla, Maahanmuuttoviraston ei tarvitsisi tehdä asiassa päätöstä.

Koska näillä henkilöillä on voimassa oleva oleskelulupa muulla perusteella, ei muutoksella olisi vaikutusta henkilöiden oikeuteen jatkaa oleskeluaan Suomessa. Sen sijaan henkilöiden oikeus esimerkiksi vastaanottopalveluihin lakkaisi. Ei voida pitää perusteltuna, että esimerkiksi työperusteisella oleskeluluvalla oleskelevalla olisi edes lähtökohtaisesti oikeus vastaanottopalveluihin.

Ehdotettu muutos asettaisi kaikki tilapäistä suojelua Suomessa saavat mutta muulla perusteella myönnetylle oleskeluluvulle siirtyneet ja siirtyvät henkilöt yhdenvertaiseen asemaan riippumatta siitä, onko muulle oleskeluluvulle siirrytty ennen vai jälkeen 12.6.2026. Kaikki henkilöt oleskelisivat maassa yhdellä oleskeluluvalla ja ilman tilapäisen suojelun asemaa muulla oleskeluluvalla siirtymisajankohdastaan riippumatta. Tämä on erittäin keskeistä varauduttaessa tilapäisen suojelun päättymiseen aikanaan.

On huomioitava, että neuvoston exit-suositusten johdantokappaleessa 5 tuodaan esiin siirtymisestä muille oleskeluluville, että tiettyjen direktiivien (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien (EU) 2016/8016, (EU) 2021/18837 ja (EU) 2024/12338) mukaiset ”luvut ovat mahdollisia edellyttäen, etteivät asianomaiset henkilöt samanaikaisesti saa tilapäistä suojelua unionissa. [...] Jäsenvaltioiden olisi myös ilmoitettava tilapäistä suojelua saaville henkilöille mahdollisimman pian ja viimeistään lupaa haettaessa, että he eivät voi samanaikaisesti saada tilapäistä suojelua ja kyseisten direktiivien mukaista lupaa.” Vaikka tämä koskee vain edellä mainittuja unionin oikeudesta johdettuja oleskelulupia, niin se heijastaa ajatusta siitä, että tilapäisen suojelun perusteella myönnettyä oleskelulupaa ja muulla perusteella myönnettyä oleskelulupaa ei ole tarkoitettu olemaan voimassa rinnakkain.

Ulkomaalaislain 58 §:n 5 momentin mukaan määräaikainen oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa. Koska muulle oleskeluluvalle siirtyneen henkilön osalta voidaan arvioida, ettei hänellä enää ole tarvetta tilapäiseen suojeluun, Maahanmuuttovirasto voisi voimassa olevan lainsäädännön puitteissa jo nykyisellään peruuttaa tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan, kun henkilölle myönnetään oleskelulupa muulla perusteella. Vaikka kahden rinnakkain voimassa olevan oleskeluluvan järjestelmää ei voi pitää ulkomaalaislainsäädännön lähtökohdan mukaisena, näin ei kuitenkaan ole toimittu johtuen tilapäisen suojelun poikkeuksellisesta luonteesta, lainsäädäntöön ja sen tulkintaan liittyvästä epäselvyydestä, kun tilapäistä suojelua sovelletaan nyt ensimmäistä kertaa, sekä peruuttamiseen liittyvästä hallinnollisesta menettelystä mukaan lukien henkilön kuuleminen. Nyt kyseessä olevaan ryhmään kuuluvien henkilöiden oleskelulupien raukeaminen olisi yhdenvertaisuussyistä perusteltua. Voimassa olevien oleskelulupien raukeamisesta suoraan lain nojalla nyt ehdotetulla tavalla on lisäksi kyse myös menettelyllisestä tehokkuudesta tavoitellun oikeustilan saavuttamiseksi.

Kyseiseen ryhmään kuuluvat henkilöt eivät oleskelulupaa muulla perusteella hakiessaan ole voineet varmuudella tietää, että toiselle oleskeluluvalle siirtyminen tulisi johtamaan tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan raukeamiseen, koska näin ei mahdollistavasta lainsäädäntöpohjasta huolimatta ole toimittu. Lainsäädännöstä ei kuitenkaan voi johtaa oikeutettua odotusta kahdella rinnakkaisella oleskeluluvalle oleskelemiseen samaan aikaan. Tällaiselle ei myöskään ole tarvetta. On kuitenkin erittäin tärkeää, että henkilöitä tiedotetaan kattavasti ja hyvissä ajoin tilapäisen suojelun perusteella hänelle myönnetyn oleskeluluvan raukeamisesta kaksi kuukautta lain voimaantulon jälkeen 12.8.2026, jos henkilölle on myönnetty myös muu oleskelulupa.

Mikä henkilö haluaa muun oleskeluluvan sijaan oleskella maassa tilapäisen suojelun oleskeluluvan nojalla, hän voi pyytää Maahanmuuttovirastolta muun oleskeluluvan peruuttamista. Vaihtoehtoisesti hän voi myöhemmin hakea uudestaan tilapäistä suojelua maksutta eikä muutos vaikuta hänen oikeuteensa saada tilapäistä suojelua ja sen perusteella oleskeluluvan, mikäli hän edelleen kuuluu tilapäisen suojelun voimassa olevaan kohderyhmään. Tällöin hänelle muulla perusteella myönnetty oleskelulupa raukeaa tässä esityksessä ehdotettavan 59 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla.

11 Toimeenpano ja seuranta

Ulkomaalaislain toimivuutta seurataan sisäministeriössä. Seuranta toteutetaan muun muassa arvioimalla muutosten toimivuutta Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen kanssa säännöllisesti käytävien keskustelujen ja muun palautteen kautta. Erityisesti lakiin uutena ehdotettavan ennakkollisen maahantulokiellon toimivuutta ja vaikutuksia voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella tarkemmin noin vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Tuomioistuinvirasto on pitänyt tärkeänä seurata maastapoistamispäätösten

täytäntöönpanokelpoisuutta koskevien muutosehdotusten vaikutuksia hallintotuomioistuinten työmäärään ja niiden resurssitarpeen kehitykseen.

12 Suhde muihin esityksiin

12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Paktin kansallista täytäntöönpanoa koskevassa lainsäädäntöhankkeessa (SM032:00/2024) valmistellaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Hallinta-asetuksen kansallinen täytäntöönpano toteutetaan pääosin kyseisessä hallituksen esityksessä, mutta myös käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan joitakin muutoksia ulkomaalaislain 7 ja 9 lukuihin. Molemmat hallituksen esitykset on tarkoitus saattaa eduskunnan käsiteltäväksi samaan aikaan. Esitykset pyritään yhteensovittamaan mahdollisimman hyvin jo valmisteluvaiheessa, mutta esitysten laajuuden vuoksi on vielä eduskuntakäsittelyvaiheessa tarve varmistua niiden yhteensopivuudesta. Molemmissa esityksissä ehdotetaan muutoksia 131, 147 a, 193, 198 b ja 200 b §:iin, mikä tulisi ottaa eduskuntakäsittelyssä huomioon. Esityksissä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan samanaikaisesti. Lisäksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 121/2025 vp ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislain 131 §:ää.

13 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perusoikeuksien kannalta olennaisia säännöksiä ehdotusta tarkasteltaessa ovat perustuslain yhdenvertaista kohtelua (6 §), henkilökohtaista vapautta (7 §), liikkumisvapautta (9 §), yksityiselämän suojaa sekä siihen kuuluvia perhe-elämän suojaa ja henkilötietojen suojaa (10 §), oikeusturvaa (21 §) ja perusoikeuksien turvaamista (22 §) koskevat säännökset. Perustuslaissa säädetyt perusoikeudet, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta, kuuluvat kaikille kansalaisuudesta riippumatta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perus- ja ihmisoikeusherässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisten tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat (PeVL 34/2016 vp, s. 3, PeVL 24/2016 vp, s. 4). Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

Tässä esityksessä on pyritty löytämään tasapaino käsittelyn nopeuttamista ja tehostamista koskevien tavoitteiden sekä oikeusturvaan ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvien tavoitteiden välillä. Tämä koskee erityisesti maasta karkottamista koskevia ehdotuksia, joissa karkottamispäätöksen nopeutettu täytäntöönpanokelpoisuus ehdotetaan jäävän riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Täytäntöönpanokieltihakemuksen ratkaisemiselle ei olisi määräaikaa. Ehdotukset turvaavat karkotettavan oikeusturvan. Karkottamispäätöksen täytäntöönpanon nopeuttaminen ei koskisi kansainvälisen suojelun hakijoita.

13.1 Lapsen edun toteutuminen sekä yksityis- ja perhe-elämän suoja

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

Perustuslakivaliokunta on muun muassa niin sanottua rajamenettelyä koskevaa EU-asetusta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota lapsen edun merkitykseen asian kannalta (PeVL 15/2021 vp, kappaleet 13—15). Perustuslakivaliokunta korosti tältä osin hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, perhe-elämän suojan toteutumista ja erityisesti lapsen edun asianmukaista huomioon ottamista (PeVL 4/2004 vp, s. 6/I, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

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

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

Arvioitavaksi tässä esityksessä tulee lapsen edun ja perhe-elämän suojan toteutuminen erityisesti tilanteessa, jossa maahantulokieltoon määrättävällä henkilöllä tai maasta karkotettavalla henkilöllä on perhe- ja muita siteitä Suomeen. Maahantulokieltoa määrättäessä tehdään aina 146 §:n edellyttämä kokonaisharkinta, jossa arvioidaan myös lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät kysymykset. Maasta karkottamisen osalta huomionarvoista on, että esityksessä ei ole kyse karkottamista koskevasta päätöksenteosta, vaan jo tehdyn päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Kun päätös karkottamisesta on tehty, on jo suoritettu kokonaisharkinta, jossa myös lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan liittyvät näkökohdat on otettu huomioon. Nyt kyse on siitä, millä tavalla lapsen etu ja perhe-elämän suoja tulevat huomioon otetuiksi, kun päätösten täytäntöönpanoa ehdotetaan nopeutettavan. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta harkita lapsen etua tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyä sovellettaessa.

13.2 Karkottamispäätösten ja pääsyn epäämistä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälä vastaa perustuslakia edeltäneen hallitusmuodon 5 §:ää (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–46, PeVM 25/1994 vp). Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät

asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on uudistuksen esitöitä koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) pohtinut perusoikeuksien sallittuja rajoituksia. Se totesi, että mahdollisten rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Lisäksi rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on luonteeltaan ehdoton kielto. Perustuslain esitöiden mukaan palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52).

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

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

Perustuslakivaliokunta on erityisesti palauttamiskiellon osalta nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (esim. PeVL 44/2022 vp, s. 6, PeVL 18/2018 vp, PeVL 20/2017 vp ja PeVL 37/2002 vp.). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 17/2024 vp, kappale 33, PeVL 44/2022 vp, kappale 24, PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

Ehdotuksella ei muuteta ulkomaalaislaissa säädettyjä perusteita maasta poistamista koskevan päätöksen tekemiselle. Maasta poistamisen täytäntöönpanossa viranomaisia velvoittaa perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä ilmaistu kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuva palautuskielto. Tilanteet, joissa karkottamispäätöksen yhteydessä on samalla ratkaistu kansainvälistä suojelua koskevan aseman lakkaamista, peruuttamista tai uusimatta jättämistä koskeva asia, on nimenomaisesti rajattu muutosten soveltamisalan ulkopuolelle. Kaikki maasta poistamista koskevat päätökset tehdään yksilöllisesti. Niitä koskee ulkomaalaislain 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa kiinnitetään erityistä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan sekä ylipäänsä henkilön

yksilölliseen tilanteeseen liittyviin seikkoihin. Ehdotetut muutokset eivät vaaranna maasta karkotettavien henkilöiden tilanteen yksilöllistä arviointia, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 4, PeVL 34/2016 vp, s. 4). Tässä esityksessä arvioitavaksi tulee ehdotukset koskien karkottamispäätöksen tuleamista täytäntöönpanokelpoiseksi 30 päivän kuluttua päätöksen tiedoksiannosta. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia muutoksenhakuoikeuteen tai esimerkiksi muutoksenhaun määräaikaan. Henkilö voi myös pääsääntöisesti oleskella Suomessa koko muutoksenhakuajan eli 30 päivää. Tänä aikana hänellä on mahdollisuus järjestää itselleen mahdollinen avustaja, sopia tapaaminen tämän kanssa ja valmistella valitus, kuten perustuslakivaliokunta on muutoksenhaun mitoituksen osalta edellyttänyt (PeVL 15/2021 vp, kappale 10, PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 8/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä käsitellyt ulkomaalaislain 201 §:ssä säädettyä käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 10–12). Valiokunta ei pitänyt käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Se totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Perustuslakivaliokunta on sittemmin (PeVL 47/2014 vp, s. 3) viitannut ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä toteamaansa ja katsonut, että viranomaisen maasta karkottamista koskevan päätöksen välitön täytäntöönpano muutoksenhausta huolimatta on tällaisessa tilanteessa henkilön perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta arveluttavaa. Se katsoi, että sääntelyä tuli selventää siten, että karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn hakemuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai omasta aloitteestaan antanut päätöksen täytäntöönpanoa koskevan määräyksen.

Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia sääntelyyn, jolla jo nyt mahdollistetaan tiettyjen maastapoistamispäätösten välitön täytäntöönpano. Ehdotusten lähtökohtana on se, että karkottamispäätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin hallinto-oikeus on ratkaissut mahdollisesti tehdyn täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen tai sillä on ollut mahdollisuus ottaa kantaa täytäntöönpanon keskeyttämiseen tai kieltämiseen. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palautuskielto velvoittaa ehdottomana myös maasta poistamista täytäntöönpanossa. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. mm. tuomio 4.9.2025, PPU (Adrar), asia C-313/25, kohta 62 ja 64) edellyttää, että palauttamiskieltoa noudatetaan palauttamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Ulkomaalaislain 202 §:n 1 momentin mukaan lainvoimaista päätöstä tai päätöstä, joka tämän lain mukaan on muutoin pantavissa täytäntöön, ei saa panna täytäntöön, jos on syytä epäillä, että ulkomaalaisen palauttaminen alkuperämaahan tai muuhun maahan saattaa hänet 147 §:ssä tarkoitettuun vaaraan.

Esityksessä ehdotetaan, että 201 b § koskien pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta kumottaisiin. Säännös perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan muutoksenhaku ei lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa. Rajasäännösten 14 artiklan 4 kohdan mukaan rajavartijoiden on huolehdittava siitä, että kolmannen maan kansalainen, jolta on evätty pääsy, ei mene asianomaisen

jäsenvaltion alueelle. Asetus on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, minkä vuoksi täytäntöönpanokelpoisuudesta ei ole tarve säätää kansallisesti.

Rajasäännöstön 14 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku on tehtävä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Kolmannen maan kansalaiselle on myös annettava kirjallinen tieto yhteyspisteistä, jotka voivat antaa tietoja edustajista, jotka kansallisen lainsäädännön mukaan ovat toimivaltaisia toimimaan kolmannen maan kansalaisen puolesta. Valitusoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 190 §:n 2 momentissa. Sen mukaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännöstön perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäämisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Rajasäännöstöstä tulee suoraan sovellettavaksi 4 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirja, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia.

Suomen on tarkoitus ilmoittaa komissiolle, että se soveltaa jatkossa paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista poikkeamismahdollisuutta (nk. derogaatio) pääsyn epäämiseen. Pääsyn epäämisessä ei ole kyse maasta poistamisesta, eikä ulkomaalaislain maasta poistamista koskevan 9 luvun säännöksiä ole tämän vuoksi tarkoituksenmukaista ulottaa koskemaan pääsyn epäämistä. Esitystä valmisteltaessa onkin tarkasteltu tästä näkökulmasta uudelleen pääsyn epäämistä koskevaa kansallista täytäntöönpanoa.

13.3 Maahantulokieltoa koskeva sääntely

13.3.1 Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella

Esityksessä ehdotetaan, että lakiin sisällytettäisiin mahdollisuus ennakollisen maahantulokiellon määräämiseen yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella. Ehdotetulla ennakollisella maahantulokiellolla estettäisiin sellaisten kolmannen maan kansalaisten maahantulo, joiden läsnäolosta Suomessa tai muualla Schengen- ja EU-alueella muodostuisi vakava uhka.

Schengen- ja EU-alueen turvallisuudesta huolehtiminen on kaikkien jäsenvaltioiden vastuulla. Se on edellytys unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden ja muiden perusoikeuksien toteutumiselle. Esimerkiksi kansainvälisiin terroristiverkostoihin osallistuvat henkilöt voivat aiheuttaa uhkan alueen turvallisuudelle ja näin ollen kaikille jäsenvaltioille, vaikka heillä ei olisikaan suoraa yhteyttä jokaiseen jäsenvaltioon.

Ehdotetun sääntelyn kannalta olennaista on se, että ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa tulee perustuslain 9 §:n 4 momentin nojalla säätää lailla. Säännöksen lähtökohtana on ”kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan”. Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa ”paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen

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

Ehdotetussa sääntelyssä on kyse julkisen vallan käytöstä suhteessa kolmannen maan kansalaiseen, minkä vuoksi on olennaista, että hallintoasian osapuolen oikeudet ja hyvän hallinnon periaatteet turvataan. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet, kuten käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta, turvataan saman pykälän 2 momentin mukaan lailla. Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu myös EIS:n 6 artiklassa ja KP-sopimuksen 14 artiklassa. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74 sekä PeVL 59/2014 vp, s. 2—3 ja PeVL 4/2010 vp, s. 3/II).

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta, on olennaista, että ennakkollista maahantulokieltoa koskeva päätös tehtäisiin aina yksilöllisen arvioinnin perusteella, jossa punnittaisiin kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja maahanpääsyn estämisen seurauksia suhteessa hänen läsnäolostaan jäsenvaltion alueella tai Schengen-alueella aiheutuvaan vakavaan uhmaan. Edellytys yksilöllisestä arvioinnista perustuu SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. Kynnys ennakkollisen maahantulokiellon määräämiselle on ehdotetussa 150 d §:ssä asetettu korkealle, sillä siinä edellytettäisiin painavia syitä katsoa, että kolmannen maan kansalainen muodostaisi vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Myös tältä osin ehdotettu sääntely on sidottu SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklaan, jossa säädetään kuulutusten tekemisestä maahantulon ja maassa oleskelun epäämisen perusteella.

Oikeus tulla omassa asiassaan kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä mainituista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Myös EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti. Tässä ehdotuksessa merkityksellistä on se, että kuuleminen voisi johtaa siihen, että maahantulokieltoon määrättävä henkilö saattaisi välittömästi tiedon kuulemispyrkimyksistä saatuaan pyrkiä Schengen-alueelle jonkin toisen jäsenvaltion kautta. Tällöin Suomen määräämän maahantulokiellon vaikutukset menettäisivät merkityksensä. Tästä syystä kyseeseen tulisi lähtökohtaisesti hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohta, jonka mukaan kuulemista ei tarvitse suorittaa, jos kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle. Ehdotettavassa sääntelyssä tulee erityisesti arvioitavaksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen tiedoksianto. Perustuslakivaliokunta on todennut tiedoksiannolla olevan olennainen vaikutus siihen, miten asianosaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin toteutuu. Tiedoksianto on tehtävä siten, että vastaanottaja saa oikeuksiensa käyttämiseksi tarvitsemansa tiedot selkeästi, hänelle ymmärrettävinä ja riittävän ajoissa (PeVL 9/2010 vp s. 2).

Ennakkollista maahantulokieltoa koskeva päätös pyrittäisiin antamaan tiedoksi maahantulokieltoon määrätylle henkilölle ulkomaalaislain 206 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedoksiannon toteuttaminen asianosaisen oikeusturvan takaavalla tavalla on mahdollista erilaisilla toteutustavoilla, eikä perustuslakivaliokunta ole edellyttänyt tiedoksiannolle tiettyä toteutustapaa (PeVL 59/2025 vp, 7 ja 8 kohdat). Perustuslakivaliokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään korostanut, että tiedoksianto edellyttää vastaanottajan myötävaikutusta ja valmiutta tiedon vastaanottamiseen (PeVL 9/2010 vp, s. 2).

Koska ennakkollisen maahantulokiellon määrääminen perustuisi pääsääntöisesti tiedustelutietoon, esityksessä ehdotetaan, että tiedoksianto ulkomailla koskevaan 206 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa tiedoksiantomenettelystä ennakkollisen maahantulokiellon tiedoksiannon osalta tietyistä säännöksessä mainituista syistä. Ehdotuksen mukaan tiedoksianto voitaisiin poikkeuksellisesti toteuttaa vasta kun maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen tai toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon. Perusteet antaa ennakkollista maahantulokieltoa koskeva päätös tiedoksi myöhemmin perustuisivat SIS-rajatarkastusasetuksen 52 artiklaan. Tiedoksiannon lykkääminen arvioitaisiin yksilöllisesti ottaen huomioon ulkomaalaislain 5 §:ään sisältyvä oikeussuhtaisuusperiaate.

Arvioitaessa ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä, on punnittava toisiinsa nähden toisaalta maahantulokieltoon määrätyn henkilön aiheuttamaa turvallisuusuhkaa yhteiskunnalle ja koko Schengen-alueelle ja toisaalta kyseisen henkilön oikeusturvan, erityisesti päätöksen tiedoksisaannin ja muutoksenhakuoikeuden, toteutumista. Maahantulokieltoon määräämisen taustalla voi olla esimerkiksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava terrorismiin liittyvä toiminta, väkivaltainen radikalisoituminen tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta.

Ehdotettu sääntely sisältäisi viimesijaisen tiedoksiannon toteuttamiskeinon tilanteessa, jossa tieto maahantulokiellosta joko suoraan sen kohteena olevalle henkilölle tai laajemmin esimerkiksi rikollis- tai terroristiverkostoille vaarantaisi kansallista turvallisuutta, yleistä turvallisuutta, maanpuolustusta tai rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen taikka rikoksiin liittyvät syytetoimet. Ehdotettavalla menettelyllä turvattaisiin päätöksen tiedoksisaannin tosiasiallinen tehokkuus ja sitä kautta valitusmahdollisuus, vaikka se ei tapahtuisikaan viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen.

Arvioinnissa merkityksellistä on myös se, että maahantulokieltoon määrätty henkilö voisi hakea maahantulokiellon peruuttamista ja saattaa tarvittaessa tämän asian tuomioistuimen ratkaistavaksi. Hakiessaan maahantulokiellon peruuttamista hän voisi ilmaista näkemyksensä määrätystä maahantulokiellosta ja tuoda esiin sitä vastaan puhuvia seikkoja kuten mahdollinen oleskelulupa tai siteet johonkin Schengen-valtioon. Erityisesti pitkien maahantulokieltojen osalta merkitystä on myös SIS-rajatarkastusasetuksen 39 artiklan säännöksellä, joka edellyttää, että kuulutuksen tehnyt jäsenvaltio kolmen vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistaa, onko sitä tarpeen säilyttää. Jos kansallisessa päätöksessä määrätään pitempi voimassaoloaika kuin kolme vuotta, kuulutusta on tarkasteltava uudelleen viiden vuoden kuluessa. Edellä kerrotut näkökohdat vahvistavat maahantulokieltoon määrätyn henkilön oikeusturvan toteutumista sekä ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta.

Ehdotettavassa 150 d §:ssä tarkoitettulla maahantulokiellolla olisi välitön oikeusvaikutus. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ulkomaalaislakiin ehdotettua käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (ks. PeVL 47/2014 vp, s. 3/I, PeVL 4/2004 vp, s. 10–12). Valiokunta ei tuolloin pitänyt käännättämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Valiokunta totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää

riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä tilanne on erilainen, koska sääntelyn kohteena oleva ulkomaalainen ei oleskele Suomessa, eikä häntä olla poistamassa maasta. Maahantulokiellon välitön oikeusvaikutus kohdistuu ulkomaalaiseen, joka jo oleskelee ulkomailla, ja jonka pääsy Suomeen tai Schengen-alueelle halutaan hänen läsnäolostaan aiheutuvan uhkan vuoksi tehokkaasti estää.

Ennakollisen maahantulokiellon määräämisessä voi nousta esiin kysymys puuttumisesta maahantulokieltoon määrättävän ja hänen perheenjäsenensä EIS:n 8 artiklassa suojattuun perhe-elämään. Perhe-elämän suoja ei ole ehdoton, vaan siihen voidaan puuttua silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi. EIT on korostanut ratkaisukäytännössään oikeudenmukaista tasapainoa, joka yksilön ja yhteiskunnan kilpailevien etujen välillä tulee EIS:n 8 artiklan soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa löytää. Huomioon on otettava yhtäältä yhteiskunnallinen tarve estää esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen ja toisaalta kolmannen maan kansalaisen oikeus nauttia perhe-elämän suoja, ja näitä etuja on punnittava keskenään.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus turvallisuuteen. Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, katsomatta siihen ovatko niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja.

13.3.2 Voimassa olevaan maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että 150 a §:n mukaista maahantulokiellon määräämisen soveltamisalaa Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle laajennettaisiin. Maahantulokiellon määräämisen yhteydessä tulee tarkasteltavaksi perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään maahantulokiellon määräämisessä noudatettavasta kokonaisharkinnasta. Harkinnassa arvioidaan 146 §:n 1 momentin edellyttämin tavoin esimerkiksi perhe-elämän suojaan ja lapsen etuun liittyvät näkökohdat, mutta myös laajemmin seikkoja kuten ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseensä liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Pykälän 2 momentin mukaan maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Euroopan unionin jäsenvaltioon taikka Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi.

Perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt huomiota maahantulokieltoon liittyviin perus- ja ihmisoikeusnäkökohtiin käsitellessään hallituksen esitystä 143/2024 vp, jolla lakiin ehdotettiin lisättäväksi sääntelyä oleskeluluvan peruuttamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle ja jolla uudistettiin maahantulokielto sääntelyä myös muutoin (PeVL 64/2024 vp).

13.3.3 Maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuus

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 17 luvun 7 b §:ää koskien maahantulokiellon rikkomisen rangaistavuutta muutettaisiin siinä olevien ulkomaalaislain pykäläviittausten osalta. Muutos tarpeen, koska ulkomaalaislain maahantulokielto sääntelyä on uudistettu ja ehdotetaan edelleen uudistettavan siten, että maahantulokielto voitaisiin määrätä aiempaa useammassa tilanteissa. Tästä syystä rikoslain 17 luvun 7 b §:n viittaukset ulkomaalaislain pykäliin on kohdistettava uudelleen muuttuneiden ja muutettavaksi ehdotettujen säännösten mukaisesti.

Ulkomaalaislakiin jo lisätyt tai lisättäväksi ehdotetut maahantulokiellon määräämistilanteet ovat osin samoja, osin erilaisia kuin aiemmin. Ulkomaalaislaissa on mahdollistettu muun muassa maahantulokiellon määrääminen henkilölle, joka ei kiellon määräämishetkellä oleskele Suomessa. Maahantulokiellon määräämisen perusteet ovat kuitenkin samankaltaisia kuin aiemmin, keskeisesti yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Arviointiin koskien esimerkiksi maahantulokiellon rikkomisen moitittavuutta edellä mainituilla seikoilla ei kuitenkaan ole vaikutusta.

Maahantulokiellon rikkominen on jo nykyisellään rangaistavaa. Esityksessä ei myöskään ehdoteta, että maahantulokiellon rikkomisesta säädettyä rangaistusasteikkoa muutettaisiin. Maahantulokiellon rikkomisesta tuomittaisiin kaikissa maahantulokiellon määräämistilanteissa voimassa olevan pykälän mukaisesti sakkoo tai enintään yksi vuosi vankeutta. Rangaistusseuraamuksen suhdetta teon moitittavuuteen ja rikoksen tunnusmerkistön riittävää täsmällisyyttä on tarkasteltu hallituksen esityksessä HE 146/2018 vp ja sitä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä LaVM 6/2018 vp, kun säännös maahantulokiellon rikkomisesta lisättiin rikoslakiin.

13.4 Oleskelun laillisuus ja oleskeluluvan epääminen

Esityksen 36 b §:n muutosehdotus tarkoittaisi sitä, että 13 luvun täytäntöönpanosäännösten salliman maassa oleskelun aikana tehty oleskelulupa evättäisiin, jollei epääminen olisi 36 e §:n nojalla kohtuutonta. Muutosehdotuksen tavoitteena on ulkomaalaislain oleskeluluvan hakemista koskevan periaatteen vahvistaminen, jonka mukaan ulkomaalaisen on oleskelulupaa Suomesta hakiessaan oleskeltava maassa laillisesti. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että moninkertaisten maastapoistamispäätösten välttämiseksi lupaharkintaan liittyisi 36 e §:n mukainen kohtuullisuusharkinta. Tässä kohtuullisuusharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon aiemmin tehdyn maastapoistamispäätöksen jälkeen mahdollisesti esiin nousseet uudet seikat, jotka voivat vaikuttaa luvan myöntämiseen.

Kun kyseessä olisi tilanne, jossa henkilölle olisi jo aiemmin tehty maastapoistamispäätös, ei uuden oleskelulupahakemuksen perusteella olisi tarve arvioida maasta poistamista koskevaa asiaa uudestaan. Tällaisessa tilanteessa olisi riittävää tehdä 36 e §:n mukainen kohtuullisuusharkinta, jossa tulisivat huomioon otetuksi myös lapsen etu ja perhe-elämän suoja.

Ehdotuksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon se, että käsillä olevassa tapauksessa oleskeluluvan hakija on jo aiemmin tehdyllä päätöksellä määrätty poistumaan maasta. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä säädetty kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuva palautuskielto pätee kaikissa maastapoistamistilanteissa. Kohtuullisuusharkinta sinänsä on myös osoitus asian yksilöllisestä käsittelystä.

13.5 Säilöönoton enimmäiskeston laskenta

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut säilöönottoa koskevaa sääntelyä erityisesti perustuslain 7 §:n kannalta. Tämän pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen. Pykälän 3 momentin mukaan vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa pidetään perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (HE 309/1993 vp, s. 48; PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001, vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavan EU:n lainsäädännön ja EUT:n oikeuskäytännön pohjalta säilöönnoton enimmäiskeston laskentaa. Voimassa olevasta 127 §:stä ei käy ilmi, millä tavalla säilöönnoton enimmäiskesto lasketaan, jos taustalla on sekä 2 että 3 momentissa tarkoitettuja säilöönnottojaksia. Ehdotettu sääntely perustuu EUT:n ratkaisuun asiassa C-357/09 PPU *Kadzoev* (45 ja 48 kohdat), jonka mukaan säilöönnotto maasta poistamista varten ja turvapaikanhakijoiden säilöönnotto kuuluvat erillisiin oikeudellisiin järjestelmiin. Näin ollen eri EU-säädöksiin perustuvien säilöönnottojen kestoja ei lähtökohtaisesti lasketa yhteen. Poikkeuksena on Kadzoev-ratkaisun (53 ja 54 kohta) mukaan se, että säilöönnotto sinä aikana, kun lainkäyttöelin harjoittaa maastapoistamispäätöksen laillisuuteen kohdistuvaa valvontaansa, on otettava huomioon laskettaessa paluudirektiivin 15 artiklan 5 ja 6 kohdassa tarkoitettua säilöönnoton enimmäiskesto.

Säilöönnoton enimmäiskeston laskennan oikeasuhtaisuutta ja hyväksyttävyyttä arvioitaessa on syytä ottaa huomioon voimassa olevan lain säilöönnottoa ja säilöön otetun oikeusturvaa koskevat säännökset. Säilöönnoton määräämisen tulee aina olla välttämätöntä ja oikeasuhtaista, ja siihen turvaututaan viimesijaisena keinona, jos muita vaihtoehtoisia turvaamistoimia ei voida soveltaa tehokkaasti. Käräjäoikeus käsittelee säilöönnottoa pian säilöönnottopäätöksen tekemisen jälkeen ja viran puolesta uudelleen kolmen kuukauden välein, jollei asia ole ollut esillä säilöön otetun pyynnöstä aiemmin. Säilöönnottoa voidaan jatkaa vain niin pitkään kuin maasta poistamiseen on kohtuullinen mahdollisuus. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota myös voimassa olevaan 127 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään siitä, että asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei enää ole. Alaikäisten säilöönnotolle on säädetty erikseen lyhyet määräajat, eivätkä ehdotetut säännökset näin ollen koskisi heitä.

13.6 Henkilötietojen suoja

Esityksen 131 § sisältää muutosehdotuksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittavan edellä mainitun säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin (PeVL 13/2016 vp). Myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Lisäksi EIS:n 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta, jonka on EIT:n oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Palauttamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevia kuulutuksia varten luovutettavat biometriset tiedot ovat yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Kyse on henkilötiedoista, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, ja niitä on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille (asetuksen johdanto-osan 51 kappale). Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn tulee olla välttämätöntä ja niiden käsittelyssä on huomioitava käyttötarkoitussidonnaisuus. Biometrisiä tunnisteita sisältävät laajat tietokannat sisältävät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat muodostaa uhan

henkilön identiteetin suojalle. (PeVL 40/2021 vp, PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Esityksessä ehdotetaan, että henkilötuntemerkit voitaisiin ottaa myös ulkomaalaisesta, jonka pääsy on evätty, joka on määrätty maahantulokieltoon tai ulkomaalaiselta, jonka kohdalla 117 a §:n 1 momentissa säädetty yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle täyttyy. Maahantulokiellon määräämistä koskeva tilanne ehdotetaan lisättäväksi 131 §:n 1 momentin luetteloon, koska ulkomaalaislakiin on jo lisätty lailla 147/2025 mahdollisuus maahantulokiellon määräämiselle maastapoistamispäätöksestä erillisenä päätöksenä. Tarve henkilötuntemerkkien ottamiselle yleisten turvaamistoimien määräämisen yhteydessä konkretisoituu tilanteissa, joissa selvittäminen vie aikaa ja ulkomaalainen joudutaan päästämään välillä vapaaksi. Esityksellä ei olla luomassa uutta tietokantaa, vaan uusilla perusteilla otettavat henkilötuntemerkit talletetaan olemassa olevaan tietokantaan.

Henkilötietojen suojan peruseriaatteisiin kuuluu se, että tietojen säilyttäminen on oikeassa suhteessa niiden keräämisen tarkoitukseen (PeVL 14/2009 vp). Esityksessä ei ehdoteta muutosta tietojen poistamista koskevaan sääntelyyn, josta säädetään 131 §:n 2 momentissa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että tietojen luovuttamista ulkomaille tulee arvioida samoista lähtökohdista kuin kotimaassa tapahtuvaa luovuttamista myös käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden (PeVL 13/2016 vp). Esityksessä lisätään kolme uutta perustetta henkilötuntemerkkien ottamiselle. Esitetyillä perusteilla otetut henkilötuntemerkit voidaan luovuttaa ulkomaille saman pykälän 4 ja 5 momenteissa säädetyn mukaisesti. Tietojen luovuttamiseen ei ehdoteta muutoksia.

Esityksen 150 d §:ssä ehdotetaan säädettävän ennakkollisen maahantulokiellon määräämisestä Suomen ulkopuolella olevalle kolmannen maan kansalaiselle yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella. Ennakollinen maahantulokielto talletettaisiin Schengenin tietojärjestelmään ja se perustuisi SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohtaan. SIS-rajatarkastusasetuksen 22 artiklassa säädetään kuulutuksen tallentamisen edellyttämistä vähimmäistiedoista. Nämä pakolliset tiedot ovat sukunimet, syntymäaika, kuulutuksen syy, viittaus päätökseen, jonka perusteella kuulutus on tehty, toteutettava toimenpide, kun saadaan osuma ja tieto siitä, mihin artiklakohtaan maahantulon ja oleskelun epäminen perustuu. Muut 20 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut tiedot on tallennettava SIS-järjestelmään, jos ne ovat saatavilla. Koska ennakkollinen maahantulokielto määrittäisiin Suomen ulkopuolella olevalle henkilölle, eikä henkilöllä pääsääntöisesti olisi oleskelulupahistoriaa Suomessa, ei kuulutuksen tallentavalla poliisilla olisi todennäköisesti käytössä henkilön biometrisiä tunnisteita, jotka voisi tallentaa SIS-järjestelmään.

13.7 Tilapäistä suojelua saavia koskeva siirtymäsäännös

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Siltä osin kun on kyse niistä arviolta 6 500–7 000 henkilöstä, joille on tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan lisäksi jo ennen lain voimaantuloa myönnetty oleskelulupa muulla perusteella kuten esimerkiksi työntöön perusteella, nyt ehdotettu muutos, jonka mukaan henkilöiden tilapäisen suojelun perusteella myönnetty oleskelulupa raukeaisi suoraan lain nojalla 12.8.2026, asettaisi kaikki tilapäistä suojelua Suomessa saavat mutta muulla perusteella myönnetylle oleskeluluvalla siirtyneet henkilöt yhdenvertaiseen asemaan. Muutos varmistaisi, että kaikkia tilapäisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneita mutta muulle oleskeluluvalla siirtyneitä henkilöitä kohdeltaisiin keskenään yhdenvertaisesti muulle oleskeluluvalla siirtymisen ajankohdasta riippumatta. Heillä kaikilla olisi jatkossa voimassa vain yksi oleskelulupa kerrallaan. He eivät enää olisi tilapäisen suojelun saajia, vaan heidän

oleskeluoikeutensa perustuisi maassaolon todelliseen tarkoitukseen eli esimerkiksi työhön, opiskeluun tai perhesiteeseen.

Muutos asettaisi oleskeluluvan saajat laajemminkin yhdenvertaiseen asemaan niissä tilanteissa, jossa oleskelun tarkoitus muuttuu. Ajoittain syntyy muitakin tilanteita, joissa edellinen oleskelulupa raukeaisi uuden oleskeluluvan tieltä, kun ulkomaalaisen maassa oleskelun tarkoitus on muuttunut.

Tilapäistä suojelua saavan asema ja oikeudet perustuvat EU:n tilapäisen suojelun direktiiviin ja sen lähtökohtaan, että suojelu on luonteeltaan tilapäistä. Siksi unionin jäsenmaiden on välttämätöntä varautua tilapäisen suojelun päättymiseen, mahdollisesti jo 4.3.2027 taikka myöhemmin tämän jälkeen. On välttämätöntä, että osana varautumista tilapäisen suojelun päättymiseen varmistetaan kaikkien tilapäisen suojelun perusteella maahan tulleiden yhdenmukainen asema ja kohtelu sekä tämän lisäksi Maahanmuuttoviraston toimintaedellytykset. Aiemmin myönnettyjen oleskelulupien raukeaminen suoraan lain nojalla Maahanmuuttoviraston tekemien peruuttamispäätösten sijaan edistää toiminnallista tuloksellisuutta. Tavoitetta varmistaa tilapäisen suojelun oleskeluluvalta toiselle oleskeluluvalle siirtyneiden yhdenmukainen kohtelu voidaan pitää tilapäisen suojelun päättymiseen varautumisen näkökulmasta hyväksyttävänä.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ryhmään kuuluvien henkilöiden tilapäisen suojelun perusteella myönnettyjen oleskelulupien voimassaolo päättyisi 12.8.2026 vaikka oleskelulupien voimassaoloa on aiemmin jatkettu 4.3.2027 asti. Perustuslain edellyttämällä tavalla oleskelulupien voimassaolon päättymisestä tässä erityisessä tilanteessa säädettäisiin lailla.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisten toimien "on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia". Sääntely on merkityksellistä esityksen ehdotuksen kanssa, jonka mukaan tilapäistä suojelua ja tämän jälkeen muun oleskeluluvan saaneiden tilapäisen suojelun oleskeluluvat raukeaisivat 12.8.2026, vaikka oleskelulupien voimassaoloa on tätä aiemmin jatkettu 4.3.2027 asti. Henkilöllä ei tämän jälkeen olisi enää tilapäisen suojelun asemaa, vaan hänen oleskelunsa Suomessa perustuisi jatkossa esimerkiksi työntekoon, opiskeluun tai perhesiteeseen.

Hallinnon toiminnassa luottamuksensuoja merkitsee sitä, että yksityisellä henkilöllä, yrityksellä tai muulla oikeussubjektilla tulee perustelluina edellytyksin olla oikeus luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siltä osin kuin se vaikuttaa yksityisen oikeuteen tai etuun rajoittavasti tai muuten negatiivisesti. Lisäksi viranomaisilla on velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä. Luottamuksensuojaa voidaan pitää siten myös oikeusvarmuuden takeena. Luottamuksensuoja ei kuitenkaan estä puuttumista esimerkiksi lainvastaisesti myönnettyyn lupaan, josta ehdotuksessa ei kuitenkaan olisi kyse (vrt. virheen korjaaminen). Kyse ei myöskään olisi tilanteesta, jossa asianosainen olisi toiminut vilpillisesti. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen 6 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan "[v]iranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Säännös merkitsisi luottamuksensuojaperiaatteen laintasoista vahvistamista. Mainittu periaate merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsvovien päätösten peruuttamista taannehtivin

vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.” Toisaalta yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun” (HE 72/2002 vp).

Ulkomaalaislainsäädäntöön ei sisälly yleistä oikeutettua oletusta saada oleskella Suomessa kahdella rinnakkaisella oleskeluluvalla samaan aikaan, vaikka tilapäistä suojelua saavien ja niiltä muille oleskeluluvulle siirtyneiden osalta näin on tähän asti käytännössä ollutkin. Unionin oikeudesta johdettujen oleskelulupien osalta oleskelulupien yhtäaikainen voimassaolo on itse asiassa perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn laillisuusperiaatteen vastainen. Keskeistä kokonaisuudessa on, että koska näillä henkilöllä on voimassa oleva oleskelulupa muulla perusteella, muutoksella ei ole vaikutusta henkilön oikeuteen jatkaa oleskeluaan Suomessa. Tältä osin ehdotetun muutoksen voidaan arvioida olevan yhteensopiva hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen kanssa. Lainsäädäntö mahdollistaa, että henkilöt voivat myös, niin halutessaan, valita jatkaa oleskelua Suomessa muun oleskeluluvan sijaan tilapäisen suojelun nojalla peruuttamalla muun oleskeluluvan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Maahanmuuttovirasto olisi tähänkin asti voinut peruuttaa määräaikaisen oleskeluluvan, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole ollut tai ei enää ole olemassa. Muulle oleskeluluvalla siirtyneen henkilön osalta voidaan arvioida, että hänellä ei enää ole tarvetta tilapäiseen suojeluun, koska hänellä on oikeus oleskella Suomessa muulla perusteella. Nyt oleskeluluvat raukeaisivat suoraan lain nojalla eikä Maahanmuuttoviraston tarvitsisi tehdä asiassa hallintopäätöstä. Tästä näkökulmasta oleskelulupien raukeaminen suoraan lain nojalla on muun ohella kyse myös viranomaisen menettelyllisestä tehokkuudesta verrattuna yksilölliseen peruuttamismenettelyyn. Ehdotettu menettely ei kuitenkaan vaarantaisi kenenkään etua eikä oikeusturvaa, koska henkilön oikeus jatkaa oleskeluaan Suomessa jatkuisi katkeamatta. Näin ollen kuulemiselle ei olisi tarvetta.

Oleskelulupien raukeamista koskeva menettely koskisi rajattua arviolta noin 6 500–7 000 henkilön ryhmää kertaluonteisesti eikä kyse siten ole sääntelystä, joka mahdollistaisi vastaavia päätöksiä tulevaisuudessa.

Henkilöiden riittävän laajalla tiedottamisella on keskeinen merkitys asiassa. Tämä vuoksi velvoitteesta tiedottaa oleskeluluvan haltijaa tilapäisen suojelun perusteella myönnetyn oleskeluluvan raukeamisesta hyvissä ajoin säädettäisiin laissa nimenomaisesti. Tämän varmistamiseksi oleskelulupien voimassaolon päättymisajankohta olisi kaksi kuukautta lain voimaantulon jälkeen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Esitykseen liittyvien perusoikeusnäkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin ennakkollista maahantulokieltoa ja säilöönoton enimmäiskeston laskentaa koskevien ehdotusten osalta.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 201 b §, sellaisena kuin se on laissa 1022/2018, *muutetaan* 11 §:n 1 momentti, 36 b §:n 1 momentin 1 kohta, 59 ja 117 a §, 121 §:n 1 momentin 5 kohta, 127 §, 131 §:n 1 momentti, 142, 143 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 146 a, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohta, 149 b, 150, 150 a, 151, 152, 166–168, 168 a ja 169–171 §, 198 b §:n 2 momentti, 200 ja 201 a § sekä 205 §:n 4 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 11 §:n 1 momentti laissa 121/2018, 36 b §:n 1 momentin 1 kohta laissa 472/2024, 59 § osaksi laeissa 668/2013 ja 620/2020, 117 a §, 121 §:n 1 momentin 5 kohta, 127, 150, 150 a ja 151 § laissa 147/2025, 131 §:n 1 momentti laeissa 631/2011 ja 332/2016, 142 § laeissa 1214/2013, 121/2022 ja 1206/2022, 143, 168 ja 169 § laissa 565/2019, 145 §, 146 §:n 1 momentti sekä 146 a, 147 ja 149 b § laissa 1214/2013, 147 a § laeissa 194/2015 ja 472/2024, 152 § laeissa 1214/2013 ja 147/2025, 166, 167, 168 a ja 170 § laissa 360/2007, 171 § osaksi laeissa 501/2016, 620/2020 ja 147/2025, 198 b §:n 2 momentti ja 201 a § laissa 1022/2018, 200 § laissa 247/2025 ja 205 §:n 4 momentti laissa 332/2016, sekä

lisätään lakiin uusi 12 a §, 36 e §:ään, sellaisena kuin se on laissa 472/2024, uusi 2 momentti, lakiin siitä lailla 501/2016 kumotun 68 §:n tilalle uusi 68 §, lakiin uusi 68 a §, 148 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1214/2013, uusi 12 kohta, lakiin uusi 150 d ja 189 a §, 193 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 16/2017, uusi 5 momentti, lakiin uusi 200 b § sekä 206 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 675/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

11 §

Maahantulon edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:

- 1) hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;
 - 2) hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;
 - 3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hän pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;
 - 4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja
 - 5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.
-

12 a §

Pääsyn epääminen

Kolmannen maan kansalaisen pääsyn epäämisestä ulkorajalla säädetään Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa. Maahantulokiellon määrittämisestä pääsyn epäämisen yhteydessä säädetään tämän lain 9 luvussa.

Rajatarkastusviranomaisen tai poliisi päättää pääsyn epäämisestä. Rajatarkastusviranomaisen tai poliisin on kuitenkin tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys pääsyn epäämiseksi, jos se arvioi, että kolmannen maan kansalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Tällöin Maahanmuuttovirasto päättää pääsyn epäämisestä rajatarkastusviranomaisen tai poliisin esityksestä.

Rajatarkastusviranomaisen tai poliisi panee täytäntöön pääsyn epäämistä koskevat päätökset.

36 b §

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

1) ulkomaalainen ei jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskellut maassa laillisesti 40 §:n 1 tai 4 momentissa säädetyllä tavalla;

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista määrätty karkotettavaksi tai käännytettäväksi eikä uuden maastapoistamispäätöksen tekemiselle katsota olevan tarvetta, otetaan 1 momentissa tarkoitettussa harkinnassa lisäksi huomioon se, että ulkomaalainen on jo määrätty poistettavaksi maasta.

59 §

Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päätyminen

Oleskelulupa raukeaa, kun:

1) Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta;
2) ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden;
3) oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa tai 10 luvun mukainen oleskeluoikeus.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa myös, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Oleskeluluvan voimassaolo päättyy, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamisesta.

Oleskeluluvan raukeamisesta ja voimassaolon päättymisestä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään.

68 §

Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamiseksi.

68 a §

Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi ottaa oleskelulupakortin tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin tilapäisesti haltuunsa tehdessään esityksen kolmannen maan kansalaisen maasta karkottamiseksi tai oleskeluluvan peruuttamiseksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa oleskelulupakortin tai oleskelukortin tilapäisestä haltuunotosta todistuksen. Kolmannen maan kansalaisella on oikeus saada oleskelulupakortti tai oleskelukortti tilapäisesti haltuunsa, jos se olisi tarpeen välttämättömien asioiden hoitoa varten.

Poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen on palautettava oleskelulupakortti tai oleskelukortti viipymättä, jos Maahanmuuttovirasto päättää, että kolmannen maan kansalaista ei karkoteta maasta tai hänen oleskelulupaansa ei peruuteta.

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

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

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

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

Ulkomaalaista, jolla on ollut oikeus oleskella maassa ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä ja jonka oleskeluoikeus jatkuu oleskeluoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhakumenettelyn aikana, ei voida ottaa säilöön 1 momentin 2 kohdan perusteella. Säilöönotto tänä aikana on kuitenkin mahdollista 1 momentin 1 kohdan perusteella.

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

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

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

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

5) säilöönotto perustuu turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1351, jäljempänä *hallinta-asetus*, 44 artiklaan;

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. Hallinta-asetuksen nojalla säilöön otettuja hakijoita koskevista määräajoista säädetään asetuksen 45 artiklassa. Rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä ja asetuksen (EU) 2021/1148 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1349 perustuvan säilöönoton kestosta säädetään mainitun asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa.

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

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

Edellä 3 momentissa tarkoitetun säilöönoton enimmäiskeston laskennassa ei oteta huomioon 2 momentissa tarkoitetun tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton kesto. Myöskään 2 momentissa tarkoitetun säilöönoton tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton enimmäiskeston laskennassa ei oteta huomioon 3 momentissa tarkoitetun säilöönoton kesto. Jos kuitenkin ulkomaalainen on otettuna säilöön oleskeluoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhakumenettelyn aikana 117 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, otetaan edellä 2 momentissa tarkoitetun tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton kesto huomioon 3 momentissa tarkoitetun säilöönoton enimmäiskeston laskennassa.

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

131 §

Henkilötuntomerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisena saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

- 1) joka on hakenut kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella;
 - 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;
 - 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
 - 4) joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa taikka jonka pääsy on evätty;
 - 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä;
 - 6) joka on määrätty maahantulokieltoon; tai
 - 7) jonka kohdalla yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle 117 a §:n 1 momentin perusteella täyttyy.
-

142 §

Käännyttäminen

Käännyttämislä tarkoitetaan tässä laissa:

- 1) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen, laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa;
- 2) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä Suomen rajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;
- 3) laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon silloin, kun hän ei noudata 149 b §:n mukaista vaatimusta siirtyä toiseen jäsenvaltioon tai hänen välitön palauttamisensa ei ole tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi;
- 4) maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun ja rajavartiolaan 15 §:n mukaisesti.

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

- 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;
- 2) unionin kansalainen tai häneen rinnastettava taikka näiden perheenjäsen, joka kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin, oleskelee maassa;
- 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa; tai
- 4) ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

145 §

Kuuleminen

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännyttämistä, maasta karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus varata ulkomaalaisen Suomessa olevalle aviopuolisolle tai tähän rinnastettavalle tilaisuus tulla kuulluksi ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 a §:n perusteella, jollei 62 §:stä muuta johdu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus varata tilaisuus tulla kuulluksi ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 d §:n perusteella.

146 §

Kokonaisharkinta

Käännyttämistä ja 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 huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokiello perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on lisäksi otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

146 a §

Palauttaminen

Palauttamisella tarkoitetaan tässä laissa maastapoistamismenettelyä, jonka aikana käännyttämistä tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta:

- 1) alkuperämaahan;
- 2) kauttakulkumaahan Euroopan unionin tai Suomen ja kolmannen valtion välisen takaisinottosopimuksen tai muiden järjestelyjen mukaisesti; tai
- 3) muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.

147 §

Palautuskielto

Ketään ei saa käännyttää tai karkottaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

147 a §

Vapaaehtoisen paluun aika

Palauttamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää.

Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, jos:

1) kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä;

2) kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta;

3) on olemassa 121 a §:ssä tarkoitettu pakenemisen vaara;

4) henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle;

5) oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä; taikka

6) kysymys on 103 §:ssä tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta.

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

Maasta poistamisen perusteet ja maahantuloikielto

148 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan;

11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1–3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös;

12) hänelle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan ja kyseessä on 146 a §:ssä tarkoitettu palauttaminen.

149 b §

Vaatimus siirtyä toiseen jäsenvaltioon

Kolmannen maan kansalaista, joka oleskelee maassa laittomasti tai jonka oleskelulupahakemus on hylätty ja jolla on toisen Euroopan unionin jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta, päätetään hänen maasta poistamisestaan. Jos hänen välitön poistumisensa on

tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, päätetään hänen palauttamisestaan kolmanteen maahan.

Kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan palauttaa kolmanteen maahan ainoastaan, jos hän muodostaa välittömän ja riittävän vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä taikka hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtopäätöksessä määrätä maahantulokielto.

Maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin 2–6 kohdan nojalla palauttamista koskevassa päätöksessä määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Näissä tilanteissa ei sovelleta 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

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

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos:

- 1) ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti; tai
- 2) ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta, tai jos kyse on hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa tai 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtopäätöksestä.

Tätä pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan ulkomaalaiseen.

150 a §

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa on peruutettu vilpillisen tai rikollisen toiminnan perusteella tai siitä syystä, että hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokielto määrätään oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen, joka on epäilty rikoksesta, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen tai joka vaarantaa kansallista turvallisuutta taikka joka on toiminut oleskelulupaa hakiessaan vilpillisesti, on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä myös, jos ulkomaalainen on poistunut tai hänet on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä poistettu maasta ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta maasta poistumisen tai poistamisen jälkeen.

Ulkomaalaiselle, joka on hakenut oleskelulupaa ulkomailla ja jonka hakemus on hylätty, voidaan määrätä maahantulokielto, jos:

1) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita;

2) hänen maahantulonsa tai kauttakulkunsa tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen taikka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaisesti estää; tai

3) hän on toiminut vilpillisesti hakiessaan oleskelulupaa.

150 d §

Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella

Maahantulokielto voidaan määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on painavia syitä katsoa, että hän muodostaisi vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokielto määrätään kansallisena tai Schengen-alueen laajuisena.

Poliisi voi määrätä 1 momentissa tarkoitetun maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Maahantulokielto määrätään enintään 15 vuoden määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevana. Maahantulokielto tulee voimaan välittömästi poliisiin tehtyä asiassa päätöksen.

Poliisi voi peruuttaa määräämänsä maahantulokiellon kokonaan tai osittain. Jos ennakolliseen maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa Suomeen, myös Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain saatuaan poliisin lausunnon.

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi tai esitettävä hänelle 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän oleskelee maassa laittomasti.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää käännättämisestä säädetään 152 §:n 2 ja 3 kohdassa. Poiketen siitä, mitä 152 §:n 3 kohdassa säädetään, myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää ulkomaalaisen käännättämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ja hänet käännytetään toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään viideksi vuodeksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys erillisen maahantulokiellon määräämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos se katsoo, että asialla on merkitystä 150 tai 150 a §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämisestä, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämisestä myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä

Maahanmuuttovirastolle esitys hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen tekemiseksi maassa laittomasti oleskelevasta henkilöstä.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen panee täytäntöön käännättämistä ja maasta karkottamista koskevat päätökset sekä hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetut siirtopäätökset.

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

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

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto:

1) esittää 149 b §:ssä tarkoitetun vaatimuksen kolmannen maan kansalaiselle siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon;

2) päättää käännättämisestä poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan;

3) päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella;

4) tekee hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen;

5) päättää maasta karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan;

6) päättää maahantulokiellon määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

166 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen sekä niiden voimassaolon päätyminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, kun:

1) viranomainen on päättänyt sellaisen ulkomaalaisen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, maasta karkottamisesta, tai

2) ulkomaalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, saa Suomen kansalaisuuden.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin voimassaolo päättyy, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin peruuttamisesta.

167 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisen perusteet

Unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulo Suomen rajalla voidaan estää käännyttämällä hänet, jos:

- 1) hän ei täytä 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä; tai
- 2) hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maahantulo Suomen rajalla voidaan estää käännyttämällä hänet myös, jos hän ei täytä 155 tai 155 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta:

- 1) jos hän ei kolmen kuukauden oleskelun jälkeen täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä;
- 2) 156 §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta;
- 3) 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä;
- 4) jos hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti; tai
- 5) jos hän on saanut oleskeluoikeutensa 172 a §:ssä tarkoitetulla oikeuksien väärinkäytöllä.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädetyn pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle. Pakottavaksi syyksi katsotaan myös se, että unionin kansalaisen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Mitä 1–5 momentissa säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

168 a §

Työntekijän ja työnhakijan maasta karkottaminen

Edellä 168 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä 156 §:ssä säädetyn edellytyksin tai kansanterveyteen liittyvistä syistä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen

ammattinharjoittaja taikka hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan löytää työtä.

169 §

Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen voidaan karkottaa maasta:

1) 156 §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta;

2) 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä; tai

3) jos hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti.

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, koskee myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

170 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Jos tämän luvun soveltamisalaan kuuluvan henkilön maahantulon estäminen tai maasta karkottaminen perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä, hänelle voidaan määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokiello. Jos henkilön maahantulo estetään, maahantulokiello tulee voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen. Jos henkilö karkotetaan maasta, maahantulokiellon voimassaolo alkaa siitä ajankohdasta, jolloin henkilö tosiasiallisesti poistuu Suomesta.

Maahantulokiello voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi hakemuksesta peruuttaa kokonaan tai osittain. Päätös asiassa on tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruuteta.

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännättämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto tekee poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä 167 §:ssä tarkoitetun päätöksen, jos poliisi tai rajatarkastusviranomainen arvioi, että asiassa

tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos se katsoo, että asialla on merkitystä 167 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Maahanmuuttovirasto päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää unionin kansalaisen tai Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisesta, jos:

- 1) päätös karkottamisesta tehdään 168 §:n 1 momentin 2–4 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin perusteella;
- 2) hän on oleskellut maassa enintään yhden vuoden ajan; ja
- 3) hänellä ei ole maahan asettuneita perheenjäseniä Suomessa.

Muussa kuin 6 momentissa tarkoitetussa tilanteessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on esitettävä karkottamista Maahanmuuttovirastolle. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos asiassa tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos asialla on merkitystä tämän pykälän soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

12 luku

Rangaistussäännökset

189 a §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus maahantulokiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä.

193 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä koskevan muutoksenhaun perusteella, jos ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hakemuksen hylkäämisen jälkeen, ja poliisi tai rajatarkastusviranomainen on päättänyt hänen käännättämisestään toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös karkottamisesta on tehty 149 §:n perusteella muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle.

200 §

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehty päätös maasta karkottamisesta voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Jos asiassa on haettu 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

200 b §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämistä koskevan käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Jos päätös käännättämisestä on tehty 167 §:n perusteella maahantulon estämiseksi Suomen rajalla, päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

201 a §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen täytäntöönpano

Maasta karkottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, joka on tehty 168 §:n 1 momentin 4 kohdan tai 169 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, jonka poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka Maahanmuuttovirasto poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä on tehnyt 168 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella, voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos asia on perustellusti kiireellinen. Asian kiireellisyys on perusteltava päätöksessä. Kiireellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon karkottamisen täytäntöönpanon vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään.

205 §

Tiedoksianto Suomessa

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti noudattaen, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi tai siirtämiseksi, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisen taikka jommankumman pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

206 §

Tiedoksianto ulkomailla

Jos 150 d §:ssä tarkoitetun ennakkollisen maahantulokiellon määräävä poliisi arvioi, että tiedoksianto viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamisen, rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen taikka rikoksiin liittyvät syytetoimet, päätöstä ei tarvitse antaa tiedoksi ennen kuin maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos karkottamis- tai käännyttämispäätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan sen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän lain voimaan tullessa vireillä olevaan oleskelulupahakemukseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 36 b §:n 1 momentin 1 kohtaa.

Lain 59 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovelletaan muihin kuin tilapäistä suojelua saaviin vasta 1 päivästä heinäkuuta 2027.

Tilapäisen suojelun perusteella myönnetty ja jatkettut oleskeluluvat raukeavat 12 päivänä elokuuta 2026, jos oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle on ennen 12 päivää kesäkuuta 2026 myönnetty uusi lupa. Luvan haltijaa on tiedotettava oleskeluluvan raukeamisesta hyvissä ajoin.

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §, sellaisena kuin se on laissa 1163/2018,
seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 b §

Maahantulokiellon rikkominen

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva

1) ulkomaalaislain (301/2004) 150, 150 a tai 150 d §:ssä tarkoitettu maahantulokielto taikka mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitettun toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai

2) ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto,
on tuomittava *maahantulokiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 16.4.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan ulkomaalaislain (301/2004) 201 b §, sellaisena kuin se on laissa 1022/2018,
muutetaan 11 §:n 1 momentti, 36 b §:n 1 momentin 1 kohta, 59 ja 117 a §, 121 §:n 1 momentin 5 kohta, 127 §, 131 §:n 1 momentti, 142, 143 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 146 a, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 10 ja 11 kohta, 149 b, 150, 150 a, 151, 152, 166–168, 168 a ja 169–171 §, 198 b §:n 2 momentti, 200 ja 201 a § sekä 205 §:n 4 momentti,
sellaisina kuin niistä ovat 11 §:n 1 momentti laissa 121/2018, 36 b §:n 1 momentin 1 kohta laissa 472/2024, 59 § osaksi laeissa 668/2013 ja 620/2020, 117 a §, 121 §:n 1 momentin 5 kohta, 127, 150, 150 a ja 151 § laissa 147/2025, 131 §:n 1 momentti laeissa 631/2011 ja 332/2016, 142 § laeissa 1214/2013, 121/2022 ja 1206/2022, 143, 168 ja 169 § laissa 565/2019, 145 §, 146 §:n 1 momentti sekä 146 a, 147 ja 149 b § laissa 1214/2013, 147 a § laeissa 194/2015 ja 472/2024, 152 § laeissa 1214/2013 ja 147/2025, 166, 167, 168 a ja 170 § laissa 360/2007, 171 § osaksi laeissa 501/2016, 620/2020 ja 147/2025, 198 b §:n 2 momentti ja 201 a § laissa 1022/2018, 200 § laissa 247/2025 ja 205 §:n 4 momentti laissa 332/2016, sekä
lisätään lakiin uusi 12 a §, 36 e §:ään, sellaisena kuin se on laissa 472/2024, uusi 2 momentti, lakiin siitä lailla 501/2016 kumotun 68 §:n tilalle uusi 68 §, lakiin uusi 68 a §, 148 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1214/2013, uusi 12 kohta, lakiin uusi 150 d ja 189 a §, 193 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 16/2017, uusi 5 momentti, lakiin uusi 200 b § sekä 206 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 675/2015, uusi 5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 §

11 §

Maahantulon edellytykset

Maahantulon edellytykset

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:
1) hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;
2) hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;
3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hän pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan

Ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että:
1) hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja;
2) hänellä on voimassa oleva vaadittava viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu;
3) hän pystyy tarvittaessa esittämään asiakirjoja, joilla osoitetaan suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset, ja hän pystyy osoittamaan, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan

Voimassa oleva laki

huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Ehdotus

huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat;

4) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon; ja

5) hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, *yleistä* turvallisuutta, *kansallista turvallisuutta*, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

(uusi)

12 a §

Pääsyn epääminen

Kolmannen maan kansalaisen pääsyn epäämisestä ulkorajalla säädetään Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa. Maahantulokiellon määrittämisestä pääsyn epäämisen yhteydessä säädetään tämän lain 9 luvussa.

Rajatarkastusviranomaisen tai poliisi päättää pääsyn epäämisestä. Rajatarkastusviranomaisen tai poliisin on kuitenkin tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys pääsyn epäämiseksi, jos se arvioi, että kolmannen maan kansalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Tällöin Maahanmuuttovirasto päättää pääsyn epäämisestä rajatarkastusviranomaisen tai poliisin esityksestä.

Rajatarkastusviranomaisen tai poliisi panee täytäntöön pääsyn epäämistä koskevat päätökset.

36 b §

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

1) ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä oleskellut maassa ilman oleskeluoikeutta;

36 b §

Oleskeluluvan epääminen Suomessa tapahtuneen moitittavan käyttäytymisen vuoksi

Oleskelulupaa Suomesta haettuna ei myönnetä, jos:

1) ulkomaalainen ei jättäessään oleskelulupahakemuksen oleskellut maassa laillisesti 40 §:n 1 tai 4 momentissa säädetyllä tavalla;

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

(uusi momentti)

59 §

Oleskeluluvan raukeaminen

Oleskelulupa raukeaa, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta taikka hän saa Suomen kansalaisuuden. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa lisäksi, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Raukeamisesta tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Jos ulkomaalainen on ennen oleskelulupahakemuksen ratkaisemista määrätty karkotettavaksi tai käännytettäväksi eikä uuden maastapoistamispäätöksen tekemiselle katsota olevan tarvetta, otetaan I momentissa tarkoitettussa harkinnassa lisäksi huomioon se, että ulkomaalainen on jo määrätty poistettavaksi maasta.

59 §

Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättyminen

Oleskelulupa raukeaa, kun:
1) Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta;
2) ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden;
3) oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa tai 10 luvun mukainen oleskeluoikeus.

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa myös, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan.

Oleskeluluvan voimassaolo päättyy, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamisesta.

Oleskeluluvan raukeamisesta ja voimassaolon päättymisestä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi)

68 §

Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen oleskeluluvan peruuttamiseksi.

(uusi)

68 a §

Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi ottaa oleskelulupakortin tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortin tilapäisesti haltuunsa tehdessään esityksen kolmannen maan kansalaisen maasta karkottamiseksi tai oleskeluluvan peruuttamiseksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen antaa oleskelulupakortin tai oleskelukortin tilapäisestä haltuunotosta todistuksen. Kolmannen maan kansalaisella on oikeus saada oleskelulupakortti tai oleskelukortti tilapäisesti haltuunsa, jos se olisi tarpeen välttämättömien asioiden hoitoa varten.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on palautettava oleskelulupakortti tai oleskelukortti viipymättä, jos Maahanmuuttovirasto päättää, että kolmannen maan kansalaista ei karkoteta maasta tai hänen oleskelulupaansa ei peruuteta.

117 a §

117 a §

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset

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

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

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

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

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

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

Ulkomaalaista, jolla on ollut oikeus oleskella maassa ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä ja jonka oleskeluoikeus jatkuu oleskeluoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhakumenettelyn aikana, ei voida ottaa säilöön 1 momentin 2 kohdan perusteella. Säilöönotto tänä aikana on kuitenkin mahdollista 1 momentin 1 kohdan perusteella.

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

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

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

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

121 §

121 §

*Säilöön ottamisen edellytykset**Säilöön ottamisen edellytykset*

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

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

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

5) säilöönotto perustuu *turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1351, jäljempänä **hallinta-asetus**, 44 artiklaan;*

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

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

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

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

127 §

Säilöön otetun päästäminen vapaaksi

Asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole. *Hallinta-asetuksen nojalla säilöön otettuja hakijoita koskevista määräajoista säädetään asetuksen 45 artiklassa. Rajalla tapahtuvasta palauttamismenettelystä ja asetuksen (EU) 2021/1148 muuttamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1349 perustuvan säilöönoton kestosta säädetään mainitun asetuksen 5 artiklan 4 kohdassa.*

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

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

täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säilöissäpidon jatkaminen edellyttää tällöin, että kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön on edelleen olemassa.

poistamisen täytäntöönpano viivästyy näistä syistä. Säilöissäpidon jatkaminen edellyttää tällöin, että kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön on edelleen olemassa.

Edellä 3 momentissa tarkoitettun säilöönoton enimmäiskeston laskennassa ei oteta huomioon 2 momentissa tarkoitettun tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton kesto. Myöskään 2 momentissa tarkoitettun säilöönoton tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton enimmäiskeston laskennassa ei oteta huomioon 3 momentissa tarkoitettun säilöönoton kesto. Jos kuitenkin ulkomaalainen on otettuna säilöön oleskeluoikeutta koskevan päätöksen muutoksenhakumenettelyn aikana 117 a §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella, otetaan edellä 2 momentissa tarkoitettun tai hallinta-asetukseen perustuvan säilöönoton kesto huomioon 3 momentissa tarkoitettun säilöönoton enimmäiskeston laskennassa.

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

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

131 §

131 §

*Henkilötuntomerkkien ottaminen**Henkilötuntomerkkien ottaminen*

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

- 1) joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa *toissijaisen suojelun* tai tilapäisen suojelun perusteella;
- 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntomerkit ulkomaalaisesta:

- 1) joka on hakenut *kansainvälistä suojelua* tai oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella;
- 2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

- 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
4) joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa; *taikka*
5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.
-

- 3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;
4) joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa *taikka jonka pääsy on evätty*;
5) jonka henkilöllisyys on epäselvä;
6) *joka on määrätty maahantulokieltoon*; *tai*
7) *jonka kohdalla yleinen edellytys turvaamistoimen määräämiselle 117 a §:n 1 momentin perusteella täyttyy.*
-

142 §

142 §

Pääsyn epääminen ja käännättäminen

Käännättäminen

Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan tässä laissa kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa.

- Käännättämisellä tarkoitetaan tässä laissa:*
- 1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä *ulkorajalla*, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;
2) *kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana*;
3) *kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla taikka toisen Euroopan unionin jäsenvaltion pitkäaikaisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli 90 päivän ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa*;
4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa *tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla.*

- Käännättämisellä tarkoitetaan tässä laissa:*
- 1) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen, *laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen palauttamista*, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa;
2) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä *Suomen rajalla*, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;
3) *laittomasti maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen maasta poistamista toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon silloin, kun hän ei noudata 149 b §:n mukaista vaatimusta siirtyä toiseen jäsenvaltioon tai hänen välitön palauttamisensa ei ole tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi*;
4) *maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston II luvun ja rajavartiolain 15 §:n mukaisesti.*

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

- 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;
- 2) *ulkomaalainen* oleskelee maassa ja hänen oleskelunsa on rekisteröity tässä laissa mainitulla tavalla;
- 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa, rekisteröity oleskelunsa tai oleskelukorttinsa ei ole enää voimassa; taikka
- 4) ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

145 §

Kuuleminen

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa *pääsyn epäämistä*, käännyttämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.

146 §

Kokonaisharkinta

Pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on

143 §

Maasta karkottaminen

Maasta karkottamisella tarkoitetaan tässä laissa ulkomaalaisen maasta poistamista silloin, kun:

- 1) ulkomaalainen oleskelee maassa Suomen viranomaisen myöntämällä määräaikaisella tai pysyvällä oleskeluluvalla;
- 2) *unionin kansalainen tai häneen rinnastettava taikka näiden perheenjäsen, joka kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin*, oleskelee maassa;
- 3) ulkomaalainen oleskelee edelleen maassa sen jälkeen, kun hänen oleskelulupansa ei ole enää voimassa; tai
- 4) ulkomaalainen on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

145 §

Kuuleminen

Ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolleen tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa käännyttämistä, *maasta karkottamista* tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus varata ulkomaalaisen Suomessa olevalle aviopuolisolle tai tähän rinnastettavalle tilaisuus tulla kuulluksi ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 a §:n perusteella, jollei 62 §:stä muuta johdu.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu velvollisuus varata tilaisuus tulla kuulluksi ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 d §:n perusteella.

146 §

Kokonaisharkinta

Käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon

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 huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos *pääsyn epääminen*, käännättäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

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 huomioon otettavia seikkoja ovat ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Jos käännättäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on *lisäksi* otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

146 a §

Palauttaminen

Palauttamisella tarkoitetaan tässä laissa maastapoistamismenettelyä, jonka aikana *pääsyn epäämis-*, käännättämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta:

- 1) alkuperämaahan;
- 2) kauttakulkumaahan unionin tai Suomen ja kolmannen valtion välisen takaisinottosopimuksen tai muiden järjestelyjen mukaisesti; tai
- 3) muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.

147 §

Palautuskielto

Ketään ei saa käännättää, karkottaa tai *pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa* alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun

146 a §

Palauttaminen

Palauttamisella tarkoitetaan tässä laissa maastapoistamismenettelyä, jonka aikana käännättämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta:

- 1) alkuperämaahan;
- 2) kauttakulkumaahan *Euroopan* unionin tai Suomen ja kolmannen valtion välisen takaisinottosopimuksen tai muiden järjestelyjen mukaisesti; tai
- 3) muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.

147 §

Palautuskielto

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.

kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

147 a §

147 a §

*Vapaaehtoinen paluu**Vapaaehtoisen paluun aika*

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää. Aikaa ei määrätä, jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä taikka jos kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta.

Palauttamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää.

Aikaa vapaaehtoiseen paluuseen ei määrätä myöskään, jos on olemassa pakenemisen vaara, henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle, oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä taikka kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitettusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. *Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.*

Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, jos:

- 1) kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä;

- 2) kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta;

- 3) on olemassa 121 a §:ssä tarkoitettu pakenemisen vaara;

- 4) henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle;

- 5) oleskelulupahakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä; taikka

- 6) kysymys on 103 §:ssä tarkoitettusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitettusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta.

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

Tätä pykälää ei sovelleta, kun päätös *maahantulon estämisestä* tai maasta karkottamisesta tehdään 10 luvun perusteella.

*Maasta poistamisen perusteet ja maahantulokielto**Maasta poistamisen perusteet ja maahantulokielto*

148 §

148 §

*Käännyttämisen perusteet**Käännyttämisen perusteet*

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; *taikka*

11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1–3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös.

(uusi momentin kohta)

10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan;

11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1–3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös;

12) hänelle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, hän muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan ja kyseessä on 146 a §:n mukainen palauttaminen.

149 b §

Vaatus siirtyä toiseen jäsenvaltioon

Kolmannen maan kansalaista, joka oleskelee maassa laittomasti tai jonka oleskelulupahakemus on hylätty ja jolla on toisen Euroopan unionin jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta tai jos hänen välitön poistumisensa on tarpeen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi, päätetään hänen maasta poistamisestaan.

149 b §

Vaatus siirtyä toiseen jäsenvaltioon

Kolmannen maan kansalaista, joka oleskelee maassa laittomasti tai jonka oleskelulupahakemus on hylätty ja jolla on toisen Euroopan unionin jäsenvaltion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa, on vaadittava siirtymään välittömästi kyseisen toisen jäsenvaltion alueelle. Jos kolmannen maan kansalainen ei noudata tätä vaatimusta, päätetään hänen maasta poistamisestaan. Jos hänen välitön poistumisensa on tarpeen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, päätetään hänen palauttamisestaan kolmanteen maahan.

Kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, voidaan palauttaa kolmanteen maahan ainoastaan, jos hän muodostaa välittömän ja riittävän vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevälle ulkomaalaiselle

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

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

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

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

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

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevälle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä *taikka hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetussa siirtopäätöksessä* määrätä maahantulokielto.

Maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole 147 a §:n 2 momentin 2–6 kohdan nojalla määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Näissä tilanteissa ei sovelleta 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa. Maahantulokielto voidaan yksittäistapauksessa jättää määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää.

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

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos:

1) ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti; tai

2) ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännyttämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen.

Maahantulokielto määrätään kansallisena, jos ulkomaalaisella on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai Schengen-valtiossa oleskelulupa, jota ei peruuteta, *tai jos kyse on hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa tai 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetusta siirtopäätöksestä.*

Tätä pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan ulkomaalaiseseen.

150 a §

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

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

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen, joka on epäilty rikoksesta tai jonka on todettu syyllistyneen rikokseen taikka joka vaarantaa kansallista turvallisuutta, on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt.

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

150 a §

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa on peruutettu vilpillisen tai rikollisen toiminnan perusteella tai siitä syystä, että hän on käyttäytymisellään osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokielto määrätään oleskeluluvan tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä.

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen, joka on epäilty rikoksesta, jonka on todettu syyllistyneen rikokseen tai joka vaarantaa kansallista turvallisuutta taikka joka on toiminut oleskelulupaa hakiessaan vilpillisesti, on välttänyt maahantulokiellon määräämisen poistumalla Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on päättynyt. Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä myös, jos ulkomaalainen on poistunut tai hänet on täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä poistettu maasta ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta maasta poistumisen tai poistamisen jälkeen.

Ulkomaalaiselle, joka on hakenut oleskelulupaa ulkomailla ja jonka hakemus on hylätty, voidaan määrätä maahantulokielto, jos:

1) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta, kansallista turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2) hänen maahantulonsa tai kauttakulkunsa tulee Suomea sitovan kansainvälisoikeudellisen velvoitteen taikka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaisesti estää; tai

3) hän on toiminut vilpillisesti hakiessaan oleskelulupaa.

(uusi)

150 d §

Ennakollinen maahantulokielto yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden perusteella

Maahantulokielto voidaan määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on painavia syitä katsoa, että hän muodostaisi vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulokielto määrätään kansallisena tai Schengen-alueen laajuisena.

Poliisi voi määrätä 1 momentissa tarkoitetun maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Maahantulokielto määrätään enintään 15 vuoden määräajaksi tai toistaiseksi voimassa olevana. Maahantulokielto tulee voimaan välittömästi poliisin tehtyä asiassa päätöksen.

Poliisi voi peruuttaa määräämänsä maahantulokiellon kokonaan tai osittain. Jos ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee oleskelulupaa Suomeen, myös Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain saatuaan poliisin lausunnon.

151 §

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, hänen käännättämisekseen tai maasta

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen käännättämiseksi tai maasta karkottamiseksi tai esitettävä hänelle 149 b §:ssä tarkoitettu

Voimassa oleva laki

karkottamiseksi tai esitettävä hänelle 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään viideksi vuodeksi.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännyttämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännyttämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Ehdotus

vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän *oleskelee maassa laittomasti*.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi päättää ulkomaalaisen käännyttämisestä. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää käännyttämisestä säädetään 152 §:n 2 ja 3 kohdassa. *Poiketen siitä, mitä 152 §:n 3 kohdassa säädetään, myös poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi päättää ulkomaalaisen käännyttämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella ja hänet käännytetään toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.*

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään viideksi vuodeksi. *Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys erillisen maahantulokiellon määräämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos se katsoo, että asialla on merkitystä 150 tai 150 a §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.*

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännyttämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännyttämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. *Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen tekemiseksi maassa laittomasti oleskelevasta henkilöstä.*

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisella panee täytäntöön käännyttämisestä ja maasta

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

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

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

karkottamista koskevat päätökset *sekä hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetut siirtopäätökset*.

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

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

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto esittää 149 b §:ssä tarkoitetun vaatimuksen kolmannen maan kansalaiselle siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon *omasta aloitteestaan* sekä päättää käännättämisestä ja *pääsyn epäämisestä* poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka käännättämisestä omasta aloitteestaan.

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

Maahanmuuttovirasto päättää maasta karkottamisesta poliisilaitoksen tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

152 §

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto:

1) esittää 149 b §:ssä tarkoitetun vaatimuksen kolmannen maan kansalaiselle siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon;

2) päättää käännättämisestä poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan;

3) päättää käännättämisestä, jos ulkomaalainen on hakenut oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella;

4) *tekee hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitetun siirtopäätöksen*;

5) päättää maasta karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan;

6) päättää maahantulokiellon määräämisestä määräajaksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

166 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, jos se, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, karkotetaan maasta tai hän saa Suomen kansalaisuuden.

167 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä käännättämisen perusteet

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan käännättää, jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole rekisteröity tai hänelle ei ole myönnetty oleskelukorttia sekä jos:

1) hän ei täytä 155, 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä;

2) hän turvautumalla toistuvasti toimeentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuksiin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää;

3) hänen Suomessa oleskelunsa jatkaminen edellyttäisi oleskeluoikeuden rekisteröimistä tai oleskelukortin myöntämistä, mutta hän ei täytä oleskeluoikeuden rekisteröimisen tai oleskelukortin myöntämisen edellytyksiä; taikka

166 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen sekä niiden voimassaolon päättyminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, kun:

1) viranomaisen on päättänyt sellaisen ulkomaalaisen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, maasta karkottamisesta, tai

2) ulkomaalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, saa Suomen kansalaisuuden.

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin voimassaolo päättyy, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt oleskeluoikeuden rekisteröinnin tai oleskelukortin peruuttamisesta.

167 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisen perusteet

Unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulo Suomen rajalla voidaan estää käännättämällä hänet, jos:

1) hän ei täytä 156 tai 156 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä; tai

2) hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maahantulo Suomen rajalla voidaan estää käännättämällä hänet myös, jos hän ei täytä 155 tai 155 a §:ssä säädettyjä maahantulon edellytyksiä.

4) hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

168 §

*Unionin kansalaisen ja hänen
perheenjäsenensä maasta karkottamisen
perusteet*

Unionin kansalainen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity, taikka unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta, jos hän ei täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä taikka hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin.

Unionin kansalainen, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, tai unionin kansalaisen perheenjäsen, jolle on myönnetty pysyvä oleskelukortti, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädetyksi pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle tai hänen

168 §

*Unionin kansalaisen ja hänen
perheenjäsenensä maasta karkottamisen
perusteet*

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta:

1) jos hän ei kolmen kuukauden oleskelun jälkeen täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä;

2) 156 §:ssä säädetyin edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta;

3) 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä;

4) jos hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti; tai

5) jos hän on saanut oleskeluoikeutensa 172 a §:ssä tarkoitetulla oikeuksien väärinkäytöllä.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on laillisesti oleskellut maassa edelliset kymmenen vuotta, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Unionin kansalainen, joka on alaikäinen, voidaan kuitenkin karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä, jollei karkottaminen ole lapsen edun mukaista.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädetyksi pakottavaksi syyksi katsotaan se, että unionin kansalaisen on todettu syyllistyneen tekoon, josta ei ole säädetty lievempää rangaistusta kuin yksi vuosi vankeutta, ja hänen rikoksen vakavuuden tai rikollisen toiminnan jatkumisen perusteella arvioidaan olevan vaaraksi yleiselle turvallisuudelle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

epäilläään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Pakottavaksi syyksi katsotaan myös se, että unionin kansalaisen epäilläään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Mitä edellä säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Mitä 1–5 momentissa säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

168 a §

168 a §

Työntekijän ja työnhakijan maasta poistaminen

Työntekijän ja työnhakijan maasta karkottaminen

Edellä 167 §:n 2 kohdassa tai 168 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan *käännyttää tai* karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä 156 §:ssä säädetyn edellytyksin tai kansanterveyteen liittyvistä syistä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja taikka hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan löytää työtä.

Edellä 168 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä 156 §:ssä säädetyn edellytyksin tai kansanterveyteen liittyvistä syistä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos unionin kansalainen on työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja taikka hän on tullut maahan työnhakuun ja voi esittää näyttöä todellisista mahdollisuuksistaan löytää työtä.

169 §

169 §

*Pohjoismaan kansalaisen **käännyttämisen** ja maasta karkottamisen perusteet*

Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisen perusteet

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen, jonka oleskelua Suomessa ei ole 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla rekisteröity, voidaan *käännyttää*, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyn edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin.

Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen voidaan *karkottaa maasta*:

Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalainen, jonka oleskelu Suomessa on rekisteröity 157 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla, voidaan karkottaa maasta, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä.

1) 156 §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta;

2) 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin, jos hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä; tai

3) jos hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti.

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta

Jos Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen on oleskellut maassa yli viisi vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta

ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Mitä *edellä 2 ja 3 momentissa* säädetään, koskee myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

170 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Jos unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä maasta *poistaminen* perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä, hänelle voidaan *käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä* määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto.

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi hakemuksesta peruuttaa kokonaan tai osittain. Päätös asiassa on tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai

ainoastaan yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä vakavista syistä ja, jos oleskelu on kestänyt yli kymmenen vuotta, hänet voidaan karkottaa maasta ainoastaan yleiseen turvallisuuteen liittyvistä pakottavista syistä.

Mitä *1 ja 2 momentissa* säädetään, koskee myös Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaista, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

170 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Jos *tämän luvun soveltamisalaan kuuluvan henkilön maahantulon estäminen tai maasta karkottaminen* perustuu siihen, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansanterveyttä, hänelle voidaan määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto. *Jos henkilön maahantulo estetään, maahantulokielto tulee voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen. Jos henkilö karkotetaan maasta, maahantulokiellon voimassaolo alkaa siitä ajankohdasta, jolloin henkilö tosiasiallisesti poistuu Suomesta.*

Maahantulokielto voidaan muuttuneiden olojen vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi hakemuksesta peruuttaa kokonaan tai osittain. Päätös asiassa on tehtävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen tekemisestä.

171 §

Toimivaltaiset viranomaiset

Maahanmuuttovirasto rekisteröi hakijan oleskeluoikeuden ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä myöntää määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin.

Maahanmuuttovirasto peruuttaa rekisteröidyn oleskeluoikeuden sekä määräaikaisen ja pysyvän oleskelukortin. Se myös hakemuksesta päättää, että oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai

oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruuteta.

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

Viranomaisten toimivaltaa maasta poistamista koskevassa päätöksenteossa koskee, mitä 151 ja 152 §:ssä säädetään.

oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitettussa tapauksessa peruuteta.

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännyttämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto tekee poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä 167 §:ssä tarkoitetun päätöksen, jos poliisi tai rajatarkastusviranomainen arvioi, että asiassa tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos se katsoo, että asialla on merkitystä 167 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

Maahanmuuttovirasto päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää unionin kansalaisen tai Pohjoismaan kansalaisen maasta karkottamisesta, jos:

- 1) päätös karkottamisesta tehdään 168 §:n 1 momentin 2–4 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin perusteella;*
- 2) hän on oleskellut maassa enintään yhden vuoden ajan; ja*
- 3) hänellä ei ole maahan asettuneita perheenjäseniä Suomessa.*

Muussa kuin 6 momentissa tarkoitettussa tilanteessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on esitettävä karkottamista Maahanmuuttovirastolle. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos asiassa tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai

Voimassa oleva laki

Ehdotus

rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos asialla on merkitystä tämän pykälän soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

12 luku

Rangaistussäännökset

(uusi)

189 a §

Viittaus rikoslakiin

Rangaistus maahantulokiellon rikkomisesta säädetään rikoslain 17 luvun 7 b §:ssä.

193 §

193 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

(uusi momentti)

Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä koskevan muutoksenhaun perusteella, jos ulkomaalainen ei ole poistunut maasta hakemuksen hylkäämisen jälkeen, ja poliisi tai rajatarkastusviranomainen on päättänyt hänen käännättämisestään toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

198 b §

198 b §

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Täytäntöönpanoa koskeva hakemus

Jos päätös karkottamisesta on tehty 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle.

Jos päätös karkottamisesta on tehty 149 §:n perusteella muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle.

200 §

*Karkottamispäätöksen täytäntöönpano
muussa kuin kansainvälistä suojelua
koskevassa asiassa*

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtyä karkottamispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu, ellei tässä laissa toisin säädetä. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Päätös maasta karkottamisesta, joka on tehty 149 §:n 1 momentin 2–4 kohdan tai 4 momentin perusteella, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Päätöstä maasta karkottamisesta ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus on ratkaistu.

Päätös maasta karkottamisesta, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

(uusi)

200 §

*Karkottamispäätöksen täytäntöönpano
muussa kuin kansainvälistä suojelua
koskevassa asiassa*

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehty päätös maasta karkottamisesta voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Jos asiassa on haettu 198 b §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitetun tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä olevan perusteen poistumiseen, voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksantena päivänä sen jälkeen, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Ennen täytäntöönpanoa on varmistuttava siitä, että määräaikaan on sisältynyt vähintään viisi arkipäivää.

200 b §

*Unionin kansalaisen ja hänen
perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan
kansalaisen maahantulon estämistä koskevan
käännättämispäätöksen täytäntöönpano*

Jos päätös käännättämisestä on tehty 167 §:n perusteella maahantulon estämiseksi Suomen rajalla, päätös voidaan panna heti

Voimassa oleva laki

Ehdotus

201 a §

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä maasta poistamisen täytäntöönpano

Käännyttämistä koskeva päätös voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos joku käännytetään 167 §:n 1 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella ja asia on perustellusti kiireellinen.

Jos joku käännytetään 167 §:n 2 tai 3 kohdan perusteella, käännyttämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu käännytylle tiedoksi. Jos 167 §:n 3 kohdan perusteella tehty päätös perustuu siihen, että sen, jota päätös koskee, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, ja asia on perustellusti kiireellinen, päätös voidaan heti panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos joku karkotetaan maasta 168 §:n tai 169 §:n 2 momentin perusteella, karkottamista koskeva päätös, johon voi hakea muutosta valittamalla, voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos päätös karkottamisesta on tehty sillä perusteella, että karkotettavan katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin, päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu.

täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

201 a §

*Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä **karkottamisen** täytäntöönpano*

Maasta karkottamista koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun se on annettu tiedoksi. Jos asiassa on haettu täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu. Jos asiassa tarvitaan valituslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, joka on tehty 168 §:n 1 momentin 4 kohdan tai 169

§:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Maasta karkottamista koskeva päätös, jonka poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka Maahanmuuttovirasto poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä on tehnyt 168 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdan taikka 169 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdan perusteella, voidaan panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää, jos asia on perustellusti kiireellinen. Asian kiireellisyys on perusteltava päätöksessä. Kiireellisyyttä arvioitaessa on otettava huomioon karkottamisen täytäntöönpanon vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään.

Käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännytetyt tai maasta karkotetut on poistuttava maasta. Tämän ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksen tiedoksi antamisesta, jollei maasta poistumiselle ole perusteltua kiireellistä syytä. Tänä aikana päätöstä ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin.

Jos käännyttämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös pannaan täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä, päätöksen täytäntöön panevan viranomaisen on varmistettava päätöksen tehneeltä viranomaiselta, että maasta poistettavan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle aiheuttama uhka on edelleen todellinen, ja arvioitava, ovatko olosuhteet karkottamispäätöksen tekemisen jälkeen muuttuneet.

201 b §

(kumotaan)

Pääsyn epäämistä koskevan päätöksen täytäntöönpano

Schengenin rajasäännösten perusteella tehty päätös pääsyn epäämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

205 §

Tiedoksianto Suomessa

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti siten kuin 2 ja 3 momentissa säädetään. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai poliisin pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

206 §

Tiedoksianto ulkomailla

(uusi momentti)

205 §

Tiedoksianto Suomessa

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti *noudattaen, mitä 2 ja 3 momentissa säädetään*. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä. Jos on tehty päätös hakijan maasta poistamiseksi *tai siirtämiseksi*, tiedoksiannon toimittaa poliisi *tai rajatarkastusviranomainen taikka jommankumman* pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

206 §

Tiedoksianto ulkomailla

Jos 150 d §:ssä tarkoitetun ennakkollisen maahantulokiellon määräävä poliisi arvioi, että tiedoksianto viipymättä päätöksen tekemisen jälkeen voisi vaarantaa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamisen, rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen taikka rikoksiin liittyvät syytetoimet, päätös voidaan antaa tiedoksi vasta kun maahantulokieltoon määrätty kolmannen maan kansalainen hakee viisumia tai oleskelulupaa Suomeen taikka toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tai Schengen-valtioon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20. .

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 b §, sellaisena kuin se on laissa 1163/2018,
seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

7 b §

7 b §

Maahantulokiellon rikkominen

Maahantulokiellon rikkominen

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva

1) ulkomaalaislain (301/2004) 150 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto tai mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitettun toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai

2) ulkomaalaislain 150 §:n 3 momentissa tai 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto,
on tuomittava *maahantulokiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

Joka tulee Suomeen, vaikka hänelle on määrätty voimassa oleva

1) ulkomaalaislain (301/2004) 150, 150 a tai 150 d §:ssä tarkoitettu maahantulokielto *taikka* mainitun lain 3 §:n 19 kohdassa tarkoitettun toisen Schengen-valtion antama jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto tai

2) ulkomaalaislain 170 §:n 1 momentissa tarkoitettu maahantulokielto,
on tuomittava *maahantulokiellon rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Maahantulokiellon rikkomisesta ei tuomita Schengenin tietojärjestelmässä maahantulokieltoon määrättyä ulkomaalaista, jonka maahantulo Suomeen on sallittu kauttakulkua varten henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 6 artiklan 5 kohdan a alakohdassa tarkoitettulla tavalla.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .