

LUONNOS 16.12.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ehdotetut muutokset perustuvat pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittisiin kirjauksiin, joilla pyritään tehostamaan laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista, 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 unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään.

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

Esityksessä ehdotetaan, että maasta poistamista koskevaa sääntelykokonaisuutta selkiytettäisiin suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön. Euroopan unionin kansalaisia koskisi jatkossa yksi maastapoistamismenettely nykyisten kahden menettelyn sijaan. Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset erotettaisiin käännyttämisestä. Lisäksi rajanvetoa pääsyn epäämiseen ja käännyttämisen välillä täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös joitakin soveltamiskäytännössä esiin nousseita muutostarpeita. Niitä ovat muun muassa muutosehdotukset koskien kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksiantoa, esitystä oleskeluluvan peruuttamiseksi, oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä ulkomaalaisen henkilötuntemerkkien ottamista.

Lisäksi lakiin lisättäisiin mahdollisuus määrätä ennakkollinen maahantulokielto sellaiselle muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka vaarantaa kansallista turvallisuutta. Maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotetaan myös eräitä muita muutoksia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.6.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 EU-säädösten tavoitteet ja keskeinen sisältö	6
2.1 Schengenin rajasäännöstö	6
2.2 SIS-rajatarkastusasetus.....	8
2.3 Hallinta-asetus.....	10
2.4 Vapaan liikkuvuuden direktiivi.....	11
2.5 Pitkään oleskelleita koskeva direktiivi.....	13
2.6 Paluudirektiivi.....	14
2.6.1 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset ja paluudirektiivin soveltamisala	14
2.6.2 Pääsyn epääminen	15
2.6.3 Kansalliseen lainsäädäntöön perustuva käännyttäminen	15
2.6.4 Ennakollinen maahantulokielto.....	16
2.6.5 Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	16
3 Nykytila ja sen arviointi.....	17
3.1 Pääsyn epääminen.....	17
3.1.1 Pääsyn epääminen ja sitä täydentävä käännyttäminen ulkomaalaislaissa.....	17
3.1.2 Schengen-määräaikaisarvioinnin suositus koskien pääsyn epäämistä ja lakimuutostarpeen arviointia.....	18
3.2 Käännyttäminen	19
3.3 Vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa ja hallinta-asetuksessa tarkoitetut siirtopäätökset	20
3.4 Euroopan unionin ja Pohjoismaiden kansalaisten maasta poistaminen	21
3.4.1 Maastapoistamismenettely ja maasta poistamisen perusteet.....	22
3.4.2 Toimivaltaiset viranomaiset	23
3.4.3 Maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus	24
3.5 Kolmansien maiden kansalaisten maasta karkottaminen	25
3.5.1 Maasta karkottamisen perusteet	25
3.5.2 Karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuus	27
3.5.3 Arviointia koskien karkottamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta.....	28
3.6 Yksittäiset soveltamiskäytännöstä johtuvat muutokset.....	29
3.6.1 Kansallinen turvallisuus	29
3.6.2 Henkilötuntemerkkien ottaminen.....	30
3.6.3 Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen maasta poistaminen	31
3.6.4 Kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen liittyvän maastapoistamispäätöksen tiedoksianto	32
3.6.5 Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäinen haltuunotto.....	33
3.6.6 Oleskeluluvan peruuttamista ja maahantulokiellon määrittämisestä koskeva esitystoimivalta	34
3.6.7 Oleskeluluvan epääminen laittoman oleskelun perusteella.....	34
3.6.8 Kokonaisharkinnan siirtäminen tietyissä tilanteissa oleskelulupaharkintaan.....	35
3.6.9 Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättäminen.....	35

3.6.10 Maahantulokielto ulkomailla oleskelevalle henkilölle, jolla on lupahistoriaa Suomessa.....	36
3.7 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella	37
4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö	39
4.1 Kansainväliset velvoitteet	39
4.2 Keskeinen oikeuskäytäntö.....	40
4.2.1 Euroopan unionin tuomioistuin.....	40
4.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.....	40
5 Tavoitteet	40
6 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	41
6.1 Keskeiset ehdotukset.....	41
6.2 Pääasialliset vaikutukset.....	42
6.2.1 Yhteisvaikutukset muiden lakimuutosten kanssa.....	42
6.2.2 Taloudelliset vaikutukset	43
6.2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	44
6.2.4 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	46
6.2.4.1 Vaikutukset yksilön asemaan.....	46
6.2.4.2 Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon	47
6.2.4.3 Vaikutukset lapsiin.....	47
6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	47
6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan.....	48
7 Muut toteuttamisvaihtoehdot	48
7.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	48
7.1.1 Pääsyn epääminen	48
7.1.2 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus	49
7.1.3 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella	49
7.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	50
7.2.1 Pääsyn epääminen	50
7.2.2 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset	51
7.2.3 Euroopan unionin kansalaisten maasta poistaminen	52
7.2.4 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus	53
7.2.5 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella.....	54
8 Lausuntopalaute.....	57
9 Säännöskohtaiset perustelut.....	57
10 Voimaantulo	84
11 Toimeenpano ja seuranta	84
12 Suhde muihin esityksiin.....	84
12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	84
12.2 Suhde talousarvioesitykseen	84
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	85
13.1 Lapsen edun toteutuminen sekä yksityis- ja perhe-elämän suoja.....	85
13.2 Karkottamispäätösten ja pääsyn epäämistä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuus	86
13.3 Maahantulokiellon määrittäminen	88
13.3.1 Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella.....	88
13.4 Oleskelun laillisuus ja oleskeluluvan epääminen.....	91
LAKIEHDOTUS	92

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	92
LIITE	105
RINNAKKAISTEKSTI.....	105
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	105

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 maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskeva sääntely.

Euroopan komissio antoi 11.3.2025 ehdotuksen paluusetukseksi (COM(2025) 101 final),² jäljempänä *paluusetusehdotus*. 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-määräaikaesarvioinnissa 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 eväty 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 palauttamismenettelyä 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 (EU) 2018/1861 24 artiklan säännösten perusteella mahdollisuuksien mukaan (21 kohta). Neuvosto kehottaa

¹ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164810/SM_2023_17.pdf?sequence=1&isAllowed=y

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

³ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kirjelma/Documents/U_15+2025.pdf

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

jäsenmaita määräämään kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti kansallisia maahantulokieltoja kolmansien maiden kansalaisille, jotka esimerkiksi oikeuden tuomioiden kaltaisten tietojen tai toimivaltaisten turvallisuuspalvelujen tiedustelutietojen perusteella aiheuttavat vakavan ja kohutuullisen 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 x.12.-y.1.2025. Lausuntoa pyydettiin yhteensä x taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä x. 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.

Schengenin rajasäännöstön 3 artiklassa säädetään säännöstön soveltamisalasta. Sen mukaan asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan

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

⁶ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_143+2024.pdf

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

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 kauttakulkukieltoluettelossa, jonka 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 turvapaikkaoikeutta 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 viranomais täyttää. Täytetty vakiomuotoinen lomake annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jonka on merkittävä lomakkeeseen kuitaus 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. Rajavartioiden 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 maahantulokielto- ja tuloilmoitusten 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. Maahantulokielloa 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 epäilty tai muut henkilöt, jotka aiheuttavat vakavan turvallisuusuhan, tai kolmannessa maassa olevat viisuminhakijat, jotka esittävät vilpillisiä asiakirjoja tai ilmoituksia).

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).

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, tapauksia on pidettävä niin vakavina, 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 tuomioistuimissa.

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 tarkoitetusta 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 1.7.2026. Hallinta-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistellaan osana paktin kansallista täytäntöönpanoa koskevaa lainsäädäntöhanketta (SM032:00/2024). Yksi paktin ensisijaisista 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

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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

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 tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin sekä siitä, millä tavalla näiden oikeussuojakeinojen laajuus rajoitetaan.

Hallinta-asetuksen 44 artiklassa säädetään säilöön ottamisesta. Artiklan 1 kohdan mukaan kehtää 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 säädetyssä määräajassa tai jos siirtoa ei toteuteta tämän artiklan 3 kohdassa tarkoitettua 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 soveltuvien 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 kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua EU:n alueella, heidän oleskeluoikeudestaan ja karkottamisestaan.

Vapaan liikkuvuuden direktiivin johdanto-osan 16 perustelukappaleen mukaan unionin kansalaisille on perustamissopimuksessa myönnetty suoraan henkilökohtainen perusoikeus oleskella toisessa jäsenvaltiossa, eikä tämä edellytä hallinnollisten menettelyjen noudattamista.

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))

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 kuuden 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

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>

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 väliaikaismääräystä kyseisen päätöksen täytäntöönpanon keskeyttämiseksi, ei alueelta poistamista saa suorittaa ennen kuin on tehty väliaikaismääräystä 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 mukaisesti yleistä turvallisuutta koskeviin pakottaviin syihin.

Direktiivin 35 artiklassa säädetään oikeuksien väärinkäytöstä. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarpeelliset toimenpiteet evätäksään, lopettaakseen tai peruuttaakseen direktiivissä tarkoitetut 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 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,

¹⁵ Komission tiedonanto 2009, kohta 4.1.2.

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

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 säädetty edellytykset lakkaavat täyttymästä; 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 paluuausetusehdotus 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 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

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

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>

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 kahdenvälisen 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 a kohdan 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 paluuasetus ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan sisältää pääsyn epäämisen osalta vastaavan poikkeamismahdollisuuden.

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

2.6.3 Kansalliseen lainsäädäntöön perustuva käännätyminen

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 paluuasetus ehdotuksessa.

Direktiivin 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. 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 kahdenvälisen 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 lisätiin 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. Paluusetusehdotuksessa vastaava 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 paluusetusehdotuksen 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 maahantulokielloihin, jotka on määrätty muista maahanmuuttoon liittyvistä syistä. Näitä ovat sellaisille kolmansien maiden kansalaisille määrätty maahantulokiellot, jotka ovat syylistyneet 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. Sittenkin kumotun SIS II-asetuksen 24 artiklan 2 kohta vastasi pitkälti SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 2 kohtaa. 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.

Paluusetusehdotuksen 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 kieltä toimivaltaiselta ensimmäisen asteen tuomioistuimelta valitusajan kuluessa. Täytäntöönpanokieltä koskeva hakemus on ratkaistava 48 tunnin kuluessa. Monimutkaisissa asioissa tämä määräaika voidaan ylittää.

Paluusetusehdotuksen 27 artiklassa todetaan, että jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöstä tai maahantulokieltä, on valitusajan oltava enintään 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Jos

muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen tai maahantulokiellon lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voi valitusajaksi se, mitä kansallisesti on säädetty oleskelulupa-asian valitusajaksi. Toimivaltaisen 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 käännättämisen suhteeseen Schengenin rajasäännösten mukaiseen pääsyn epäämiseen. Suomelle annettujen 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.

3.1.1 Pääsyn epääminen ja sitä täydentävä käännättäminen ulkomaalaislaissa

Ulkomaalaislain 142 §:ssä säädetään pääsyn epäämisestä ja käännättämisestä. Pääsyn epääminen lisättiin ulkomaalaislakiin 31.12.2013 voimaan tulleella lailla 1214/2013 (HE 134/2013 vp²⁰) käännättämisen määritelmää koskeneeseen 142 §:ään. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan pääsyn epäämisellä tarkoitetaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 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.

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 rajasäännösten pääsyn epäämisen on tulkittu kohdistuvan vain sellaisiin kolmannen maan kansalaisiin, jotka saapuvat Suomeen lyhytaikaista (90 päivää viimeisen 180 päivän aikana) oleskelua varten.

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

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 useimpien 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 kestävä, vaikka se ei sitä olisikaan muiden jäsenvaltioiden alueella. Näissä tilanteissa maahantulo on kuitenkin mahdollista evätä Schengenin rajasäännösten perusteella ainoastaan, jos henkilölle on määrätty maahantulokiello.

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

3.1.2 Schengen-määräaikaisarvioinnin 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 rajasäännöstä ei sovelleta lainkaan sellaisten kolmannen maan kansalaisten kohdalla, joilla on Suomen tai toisen jäsenvaltion myöntämä oleskelulupa. Schengen-määräaikaisarvioinnissa 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 yksiselitteinen, 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 rajasäännösten 14 artiklan mukaista pääsyn epäämistä. 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 a kohta 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 käännättämisspäätösten määrät ovat vaihdelleet viime vuosina vuositasolla noin 2 500 ja 3 000 välillä.

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

Vuosi	2021	2022	2023	2024
Käännättämisspäätösten 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 kansallisenä käännättämisinä, 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 tarkoitetut 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 tarkoitetut 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 viranomaisen harkitsee maastapoistamispäätöksen tekemistä kolmanteen maahan. Euroopan komissio on myös suositannut, 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

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

käännyttämistä 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 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 käännättämisestä.

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 täsmäntäminen koskemaan siirtopäätökset ole säilöönoton osalta tarpeen. Hallinta-asetuksessa ei sen sijaan säädä tarkemmin muista, säilöönottoa lievemmistä 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 maahantulon ja oleskelua koskeva 157 § sekä Pohjoismaan kansalaisen käännättämisen 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 käännättämisen perusteista säädetään 167 §:ssä ja maasta karkottamisen perusteista 168 §:ssä. Jako käännättämisen 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 (käännättäminen). 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 perusteltua perustaa rekisteröintiin. Unionin kansalaisten maasta poistamista koskevia säännöksiä tulisiikin 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 viireillä olevaa oleskelulupa-asiaa taikka hän ei ole poistunut maasta hakemuskäsittelyn aikana.

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

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

Lähde: Maahanmuuttovirasto.

Käännyttämispäätöksiä 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 maahantulokielto on määrätty, on vailla lainvoimaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan maahantulokiellon tarkoitus ja ulkomaalaislain esityöt huomioon ottaen ulkomaalaislain 167 §:n 4 kohdan tulkinta mahdollisti ulkomaalaisen käännyttämisen myös silloin, kun hänelle aikaisemmin määrätty ja voimaan tullut maahantulokielto ei vielä ollut lainvoimainen, jos maahantulokielto oli määrätty yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Maahanmuuttovirasto on esitystä valmisteltaessa kiinnittänyt huomiota siihen, että Pohjoismaiden kansalaista ei ole mahdollista käännyttää 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 käännyttää 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 170 §: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.

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

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, hänellä on perhe ja työpaikka Suomessa, on perinteisesti kuulunut Maahanmuuttoviraston toimivaltaan. Poliisi on puolestaan tehnyt käännättämisspäätöksiä yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen liittyen unionin kansalaisille, joiden oleskelu maassa on ollut tilapäistä. 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 maahan-tulon 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 käännättämisspätös 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 täytäntöönpantavissa. Jos hän valittaa päätöksestä, hallinto-oikeus voi hake-muksesta 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 myöntämi-sen edellytyksiä. Kyse on myös tilanteista, joissa ulkomaalainen on turvautunut toistuvasti toi-meentulotuesta annetussa laissa säädettyyn toimeentulotukeen tai siihen rinnastettaviin etuuk-siin taikka muulla vastaavalla tavalla lyhytaikaisen oleskelunsa aikana kohtuuttomasti rasittaa Suomen sosiaalihuoltojärjestelmää. Koska oleskeluoikeuden rekisteröinnillä ei ole oikeutta luo-vaa 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 pää-tös perustuu siihen, että sen, jota päätös koskee, katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä ja tur-vallisuutta, ja asia on perustellusti kiireellinen, päätös voidaan heti panna täytäntöön muutok-senhausta 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 vali-tuslupa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, valitus ei estä täytäntöönpanoa, jollei korkein hal-linto-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 täytäntöön-panon 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 muutoksenhauulla 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 viranomaisitoimin. 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 päättyä 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 (2 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 syylistynyt 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 rikustuomion merkityksen korostaminen 149 §:n perusteluissa (HE 28/2003 vp, s. 43 ja 84), vaikka 3 kohdan säännös ei sanamuotonsa puolesta vaikuttaisi rikustuomiota 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 syylistynyt 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 syylistyminen. 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.

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

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 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 odottaen 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 ei ole aiheuttanut merkittäviä oikeusturvaongelmia, mutta se 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 perhesidelupiin 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 3 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”-sanana edestä puuttuu pilkku, on momentin lauserakennetta tulkittu kielipollisesti siten, että kansallisen turvallisuuden vaarantaminen ei yksin ilman saatua tuomiota riitä muodostamaan momentissa tarkoitettua pakottavaa syytä. Tämä ei kuitenkaan ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Säännöstä

koskevista esityksistä (HE 205/2006 s. 42–43)²⁴ todetaan muun muassa, että momentin viimeinen lause on tarkoitettu käytettäväksi esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön epäillä olevan osallisena terrorismitoiminnassa tai sen valmistelussa.

3.6.2 Henkilötuntomerkkien ottaminen

Ulkomaalaislain 131 §:ssä säädetään henkilötuntomerkkien ottamista. Pykälän 1 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekeä 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 käännättää 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 tarkoitettua 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 käännättäminen 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 käyttämiselle pääsyn epäämistä yhteydessä tehtävissä SIS-kuulutuksissa on olemassa erityisesti tilanteissa, joissa ulkomaalaisen pääsyn epääminen perustuu esimerkiksi hänen aiheuttamaansa uhkaan jäsenvaltion yleiselle järjestykselle tai 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 epäämistä 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 rajatarkastusviranomainen voi 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 käännättämistä, karkottamista 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

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

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 henkilötuntomerkit tulisi voida ottaa tilanteessa, jossa ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytyksiä vasta selvitetään, esimerkiksi ennen kuin henkilö mahdollisesti hakee turvapaikkaa. Tämä olisi johdonmukaista myös siihen nähden, että 131 §:n alkuosassa viitataan valvontaa varten otettaviin henkilötuntomerkkeihin.

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 on 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 alueelta. Kolmanneksi

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>

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 oleskelukieltoa” 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 poliisin 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 ei ole säädetty erillistä aikarajaa, mutta rajamenettelyn luonteen vuoksi tiedoksianto ei kuitenkaan voi kestää määräämätöntä 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 täytäntöönpantavissa. Rajatarkastusviranomaisen tulisi voida antaa tiedoksi kansainvälistä suojelua koskevat kielteiset päätökset niin rajamenettelyssä kuin muissakin tilanteissa, joissa se on tarkoituksenmukaista.

²⁸ https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_2+2016.pdf

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

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.

Kyseisiin 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 jäsenmaiin siirtymisen estämiseksi. Rajatarkastusviranomaisen esittämistä oleskelulupien peruuttamisista monet koskevat opiskelijoiden oleskelulupia, minkä vuoksi muutosta ei tulisi rajata yksinomaan ulkomaalaislain perusteella peruutettaviin oleskelulupiin. 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 tiedoksisaannista 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 tunnistuksista, 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 rajatarkastusviranomainen 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 rajatarkastusviranomainen havaitsee rajatarkastuksessa, että esimerkiksi Suomeen opiskelijana saapuva kolmannen maan kansalainen ei välttämättä täytä luvan edellytyksenä olevaa riittävää toimeentuloa. Tämän havainnon jälkeen rajatarkastusviranomainen yleensä välittää asiasta esitiedot Maahanmuuttovirastolle arvioitavaksi. Jos oleskeluluvan peruuttamiselle vaikuttaisi esitietojen perusteella olevan edellytykset, rajatarkastusviranomainen varaa asianosaiselle tilaisuuden tulla kuulluksi. Kun asiassa on saatu riittävä selvitys, päättää Maahanmuuttovirasto oleskeluluvan peruuttamisesta. Käännyttämisestä päättää näissä tilanteissa yleensä rajatarkastusviranomainen.

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 käännyttämisen 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 rajatarkastusviranomainen 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 useammissa tapauksissa määrätä erillisenä, ja siten vähentämään tarvetta moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemiseen.

3.6.7 Oleskeluluvan epäminen 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. Säännöskohtaisissa 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 käsittelyn ajaksi. Kyse ei kuitenkaan ole laillisesta oleskelusta siten kuin siitä säädetään 40 §:n 1 momentissa. 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.

3.6.8 Kokonaisharkinnan siirtäminen tietyissä tilanteissa oleskelulupaharkintaan

Ulkomaalaislain 146 §:n mukaan käännättämistä ja maasta 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 asiankäsitelyjärjestelmään.

Ulkomaalaislaista ei käy ilmi, mihin ajankohtaan viitataan, kun oleskeluluvan todetaan raukeavan, kun ulkomaalainen karkotetaan maasta. Jää epäselväksi, onko kyse Maahanmuuttoviraston päätöksestä vai ko 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 66 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 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. 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 erillislaille 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 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 kääntämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen,

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>

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>

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 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) 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 säätänyt 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 ennakolta. 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 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. 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 kansallista turvallisuutta. Tämä voitaisiin tehokkaimmin saavuttaa määräämällä henkilö ennakolta Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon, jolloin tieto maahantulokiellosta siirtyisi SIS-järjestelmän kautta myös muiden Schengen-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tietoon. Näin voitaisiin estää henkilön saapuminen Schengen-alueelle 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 maahantulon ja maassa oleskelun epäämisestä koskevia

maahantulokiellon määräämistilanteita käsitellään erillään paluudirektiivin perusteella määrättävästä maahantulokiellosta.

Maahantulokiello määrätään kolmannen maan kansalaiselle koko Schengen-aluetta koskevana, jollei henkilöllä ole toisessa Schengen-valtiossa oleskelulupaa, jota ei peruuteta. SIS-kuulutus kirjataan ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään (UMA-järjestelmä), josta tiedot tal-
lentuvat SIS-järjestelmään keskusrikospoliisissa olevan SIRENE-verkon (*Supplementary Infor-
mation Request at the National Entry*) Suomen toimiston kautta. Suomessa määrätty maahan-
tulokiellot siirtyvät tätä kautta muiden Schengen-valtioiden toimivaltaisten viranomaisten tie-
toon. Schengen-valtioiden edustustot eivät lähtökohtaisesti myönnä Schengen-viisumia tai oles-
kelulupaa sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka on määrätty maahantulokielloon SIS-
järjestelmässä. Tällaisen ulkomaalaisen ei lähtökohtaisesti myöskään sallita saapuvan Schen-
gen-alueelle. Jos maahantulokiello määrätään kansallisenä, asiasta ei tehdä kuulutusta SIS-jär-
jestelmään, vaan ainoastaan kansalliseen UMA-järjestelmään. Suomen määräämä maahantulo-
kiello ei tällöin välity muiden Schengen-valtioiden edustustojen ja muiden viranomaisten tie-
toon.

Esitystä valmisteltaessa on pohdittu maahantulokielloon määrättävän kolmannen maan kansa-
laisen kuulemista ennen asian ratkaisemista. Hallintolain (434/2003) 34 §:n 1 momentin mu-
kaan 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 kuule-
misen merkitystä paitsi oikeusturvaa edistävänä periaatteena ja yksilön vaikuttamismahdolli-
suutena myös asian selvittämisen näkökulmasta. Kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoi-
minnan 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 kos-
kee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä; 4) jos kuuleminen saattaa
vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn vii-
västyminen 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 ennakol-
lista 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 turvallisuus-
delle 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 koske-
vassa 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 yleistiedoksiantoon ja julkaiset tiedon määräämistään maahantulokiell-
losta virallisen lehden verkkosivulla. Käytännössä kolmannen maan kansalainen voi kuitenkin
tuntea maahantulokiellon konkreettiset vaikutukset siinä vaiheessa, kun hänen pääsynsä EU- tai
Schengen-alueelle evätään maahantulokiellon vuoksi. Tällöin henkilöllä olisi yhteys

viranomaisiin, jolloin hänelle voitaisiin antaa tiedoksi maahantulokieltoa koskeva päätös ja hän voisi valittaa siitä.

4 Kansainväliset velvoitteet ja keskeinen oikeuskäytäntö

4.1 Kansainväliset velvoitteet

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.

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.

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.

Oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin 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.

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). 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, määriteltäviä 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 42 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 vapautteen 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).

4.2.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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. 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 kidutuskieillon 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. Tuomioistuin on siten ratkaisukäytännössään katsonut, että 13 artiklassa tarkoitettu oikeussuojan tehokkuus edellyttää oikeussuojakeinolta automaattista lykkäävää vaikutusta tapauksissa, joissa on painavia syitä uskoa henkilön altistuvan todelliseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisen kohtelun vaaraan. Näin myös esimerkiksi ratkaisussa *Gebremedhin v. Ranska* (26.4.2007, kohta 67) ja tuomio *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 viitasi myös laajasti aikaisempaan oikeuskäytäntöönsä koskien sitä, mitä tarkoitetaan tehokkaalla oikeussuojakeinolla.

5 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on vaikuttaa hallitusohjelman edellyttämin tavoin siihen, että maastapoistamispäätöksen saaneet palaavat tai heidät palautetaan lähtömaihin mahdollisimman nopeasti. Tavoite toteutettaisiin mahdollistamalla karkottamispäätösten nykyistä nopeampi

täytäntöönpano. Lisäksi ehdotettavilla muutoksilla pyritään välttämään tarvetta tehdä moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä, jotka kuormittavat viranomaisia ja hidastavat maasta poistamista.

Ehdotettavilla muutoksilla pyritään selkiyttää ulkomaalaislain sääntelyä ja yhtenäistämään sitä suhteessa EU-lainsäädäntöön. Pääsyn epäämisen, unionin kansalaisen karkottamisen, pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen käännättämisen 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 paluut ja palautukset tehostuisivat, eikä ainaakaan kansallinen lainsäädäntö olisi tehokkaan maasta poistamisen esteenä. Lisäksi esityksellä pyritään puuttumaan väärinkäytöksiin täydentämällä olemassa olevia säännöksiä soveltamiskäytännöstä saatujen kokemusten perusteella. Yksi esimerkki tämänkaltaisesta muutoksesta on lakiin sisältyvä, ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle määrättävä maahantulolokielto. Väärinkäytösten estämiseksi ehdotetaan, että kyseinen maahantulolokielto voitaisiin määrätä myös muiden lakien kuin ulkomaalaislain nojalla tehtävän oleskeluluvan myöntämisen tai peruuttamisen yhteydessä.

Esityksen tavoitteena on myös varautua uudenvuotisiin kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uutena ennakollinen maahantulolokielto kansallisen turvallisuuden perusteella. Ennakollista maahantulolokieltoa koskevan ehdotuksen tarkoituksena on estää ennalta sellaisten kolmannen maan kansalaisten pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle, jotka voivat vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tällaisia henkilöitä voisivat olla esimerkiksi tunnetut tai ulkomailla tuomitut terroristit taikka väkivaltaisten ääriliikkeiden uhkan muodostavat henkilöt.

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 hallintotuomioistuimien 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 tarkoitettujen siirtopäätökset erotettaisiin kansallisesta käännättämisestä. Euroopan unionin kansalaisten maasta poistamiselle määritettäisiin yksi menettely, joka nimettäisiin karkottamiseksi. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen käännättäminen EU:n ulkopuolelle tilanteissa, 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 tiedoksianto, oleskelulupakortin tai oleskelukortin tilapäistä haltuunottoa sekä ulkomaalaisen henkilötuntemerkkien ottamista.

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

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 perusoi-keuksiin 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 paluuasetus ehdotukseen, 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 hallitusohjelma ja sen tavoite maahanmuutto- ja turvapaikka-politiikan suunnan muuttamisesta 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 enimmäiskesto. 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 kansallista turvallisuutta.

6.2.2 Taloudelliset vaikutukset

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan merkittävimmät taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat tietojärjestelmämuutoksista. Niiden 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.

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 huomattavaan kasvuun, mikä lisäisi hallinto-oikeuksien työmäärää ja aiheuttaisi taloudellisia vaikutuksia.

Maasta poistamista koskevat päätökset ovat usein liitännäisiä Maahanmuuttovirastossa käsiteltyyn lupa-asiaan ja valitus kirjataan hallinto-oikeudessa pääasian eli lupatyyppin 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. Tuomioistuinvirasto on esitystä valmisteltaessa kiinnittänyt huomiota karkottamispäätösten määrän kasvuun ja ulkomaalaislakiin tehtyihin kiristykseen, joiden voidaan arvioida lisäävän edelleen karkottamispäätösten määriä.

Muutosehdotuksilla ei arvioida olevan taloudellisia vaikutuksia Rajavartiolaitoksen toimintaan, koska kyse on pääosin olemassa olevia menettelyjä koskevien käsitteiden muuttamisesta. Myöskään poliisissa ei toistaiseksi ole tunnistettu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia muilta kuin ennakkollisen maahantulokiellon osalta. Ennakollista maahantulokieltoa koskevasta

muutoksesta arvioidaan turvallisuusviranomaisille aiheutuvan kahdesta kolmeen henkilötyövuoden lisäresurssitarpeet.

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 tulemistä 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.

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.

Ennakollisen maahantulokiellon määrääminen kansallisen turvallisuuden perusteella ja sitä koskevien tietojen syöttäminen SIS-järjestelmään vaikuttaisi turvallisuusviranomaisten, erityisesti poliisin, toimintaan. Esityksessä ehdotetaan, että ennakollisen maahantulokiellon kansallisen turvallisuuden perusteella määräisi poliisi. Tarkoituksena on, että Poliisihallitus osoittaisi tehtävän lähtökohtaisesti Keskusrikospoliisille. Kyse olisi Keskusrikospoliisille uudesta tehtävästä.

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 maahantulokieltojen peruuttamiseen. Uudet toimivaltasäännökset edellyttävät yhteistyötä poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä sekä esimerkiksi UMA-järjestelmän käyttöoikeuksien tarkistamista. Maahanmuuttoviraston olisi tarve perehdyttää poliisin henkilöstöä erityisesti pitkien maahantulokieltojen määrittämisessä ja maahantulokieltojen 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 maahantulokieltojen määrät kasvaisivat jonkin verran ennakkollisen 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 oleskelulupia.

Pääsyn epäämistä koskevalla muutoksella arvioidaan olevan sääntelyn tilaa selkeyttävä vaikutus, kun ulkorajalla tehtäviin päätöksiin sovellettaisiin aiempaa useammassa tapauksissa suoraan Schengenin rajasäännöstöä. 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 uudelleenmäärittelyn 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 maastapoistamispäätöksen tiedoksianto-toimivalta 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 käännättämisestä 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 käännättämisestä, helpottaisi lainsäädännön soveltamista tilanteissa, joissa nykyisin sovelletaan sekä vastuunmäärittämisasetusta että 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.

Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella vaikuttaisi sen kohteena oleviin henkilöihin, koska heiltä evättäisiin pääsy Suomeen ja Schengen-alueelle. Maahantulokieltoon määrätty 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, jolloin hän saisi tiedoksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja voisi valittaa siitä.

Oleskelulupasäännöksiin ehdotettavilla muutoksilla pyritään rajaamaan uusien oleskelulupien myöntämistä Suomesta käsin haettuna sen jälkeen, kun ulkomaalaiselle on jo aiemmin tehty Suomessa maastapoistamispäätös. 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 siihen asti, kunnes aiempi maastapoistamispäätös tulee täytäntöönpanokelpoiseksi. Käytännössä muutos vähentäisi ulkomaalaisten mahdollisuuksia laillistaa oleskelunsa Suomesta käsin. Oleskelulupaa on kuitenkin aina mahdollista hakea ulkomailta. Lisäksi pyritään välttämään uusien, mahdollisesti moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemistä. Muutosehdotusten tavoitteena on tehostaa maasta poistamista. Kyse olisi Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle, minkä vuoksi sillä ei käytännössä olisi juurikaan vaikutusta yksilön asemaan.

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

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 käännnyttämisestä 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.

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 ystävyyssuhteisiin. 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.

6.2.4.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen useamman perustuslakiin, ihmisoikeussopimuksiin 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.

Ennakollisen maahantulokiellon määräämisellä estettäisiin se, että 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 voidaan arvioida vaarantavan kansallista turvallisuutta ja jotka pyrkivät matkustamaan jäsenvaltioiden alueelle joko viisumin tai oleskeluluvan nojalla. Käytännössä heidän tulonsa Suomeen ja Schengen-alueelle voitaisiin estää pitkäksikin ajaksi.

Jos henkilöllä olisi perheenjäseniä Suomessa tai muualla Schengen-alueella, arvioitaisiin yksilöllisesti ennakolliseen maahantulokielloon määräämisen vaikutus henkilön oikeuteen nauttia perustuslain 10 §:ssä turvattua perhe-elämänsä suoja. Jos yksilöllisessä harkinnassa päädyttäisiin siihen, että perhe-elämän suoja väistyisi ja maahantulokiello 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, kun tämä ottaisi yhteyttä viranomaiseen ja hakisi pääsyä Suomeen tai Schengen-alueelle. 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 käännättämisen tai karkottamisen edellytyksiä koskevaan sääntelyyn.

6.2.4.5 Vaikutukset turvallisuuteen ja rikostorjuntaan

Ehdotuksilla edistetään hallitusohjelmaan sisältyvää tavoitetta edistää kansallista turvallisuutta. Pakottavaa syytä koskevalla täsmennysehdotuksella 168 §:n 5 momentissa parannettaisiin viranomaisten mahdollisuutta poistaa unionin kansalainen maasta, jos tämän epäillä 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 kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella voisi liittyä esimerkiksi henkilön radikalisoitumiseen, terrorismiepäilyihin taikka vakoiluun tai muuhun valtiolliseen uhkaan. Näissä tilanteissa ennakollisella maahantulokielolla voitaisiin estää ennalta kansallisen turvallisuuden vaarantuminen.

7 Muut toteuttamisvaihtoehdot

7.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

7.1.1 Pääsyn epääminen

Pääsyn epäämistä koskevan valmistelun yhteydessä harkittiin sitä, onko lakimuutos tarpeen vai voitaisiinko tavoitteeseen eli Schengen-määräaikaisarvioinnin 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 rajasäännöstä. 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 kokonaisharkinnassa 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 villipillinen 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 kansallisen turvallisuuden perusteella

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) 2018/1862³⁴ 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 maahantulokieltokuulutus 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

³⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:02018R1862-20220801>

tiedottavien kuulutusten tallentamisesta Schengenin tietojärjestelmään.³⁵ Asetusmuutoksella asetukseen lisättiin uusi IX a luku, jossa säädetään jäsenvaltioille mahdollisuus tehdä Europolin ehdotuksesta niin sanottuja tiedottavia kuulutuksia. Muutosasetuksen johdanto-osan 3. perustelukappaleen mukaan, ”kun otetaan huomioon vakavan rikollisuuden ja terrorismin globaali luonne, kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen saamat tiedot vakavaan rikollisuuteen ja terrorismiin syyllistyneistä 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 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 ennakollista 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 lainkohdakseen. Tietojen mukaan ainakin Puola on saanut Schengen-arvioinnissa samankaltaisen suosituksen kuin Suomi tarkastella pääsyn epäämistä koskevaa menettelyään.³⁶

Ruotsissa maahantulon epäämisen perusteet viittaavat suoraan Schengenin rajasäännöstöön. Ruotsissa käännättämispykälän (8 kappale 2 §) yksi alakohta on Schengenin rajasäännöston mukainen pääsyn epääminen.³⁷ *Tanskassa* ei viitata suoraan Schengenin rajasäännöstöön, vaan sen sijaan Tanskan ulkomaalaislain 28 § sisältää perusteet maahantulon epäämisestä, jotka ovat yhtenevät Schengenin rajasäännöston kanssa.³⁸ Vastaavaan ratkaisuun on päädytty *Norjassa*, jossa ulkomaalaislakiin on sisällytetty Schengenin rajasäännöston mukainen pääsyn epääminen

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1190>

³⁶ [aa985c3b-2c11-47e7-99e3-a7459e7c2bc8_en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1190)

³⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/

³⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2024/1009>

eikä Schengenin rajasäännöstöön viitata suoraan laissa. Pääsyn epäämis- ja käännättämisspykälä (bortvisning 17 §) on siis yhdenmukainen Schengenin rajasäännöston kanssa.³⁹

Ranskassa ja Saksassa Schengenin rajasäännöstö mahdollistaa pääsyn epäämisen. Ranskan lainsäädäntö (CESEDA, Livre III) tarkentaa maahantulon epäämistä koskevia yksityiskohtia.⁴⁰ Saksassa henkilöltä evätään maahantulo Schengenin rajasäännöston 14 artiklan sekä ulkomaalaislain 15 §:n nojalla, jos rajatarkastuksen yhteydessä todetaan, ettei henkilö täytä Schengenin rajasäännöston 6 artiklassa säädettyjä maahantulon edellytyksiä.⁴¹

Alankomaissa, Belgiassa sekä Virossa Schengenin rajasäännöston säännöksiä sovelletaan, kun maahantulo evätään rajalla. Alankomaissa näiden säännösten lisäksi sovelletaan myös kansallisia säännöksiä. Alankomaiden ulkomaalaislain 2.3 kohdassa viitataan muiden pääsyn epäämisperusteiden ohella pääsyn epäämiseen Schengenin rajasäännöston perusteella. Pääsyn epäämistä koskee siten yksi menettely.⁴² Virossa viitataan suoraan Schengenin rajasäännöstöön.⁴³ Belgiassa maahantulon epääminen perustuu Schengenin rajasäännöston lisäksi Belgian ulkomaalaislain 2 lukuun.⁴⁴

7.2.2 Hallinta-asetuksen mukaiset siirtopäätökset

Hallinta-asetuksen täytäntöönpano on tällä hetkellä 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.⁴⁵ *Ranskassa* viitataan Dublin III-asetukseen, mutta säädetään kansallisessa laissa tarkemmin siirtopäätösten muotovaatimuksista, tiedoksiannosta, täytäntöönpanosta sekä muutoksenhausta.⁴⁶ *Alankomaiden* ulkomaalaislaissa säädetään siirtopäätösten toimeenpanosta ja valitusmenettelystä, mutta itse menettely tulee Dublin III-asetuksesta.⁴⁷ *Irlannissa* Dublin III-asetus on saatettu osaksi Irlannin kansallista lainsäädäntöä Euroopan unionin asetuksella 2018 (SI N:o 62/2018), joka tuli voimaan 9.3.2018.⁴⁸ *Belgiassa* Dublin III-asetus on sisällytetty ulkomaalaislain artikloihin 51/5–51/7.⁴⁹

³⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*#&

⁴⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158, <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2190>

⁴¹ https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/index.html

⁴² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-07-25#Hoofdstuk2>

⁴³ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/507072021001/consolide>

⁴⁴ <https://dofi.ibz.be/en/themes/entry/border-control/entry-schengen-territory/decision-refusal-entry>

⁴⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/asy/vfg_1992/

⁴⁶ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070158, L572-1, L572-2, L572-3, L352-4, L352-8

⁴⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2024-07-25>

⁴⁸ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/si/62/made/en/print>

⁴⁹ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1980/12/15/1980121550/justel>

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.

Sekä Ruotsissa että Norjassa Euroopan unionin kansalaiset voidaan poistaa maasta joko käännettämällä tai karkottamalla. Ruotsissa se kummasta on kyse, riippuu henkilön oleskelun kestosta maassa. Euroopan unionin kansalainen voidaan käännettää (avvisning) maahantulon yhteydessä tai maahantuloa seuraavien kolmen kuukauden aikana. Kolmen kuukauden jälkeen hänet voidaan karkottaa (utvisning).⁵⁰ Käännettämiseen sekä karkottamiseen ovat omat perusteet, jotka on lueteltu Ruotsin ulkomaalaislain 8 luvussa. Norjassa käännettämisen perusteet ovat laajemmat kuin karkottamisen. Karkottaminen sisältää maahantulokiellon, kun taas käännettäminen ei. Euroopan unionin kansalainen voidaan käännettää, vaikka olisikin perusteita karkottamiseen, mutta sen katsotaan olevan liian ankara toimenpide.⁵¹

Tanskassa Euroopan unionin kansalaiset voidaan poistaa maasta pääsyn epäämisellä (afvisning), hallinnollisella karkottamisella (administrativ udvisning) taikka tuomioistuimen karkottamisella (domsudvisning).⁵² Euroopan unionin kansalaisten karkottaminen voi tapahtua vain niiden periaatteiden mukaisesti, jotka EU-säännösten mukaan koskevat liikkumisvapauden rajoittamista.⁵³ Maahantulokiello määrätään vain, jos henkilö on karkotettu yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden vuoksi.⁵⁴

Ranskassa Euroopan unionin kansalaiselle voidaan määrätä hallinnollinen maahantulokiello (Interdiction administrative du territoire, IAT), velvoite poistua Ranskasta (Obligation de quitter la France, 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.⁵⁵

Saksassa, Irlannissa sekä 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 viranomainen 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.⁵⁶

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

⁵⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlarningslag-2005716_sfs-2005-716/, 8 kap. 10 ja 11 §

⁵¹ <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-022/#7.7. Bortvisning>

⁵² Danish Return Agency

⁵³ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2024/1009>, 26 b §

⁵⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2024/1009>, 32 §, stk. 2

⁵⁵ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F13517>

⁵⁶ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_freiz_gg_eu/index.html, 7.1

(removal order) 20(1) mukaisesti. Poistamismääräys velvoittaa henkilön poistumaan maasta määräajassa, joka on yleensä vähintään yksi kuukausi. Tähän on kuitenkin poikkeuksia.⁵⁷

Virossa Euroopan unionin kansalaisen maasta poistamista säätelee Euroopan unionin kansalaisista annettu laki (CEUA), joka on saatettu kansallisesti voimaan direktiivin 2004/38/EY pohjalta. Tästä säännellään 51 kappaleessa, joka sisältää EU-kansalaisen maastapoistumisvelvollisuuden ohella mahdollisuuden EU-kansalaisen pääsyn epäämiseen rajalla. Vapaaehtoinen poistumisaika on 30 päivää.⁵⁸

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.⁵⁹

7.2.4 Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanokelpoisuus

Kolmansien maiden kansalaisten karkottamisen täytäntöönpanon määräaika muissa kuin turvapaikka-asioissa vaihtelee, mutta useimmissa jäsenvaltioissa sekä Norjassa se on 7–30 päivää. Joissain valtioissa täytäntöönpanon määräaika riippuu hakemuserusteesta. 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.⁶⁰ Karkottamispäätökseen on sisällytettävä neljän viikon määräaika, jonka kuluessa henkilön on poistuttava maasta vapaaehtoisesti. Jos on erityisiä syitä, voidaan määrätä pidempi määräaika.⁶¹ Karkottamispäätös, johon ei sisälly vapaaehtoisen poistumisen määräaika, on pantava täytäntöön mahdollisimman pian.⁶²

Norjassa lähtökohtana on, että karkottaminen tapahtuu päätöksen lainvoimaiseksi tulemisen jälkeen. Norjan ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, vaan sen sijaan täytäntöönpano riippuu hakemuserusteesta. 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 kohtien 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. Päätöstä, jolla hylätään pysyvää lupaa koskeva hakemus, ei saa pääsääntöisesti panna täytäntöön ennen lainvoimaisuutta. Täytäntöönpanosta on poikkeuksia myös, jos on todennäköistä, että henkilö syyllistyy rikokseen tai häiritsee tai vakavasti loukkaa toisen henkilön rauhaa. Jos henkilö vetoaa karkottamissuojaan, voidaan päätös panna täytäntöön ennen sen lainvoimaiseksi tulemistä vain poikkeustapauksissa.⁶³

⁵⁷ <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/548/made/en/print, 20.1>

⁵⁸ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/520032019014/consolide>, Chapter 5¹, 52 §

⁵⁹ <https://ibz.be/en/order-to-leave-the-belgian-territory-and-forced-removal>

⁶⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/utlanningslag-2005716_sfs-2005-716/, 12 kap. 7 §

⁶¹ Utlänningslag, 8 kap. 21 §

⁶² Utlänningslag, 12 kap. 15 §

⁶³ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35/*#&, 90 c §

Tanskan ulkomaalaislaissa ei säädetä erikseen karkottamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta vaan sen sijaan karkotettavalle henkilölle asetetaan poistumisaika, jonka kesto riippuu hakemuserusteesta. 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 syylistynyt rikokseen.⁶⁴

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 vakavammissa tilanteissa henkilölle voidaan määrätä karkottamismääräys, joka on välittömästi täytäntöönpanokelpoinen. Tällöin karkottamisvaroitusta ei anneta.⁶⁵

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.

Lisäksi *Alankomaiden* ulkomaalaislain 67a artikla mahdollistaa päätöksen tekemisen SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan mukaisen kuulutuksen tekemisestä, jolla henkilön pääsy maahan estetään. Ulkomaalaisvirasto päättää tästä kuulutuksesta.⁶⁶ 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. Tiedoksianto voidaan yrittää myös edustuston kautta. Jos osoite ei ole tiedossa, päätös voidaan viime kädessä antaa tiedoksi julkaisemalla tieto siitä virallisessa lehdessä. Jos kuitenkin kyse on SIS-rajatarkastusasetuksen 52 tai 53 artiklassa tarkoitettusta tilanteesta, on mahdollista, että henkilö saa tiedon, jos hänen maahanpääsyä tai viisumihakemuksensa myöhemmin evätään. Tällöin hän saa tietoonsa maahantulokiellon perusteet ja voi valittaa päätöksestä kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

⁶⁴ <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2024/1009>, 33 pykälä, stk. 2

⁶⁵ https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html, 58a §, 59 §

⁶⁶ <https://ind.nl/en/entry-ban#when-do-you-get-an-entry-ban->

Belgian ulkomaalaislain 26 artiklan 1 kohdassa⁶⁷ säädetään mahdollisuudesta määrätä maahan-
tulokielto Belgian ulkopuolella oleskelevalle. Maahantulokiellosta tehdään kuulutus SIS-järjes-
telmään edellä mainitun ulkomaalaislain säännöksen ja ulkomaalaisasetuksen⁶⁸ 42 artiklan 1
kohdan ja 42 artiklan 3 kohdan nojalla. Maahantulokielto annetaan tiedoksi julkaisemalla kuu-
lutus virallisen lehden verkkosivulla.

Latvian sisäministeriö voi tehdä Latvian turvallisuuspalvelun esityksestä kansallisen tai Schen-
gen-alueetta 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 maahantulokieltolistalle, sekä sitä kos-
kevasta menettelystä.⁶⁹

Liettuan maahanmuuttovirasto voi tehdä Liettuan turvallisuuspalvelun esityksestä kansallisen
tai Schengen-alueetta koskevan maahantulokieltopäätöksen ulkomaalaiselle, jolla ei ole oleske-
luhistoriaa Schengen-alueella. Päätös voidaan tehdä, jos on perusteltua syytä katsoa, että hen-
kilön oleskelu Liettussa voisi vaarantaa valtion turvallisuutta. Päätös tehdään ulkomaalaislain
133 §:n perusteella eli tavanomaisen maahantulokieltola koskevan säännöksen perusteella.⁷⁰
Maahantulokieltola koskeva kuulutus voidaan tehdä SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuk-
sen 24 artiklan 1 kohdan a tai b alakohdan nojalla. Tieto maahantulokiellosta annetaan henki-
lölle, jos hänen asuinpaikkansa tai muut yhteystietonsa ovat viranomaisien tiedossa, eikä ole
laissa tarkemmin yksilöityjä syitä olla antamatta päätöstä tiedoksi. Liettussa on mahdollista
määrätä myös kansallinen maahantulokielto enintään viideksi vuoksi 133 §:n 4 kohdan nojalla.
Kyse on tilanteista, joissa kolmannen maan kansalainen on syyllistynyt muualla kuin Liettussa
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.

Norjassa on mahdollista määrätä maahantulokielto Norjan keskeisten etujen turvaamiseksi. Ul-
komaalaislain⁷¹ 66 §:n toisen kappaleen b kohdan 3 ja 4 alakohtien mukaan Norjassa voidaan
määrätä ennakkoinen maahantulokielto, eikä sen edellytyksenä ole kytkeä oleskelulupa-
an tai palauttamispäätökseen. Maahantulokieltokuulutus voidaan kirjata SIS-järjestelmään SIS-rajat-
arkastusasetuksen 24 artiklan nojalla. Kuulutuksen tekemisestä säädetään ulkomaalaislain 90
§:ssä. Päätöksen tekee maahanmuuttovirasto ja jossain tapauksissa oikeus- ja turvallisuusminis-
teriö. Päätöksestä on oikeus valittaa hallintolain 28 §:n ja ulkomaalaislain 80 §:n nojalla. Jos
henkilö oleskelee ulkomailla, päätös pyritään antamaan tiedoksi edustuston kautta. Tiedoksian-
nosta riippumatta maahantulokielto tulee voimaan ulkomaalaislain 71 §:n kolmannen kappaleen
mukaan päätöksen tekopäivänä. Poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa ulkomaalaisen olinpai-
kasta ei ole päätöksentekohetkellä tietoa, maahanmuuttovirasto jättää päätöksen tiedoksi anta-
matta siihen asti, kunnes yhteys henkilöön on muodostettu. Valitusaika alkaa tällöin vasta siitä
hetkestä, kun päätös on annettu henkilölle tiedoksi. Yleinen valitusaika on kolme viikkoa pää-
töksen tiedoksisaannista.

Puolan ulkomaalaislain 440 a §:n mukaan maahanmuuttoviranomainen voi määrätä kansallisen
tai Schengen-alueetta koskevan maahantulokiellon henkilölle, jonka voidaan katsoa olevan

⁶⁷ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1980/12/15/1980121550/justel>

⁶⁸ <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/1981/10/08/1981001949/justel>

⁶⁹ <https://likumi.lv/ta/en/en/id/68522-immigration-law>

⁷⁰ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ac2cfa50b06f11ecaf79c2120caf5094?jfwid=gdayz2srs>

⁷¹ [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her \(utlendingsloven\) - Kapittel 8. Utvisning - Lovdata](#)

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 maahantulokieltolain maahantuloa ja maassa oleskelua sekä turvapaikkaoikeutta koskevan lain (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, CESEDA)⁷² 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 maahantulokieltolain koskeva päätös, minkä jälkeen siitä tallennetaan kuulutus SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella. Muutoksenhaakuun 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)⁷³ 67(1–2) artiklan ja asiaan liittyvän ohjeistuksen (Foreigners Instruction, kohta 8.10.1.2) perusteella maahantulokieltolain voidaan määrätä erillään palauttamispäätöksestä sellaisille ulkomailla oleskeleville henkilöille, jotka ovat loukanneet tai uhkaavat loukata yleistä turvallisuutta Sveitsissä tai ulkomailla. Maahantulokieltolain koskeva kuulutus tehdään SIS-järjestelmässä ulkomaalaislain 68a(2) artiklan nojalla. Maahantulokieltolain 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 maahantulokieltolain tiedoksi ulkomailla.

Tanskan ulkomaalaislain 29 c §:n mukaan maahanmuuttoviranomaiset voivat lisätä henkilön kansalliselle pakotelistalle ja asettaa hänet maahantulokieltolain siten, että hänen pääsynsä maahan estetään. Henkilö voidaan laittaa tälle listalle esimerkiksi siitä syystä, että hän on tunnettu radikaalisuutensa vuoksi. 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-alueen koskevan maahantulokieltolain päätöksen 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 maahantulokieltolain. Henkilöllä ei tarvitse olla mitään yhteyttä Viroon. Tieto päätöksestä julkaistaan sisäministeriön verkkosivulla ja siitä on oikeus valittaa. Henkilö voi selvittää verkkosivulla⁷⁴ nimensä ja syntymäaikansa perusteella, onko Viro määrännyt hänet maahantulokieltolain. Tieto maahantulokiellosta voidaan rekisteröidä SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla.⁷⁵

⁷² [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Légifrance](#)

⁷³ https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/en#art_67

⁷⁴ [Entry ban search | Siseministerium](#)

⁷⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/502072020001/consolide>

8 Lausuntopalaute

9 Säännöskohtaiset perustelut

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 määrittyy 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 hybridi-vaikuttaminen, 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.

16 §. 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 epäämisestä ulkorajalla säädetään Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa. Schengenin rajasäännöstä sovelletaan asetukseksi 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 suuremmasta 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 maahantulokielloja. 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 vakioimuotoisella lomakkeella, jonka pääsyn epäämisasioissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen täyttää. Täytetty vakioimuotoinen 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-määräaikaisarvioinnissa 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 käännättämistä koskeva 142 § kirjoitettaisiin uudestaan siten, että kyseisen pykälän 2 momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitetut tilanteet poistettaisiin käännättämisen soveltamisalasta ja ne kuuluisivat näin ollen Schengenin rajasäännöstyössä tarkoitettujen pääsyn epäämisen soveltamisalaan. 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 käännättämisen sijasta pääsyn epäämistä.

Ulkomaalaislain 142 §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitettujen käännättämistilanteiden tuomisen pääsyn epäämisen soveltamisalaan 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 käännättämisen ero liittyy 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 saapuaan 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 kansallisen turvallisuuden vaarantuessa tässä esityksessä ehdotettavalla ennakkollisella 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 koskevista tilanteista paluudirektiivin 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan perusteella. Myös komission paluuasetusehdotuksen 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 ennen hakemuksen jättämistä ulkomaalaislain 40 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla laillisesti. Muutosehdotuksen tavoitteena on tiukentaa säännöksen soveltamista siten, että 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 tarkoitetulla tavalla laittomasti siitä lähtien, kun vastuuviranomainen on ensimmäisessä asteessa hylännyt hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa, riippumatta siitä, onko olemassa lupa jäädä maahan odottamaan tästä hylkäämisestä tehtyä muutoksenhaakua 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 käsittelyn 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 epääminen olisi kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta eikä myöntämättä jättäminen ole tarpeen yleisen lainkuuliaisuuden, maahanmuuton hallinnan tai sisäisen turvallisuuden vuoksi.

36 e §. Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oleskeluluvan epäämiseen 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 käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahanlaskiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa tehdään aina kokonaisharkinta. Jos henkilön oleskelulupahakemus hylätään, päätökseen tulee liittää käännättämistä tai karkottamista koskeva päätös, jossa myös kokonaisharkinta tehdään. Nyt ehdotettavan muutoksen tarkoituksena on välttää uusien, mahdollisesti moninkertaisten maastapoistamispäätösten tekemistä pelkäämällä sen vuoksi, että lupaharkinnassa voitaisiin ottaa huomioon 146 §:n mukainen kokonaisharkinta tilanteessa, jossa ulkomaalainen on jo aiemmin päätetty käännättää tai karkottaa maasta. Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeessa todetaan pääsäännön mukaan karkotetulle tai

käännytylle tehtävän yksi maastapoistamispäätös, jossa ratkaistaan hänen maassa oleskelunsa laillisuus ja päätetään hänen maasta poistamisestaan. Siten yksinomaan maastapoistamispäätöksen tekemisen jälkeen jätetyn oleskelulupahakemuksen (pl. kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset) perusteella ei ole tarvetta arvioida karkotetun tai käännytetyn ulkomaalaisen maastapoistamisasiaa uudelleen.

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 tulisivat otetuiksi huomioon kohtuullisuusharkinnassa. Uudelle maastapoistamispäätökselle voisi olla tarve esimerkiksi palautuskieltoon liittyvissä tilanteissa, joissa valitus oleskelulupapäätöksestä kävisi hyödyttömäksi aikaisemman maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanokelpoisuuden 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 päättyminen. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi 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 toimenpiteitä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan velvoite poistua maasta.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin myös uutena säännös siitä, että aiemmin myönnetty ja edelleen voimassa oleva oleskelulupa raukeaisi, jos henkilölle myönnettäisiin uusi oleskelulupa. Ajoittain syntyy tilanteita, joissa Maahanmuuttoviraston täytyy peruuttaa oleskelulupa edellisen oleskeluluvan 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 oleskeluluvalla ole enää perusteita. Säännöksellä ei ole tarkoitus puuttua tilanteisiin, joissa ulkomaalaisella on todellinen tarve kahdelle oleskeluluvalla, kuten esimerkiksi tilanteessa, jossa hän työskentelee kahdella erillisellä oleskeluluvalla 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 luissa on rajoittamaton työnteko-oikeus. Ehdotetulla muutoksella edistettäisiin hallitun maahanmuuton periaatetta, jonka mukaan ulkomaalaisen maassa oleskelu perustuu sen varsinaiseen tarkoitukseen.

Pykälän uudeksi 2 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.

68 §. Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivallasta tehdä Maahanmuuttovirastolle esitys kolmannen maan kansalaisen 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.

Esitystoimivalta 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 pyritäisiin 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. Suomessa jo oleskelevien kohdalla tehdään pääsääntöisesti esitys henkilön karkottamiseksi, ja jos henkilö karkotetaan, myös hänen oleskelulupansa raukeaa.

Pykälän 2 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen 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 tilapäinen haltuunotto ei vaikuttaisi maassa jo oleskelevan kolmannen maan kansalaisen oikeuksiin. 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 3 momentissa säädettäisiin siitä, että oleskelulupakortti tai oleskelukortti tulisi palauttaa 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 tuhothaisi, vaan se säilytettäisiin 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 tuhotaan.

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 3 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 tarkoitettui siirtopäätökset ehdotetaan tässä esityksessä erotettavan käännästämisestä. Tämä tarkoittaisi sitä, että käännästämisellä 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.

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.

Ehdotettava informatiivinen säännös, jossa viitattaisiin hallinta-asetuksen erityissääntelyyn säilöönoton enimmäiskeston osalta, on tarpeen, koska 121 §:n säilöönoton edellytysten taustalla vaikuttavat eri EU-säädökset: paluudirektiivi, vastaanottodirektiivi ja hallinta-asetus. Näistä ainoastaan hallinta-asetus on suoraan sovellettava ja se sisältää sääntelyä säilöön otettuja hakijoita koskevista määräajoista. Hallinta-asetuksen nojalla säilöön otettuihin henkilöihin ei näin ollen sovelleta käsillä olevan pykälän 2 ja 3 momenttiin sisältyviä säännöksiä säilöönoton enimmäiskestoja koskevista määräajoista.

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

Pykälän 1 momentin 4 kohtaan lisättäisiin käännynnäytämisen ja maasta karkottamisen rinnalle pääsyn epäminen tilanteeksi, jossa henkilötuntomerkit voitaisiin myös ottaa. Pääsyn epäminen perustuu Schengenin rajasäännösten 14 artiklaan. Pääsyn epäämistä koskeva ulkomaalaislain sääntely ehdotetaan tässä esityksessä siirrettäväksi 9 luvusta 2 lukuun ja koottavaksi 16 §:ään.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jonka mukaan henkilötuntomerkit voitaisiin ottaa ulkomaalaisesta, joka on määrätty maahantulokieltoon. Maahantulokielto määrätään pääsääntöisesti käännynnäytämisen, maasta karkottamisen tai pääsyn epäämisen yhteydessä. Ulkomaalaislakiin on kuitenkin jo lisätty lailla 147/2025 ja ehdotetaan lisättäväksi tässä esityksessä

mahdollisuuksia määrätä maahantulokiello erillään näistä päätöksistä, minkä vuoksi maahantulokiellon määräämistä koskeva tilanne ehdotetaan lisättäväksi luetteloon. Myös komission paluusetusehdotus sisältää mahdollisuuden erillisen maahantulokiellon määräämiseen. Kyseessä voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa toisesta unionin jäsenvaltiosta on poistumassa Suomen kautta sellainen kolmannen maan kansalainen, joka on ylittänyt oleskeluoikeutensa. Näissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista voida määrätä ainoastaan maahantulokiello ja ottaa henkilöstä samalla henkilötuntemerkit SIS-järjestelmään tallennettavaksi. Palauttamispäätöksen tekeminen pelkästään maahantulokiellon määräämisen mahdollistamiseksi näissä tilanteissa olisi aikaa vievä ja tarpeeton prosessi ottaen huomioon henkilön oman halun poistua alueelta. Usein se myös käytännössä estäisi suunnitellun poistumisen EU-alueelta.

Lisäksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jolla mahdollistettaisiin henkilötuntemerkkien ottaminen sellaiselta ulkomaalaiselta, jonka maassa oleskelun edellytyksiä vasta selvitetään. Ehdotettava tilanne olisi linjassa pykälän alkuosan kanssa, jossa viitataan valvontaa varten otettaviin henkilötuntemerkkeihin. Ulkomaalaislain 129 a §:n mukaan ulkomaalaisvalvonnassa on kyse kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnasta ja laittoman maassa oleskelun torjunnasta.

Käsillä olevan pykälän 2 momentin mukaan kerätyt henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (616/2019). Pykälän 5 momentin 2 alakohdan mukaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilötiedot voidaan lisäksi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa SIS-järjestelmään SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklassa tarkoitetun maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevan kuulutuksen tekemiseksi.

142 §. Käännyttäminen. Pykälä ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Pääsyn epäämistä koskeva 1 momentti siirrettäisiin 16 §:n 1 momentiksi 2 lukuun ja pykälästä poistettaisiin kaksi käännyttämistilannetta, jotka jatkossa tulisivat sovellettaviksi pääsyn epäämisenä ja joita koskisi asetuksena suoraan sovellettava Schengenin rajasäännöstö.

Muutosten taustalla on Suomelle vuoden 2023 Schengen-määräaikaisarviointissa 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 momentin 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. Määritelmä kattaa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös Suomessa syntyneet lapset, joille ei ole syntymänsä jälkeen myönnetty oleskelulupaa. Kyseessä on yleisin kolmannen maan kansalaisen käännyttämistilanne.

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, kohdassa ei enää viitattaisi unionin kansalaiseen ja häneen rinnastettavaan tai näiden perheenjäseneseen, koska heihin sovellettaisiin tässä ehdotuksessa ehdotettavien tavoin pääsääntöisesti yhtä maastapoistamismenettelyä, jota kutsuttaisiin karkottamiseksi. Maasta karkottamista koskevaa 143 §:ää muutettaisiin vastaavasti.

Pykälän 1 momentin 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 käännättämisen edellytykset ovat olemassa. Käännättämisperusteiden täyttyessä ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytykset eivät enää täyty.

Pykälän 1 momentin 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 käännättämisenä. Voimassa olevaa säännöstä muutettaisiin siten, että siinä viitattaisiin ulkorajan sijasta Suomen rajaan, jotta maahantulon estäminen olisi mahdollista myös sisärajalla, jos sisärajavalvonta on väliaikaisesti palautettu.

Pykälän 1 momentin 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 kansalaisuusvaltionsa. 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 kuitenkin 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 2 momentissa ehdotetaan säädettävän siitä, että käännättämisellä tarkoitettaisiin myös maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun rajavaltu on väliaikaisesti palautettu sisärajaille Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolaiton 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 epäämisestä. Muutos liittyy pääsyn epäämistä 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 epäämisasioissa 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 epäämisessä 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 oleskelulle 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 harkitaisiin 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 vuoksi tai tärkeän henkilökohtaisen syyn vuoksi kokonaan tai osittain.

Pykälän 2 momentti velvoittaisi kuulemaan aviopuolisoa tai tähän rinnastettavaa myös 150 a §:ssä tarkoitettujen maahantulokiellojen osalta, jos häntä tulisi kuulla 62 §:n perusteella. Kyse olisi perhesiteen perusteella haettavien oleskelulupien asianmukaisen selvittämisen varmistamisesta perhesiteen aitouden osalta sekä perheenkokoajan ennakkollisen oikeusturvan toteuttamisesta. 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.

Erityisesti 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 maahantulokielto peruuttaa viran puolesta, jos 36 e §:ssä tarkoitettun kokonaisharkinnan 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.

146 §. Kokonaisharkinta. 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 a kohta, 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 perustuu, 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 paluovelvoitteen 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, paluovelvoite 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 kolmansien 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 2 momentin 6 kohtaan tehtäisiin tekninen muutos paktin täytäntöönpanon johdosta. Voimassa olevassa 2 momentissa viitataan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisen osalta 103 §:ään. Osasta tutkimatta jättämisen edellytyksiä säädetään jatkossa suoraan sovellettavana menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa, osasta ehdotetaan säädettävän edelleen 103 §:ssä. Näin ollen 2 momentin 6 kohtaan ehdotetaan lisättävän viittaus ulkomaalaislain 103 §:n ohella menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohtaan.

Pykälän 3 momenttiin tehtäisiin tekninen muutos viittaamalla 10 luvussa tarkoitettuun maahan-tulon estämiseen.

148 §. Käännyttämisen perusteet. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 12 kohta, jossa säädettäisiin ulkomaalaisen käännnyttämisestä 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 ai-noastaan silloin, kun on kyse karkottamisesta.

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 käännnyttämistä. EU-lainsäädännössä ei tehdä ero 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 säädettyjä 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. Erityisdirektiivinä pitkään oleskelleita koskeva direktiivi poikkeaa paluudirektiivin yleissääntelystä, sillä siinä takaisinottaminen on pääsääntö, kun taas vahvistetun suojan vuoksi palauttaminen kolmanteen maahan olisi poikkeus tästä.

149 b §. *Vaatus 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, mutta joka ei ole noudattanut pykälän 1 momentin vaatimusta siirtyä kyseiseen jäsenvaltioon. Edellytyksenä palauttamiselle olisi, että henkilö muodostaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle välittömän ja riittävän vakavan uhan. 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 oleskelevalle 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 tarkoitetun siirtopäätöksen kohteena olevalle turvapaikanhakijalle, laittomasti oleskelevalle henkilölle tai sisäisesti siirrettävälle henkilölle voitaisiin määrätä kansallinen maahantulokiello.

Käytännössä maahantulokiellon määrittäminen tulee hallinta-asetuksessa tarkoitetun 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 tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä, rajattaisiin momentissa tarkoitetun maahantulokiellon määrittämisen ulkopuolelle. Muutoksella katkaistaisiin kyseisissä tilanteissa yhteys vapaaehtoisen paluun ajan myöntämättä jättämisen ja maahantulokiellon määrittämisen välillä. Muutoksen johdosta maahantulokiello määrättäisiin pääsyn epäämistä ja välittömästi rajanylityksen yhteydessä tapahtuvaa käännyttämistä koskevassa päätöksessä tämän pykälän 1 momentin nojalla.

Pykälän 4 momentti ehdotetaan muutettavaksi luettelon muotoon. Momentin 3 kohdaksi lisätäisiin uusi erillisen maahantulokiellon määrittämistilanne. Uusi säännös mahdollistaisi sen, että sellaiselle Suomessa tai muualla Schengen-alueella laittomasti oleskelleelle henkilölle, jonka laitton oleskelu havaittaisiin maasta lähdön yhteydessä tehtävässä lähtötarkastuksessa, kun hän olisi jo poistumassa maasta, voitaisiin määrätä erillinen maahantulokiello. Näissä tilanteissa ei näin ollen olisi tarvetta tehdä käännyttämispäätöstä maahantulokiellon määrittämiseksi. Kyse voisi olla esimerkiksi viisumivapaan oleskeluajan tai viisumin salliman ajan ylittäneestä henkilöstä.

Vaikka pykälän otsikossa viitataan Suomessa oleskelevaan, pykälää sovelletaan myös rajatarkastuksessa olevaan henkilöön, vaikka tämän ei katsotakaan oleskelevan Suomessa oleskelun määrittelmän tarkoittamalla tavalla. Henkilön pääsy voidaan evätä tai hänet voidaan käännyttää välittömästi rajanylityksen yhteydessä, jolloin hänelle voidaan myös määrätä maahantulokiello. Pykälän otsikossa viitataan Suomessa oleskeluun sen vuoksi, että siinä tehdään ero 150 a §:ssä ja ehdotettavassa 150 d §:ssä tarkoitettuihin maahantulokielloihin, joissa henkilö oleskelee muualla kuin Suomessa.

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.

Ehdotetut sanamuodot pitäisivät 1 momentissa sisällään paitsi voimassa olevassa pykälässä mainitut ulkomaalaislain 58 §:n 4 tai 7 momentissa säädetyt oleskeluluvan peruttamisperusteet myös erillislaeissa säädetyt perusteet. Niin ikään 3 momentissa ehdotetut sanamuodot pitäisivät sisällään voimassa olevan lain 36 §:n ja 36 a §:n 1–4 kohdassa säädetyt oleskeluluvan epämissperusteet. Lisäksi kyseeseen voisi tulla 36 c §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut lumeavioliittotapaukset, joiden yhteydessä maahantulokiellon määrittäminen voi niin ikään tulla kyseeseen. Ehdotettujen käsitteiden, kuten esimerkiksi vilpillinen toiminta, merkityssisällöt ovat erillislaeissa osin erilaisia, minkä vuoksi niiden soveltaminen määräytyisi kunkin lain edellyttämällä tavalla. Erillislakien taustalla vaikuttaa EU-lainsäädäntö, mikä vaikuttaa niissä käytettävien käsitteiden tulkintaan.

Pykälän 2 momenttia täydennettäisiin siten, että ulkomailla oleskelevalle ulkomaalaiselle voitaisiin määrätä maahantulokiello myös sellaisessa tilanteessa, jossa peruste maahantulokiellon määrittämiseen 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 kansallisen turvallisuuden perusteella. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä maahantulokielto ennakollisesti kansallisuuden turvallisuuden perusteella. Maahantulokielto voitaisiin määrätä sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, joka ei maahantulokiellon määräämishetkellä ole Suomessa ja jolla ei ole täällä lupahistoriaa. Ennakollinen maahantulokielto voitaisiin määrätä myös sellaiselle Suomen ulkopuolella olevalle kolmannen maan kansalaiselle, jolla ei olisi avointa maahantuloon liittyvää hakemusta tai jonka oleskelulupa tai viisumi olisi umpeutunut ja hän olisi poistunut Schengen-alueelta. Ehdotettavan sääntelyn tavoitteena on estää sellaisten ulkomailla oleskelevien kolmannen maan kansalaisten pääsy Suomeen tai muualle Schengen-alueelle, joiden osalta on erittäin painavia syitä katsoa, että he muodostaisivat uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Ehdotettavaan pykälään koottaisiin kaikki ennakollista maahantulokieltoa koskeva sääntely ja se olisi erityissääntelyä suhteessa 9 luvun muuhun maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn. 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 kesto koskeva 150 b §. Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista koskisivat niin ikään omat, 9 luvusta poikkeavat säännökset.

Pykälän 1 momentin mukaan maahantulokielto voitaisiin määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on erittäin painavia syitä katsoa, että kolmannen maan kansalainen muodostaisi uhan kansalliselle turvallisuudelle. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi henkilöt, jotka turvallisuusviranomaisten tietojen mukaan olisivat saapumassa Suomeen tai Schengen-alueelle suorittamaan tehtävää toisen valtion tai terroristijärjestön puolesta tai jotka olisivat esimerkiksi osallistuneet terroristijärjestön toimintaan. Henkilön pääsy Suomeen tai unionin alueelle tulisi tällaisissa tilanteissa voida estää ennakolta ja se onnistuisi ainoastaan, jos henkilölle voitaisiin määrätä ennakollinen maahantulokielto.

Suojelupoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 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.

Suojelupoliisi tai muu turvallisuusviranomainen voisi tehdä poliisille esityksen ennakkollisen maahantulokiellon määräämisestä sillä edellytyksellä, että sillä olisi riittävän raskauttavaa ja yksilöityä tietoa Schengen-alueen ulkopuolella olevasta kolmannen maan kansalaisesta, jolla on mahdollisesti aikomus matkustaa Schengen-alueelle. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa turvallisuusviranomaisten kyky vastata turvallisuusympäristön nopeaan muutokseen ja heikkenemiseen. Keskeisiä siviililuontoisia valtioon kohdistuvia vakavia turvallisuusuhkia ovat terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu tai tiedustelu, joukkotuhoaseiden ja kaksikäyttötutteen levittämisyrittäykset sekä sellainen kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus, joka pyrkii vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon tai soluttautumaan valtiorakenteisiin.

Käytännössä ennakkollinen maahantulokiello vertautuisi turvallisuusviranomaisen lausuntoon henkilön maahantuloa koskevaan hakemukseen. Schengen-järjestelmään talletettavalla maahantulokieltokututuksella 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.

Maahantulokiello määrättäisiin lähtökohtaisesti koko Schengen-aluetta koskevana ja vain poikkeuksellisesti se määrättäisiin tai muutettaisiin kansalliseksi, vain Suomea koskevaksi maahantulokielloksi. Ottaen huomioon sen, että maahantulokiellon määräämisen perusteena on kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat, lienee harvinaista, että joku toinen jäsenvaltio olisi myöntämässä Suomen Schengen-aluetta koskevaan maahantulokielloon määräämälle henkilölle oleskeluluvan. Jos näin kävisi, 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. Poliisi määräisi ennakkollisen maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan. 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. Koska päätös ennakkollisesta maahantulokiellosta voitaisiin tehdä ainoastaan kansallisen turvallisuuden uhan perusteella, olisi suojelupoliisi 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.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että ennakkollisen maahantulokiellon määräämiseen ei sovellettaisi 145 §:n kuulemisvelvoitetta. Ennakollinen maahantulokiello määrättäisiin ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle viranomaisaloitteisesti. Koska kyse olisi kansallisen turvallisuuden 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.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin maahantulokiellon kestosta. Säännös olisi erityissääntelyä suhteessa maahantulokiellon kestoja koskevaan 150 b §:ään. Maahantulokielto määrittäisiin enintään 15 vuoden määräajaksi. Maahantulokielto voitaisiin määrätä myös toistaiseksi voimassa olevana, jos kolmannen maan kansalaisen katsottaisiin muodostavan ilmeisen vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Ilmeisen vakavan uhan voisi muodostaa esimerkiksi tunnettu terroristiryhmän johtaja, joka olisi tehnyt julkisesti uhkauksia Suomea tai suomalaisia vastaan taikka kehottanut tekemään terroritekoja Suomessa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin myös siitä, että maahantulokielto tulisi voimaan välittömästi sitä koskevan päätöksen tekemisen jälkeen. Ennakolliseen maahantulokieltoon määrätystä henkilöstä tehtäisiin kuulutus SIS-järjestelmässä SIS-rajatarkastusasetuksen 24 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla. SIS-rajatarkastusasetuksen 21 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.

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 epääminen 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 viranomaisien keskinäisistä menettelytavoista ennakollisen 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.

Kuulutuksen kohteena olevaa henkilöä on tiedotettava siitä, että hänestä on laadittu maahantulokieltoa koskeva kuulutus 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 voitaisiin antaa tiedoksi yleistiedoksiannonalla, mutta yleistiedoksiannon soveltumista tämänkaltaisiin tilanteisiin ja sen käytön mahdollistamista tulisi arvioida tarkemmin muun muassa muissa Schengen-valtioissa käytössä olevien ratkaisuja pohjalta. Lähtökohtaisesti henkilö saisi tiedon määrätystä maahantulokiellosta siinä yhteydessä, kun hän pyrki Suomeen tai Schengen-alueelle hakemalla viisumia tai

oleskelulupaa. Jos henkilö hakisi oleskelulupaa tai pitkäaikaista viisumia johonkin toiseen Schengen-valtioon, saisivat kyseisen valtion viranomaiset tiedon Suomen SIS-järjestelmään tallettamasta maahantulon ja maassa oleskelun epäämistä koskevasta kuulutuksesta. Jos toinen Schengen-valtio harkitsisi oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin myöntämistä, sen tulisi SIS-rajatarkastusasetuksen 27 artiklan mukaisesti neuvotella Suomen kanssa vaihtamalla asiasta li-sätietoja ja noudattamalla kyseisen artiklan sääntöjä.

Henkilö saisi tiedoksi maahantulokieltoa koskevan päätöksen ja voisi valittaa siitä, jos hän olisi hakenut viisumia tai oleskelulupaa Schengen-alueelle ja saanut hakemukseensa kielteisen päätöksen maahantulokiellon vuoksi. Hänellä olisi näin ollen käytössään tehokkaat oikeussuojakei-not samalla tavalla kuin muissakin ulkomaalaisasioissa riippumassa siitä, missä päin maailmaa hän oleskelee. Tällöin hän voisi ilmaista näkemyksensä määrätystä maahantulokiellosta ja tuoda esiin sitä vastaan puhuvia seikkoja kuten mahdollinen oleskelulupa tai siteet johonkin Schengen-valtioon. Mikäli maahantulokielto olisi jo umpeutunut henkilön pyrkiessä Schengen-alueelle, se voitaisiin antaa hänelle tässä yhteydessä tiedoksi. Koska maahantulokielto ei olisi enää voimassa, henkilöllä ei kuitenkaan olisi enää tarvetta oikeussuojakeinoille.

SIS-rajatarkastusasetuksen nojalla käsiteltyjen 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 tietosuojalailla (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 rikosoi-keudellisten 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 oikeuk-sien suojelemiseksi.

Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitetun maahantulokiellon voisi peruuttaa kokonaan tai osittain sen määrännyt taho eli poliisi. Säännös olisi näin ollen poikkeus 9 luvussa säädet-tyyn, jonka mukaan vain Maahanmuuttovirasto voi peruuttaa maahantulokiellon kokonaan tai osittain riippumatta siitä, mikä viranomainen maahantulokiellon on määrännyt. Maahantulo-kiellon peruuttaminen osittain voisi tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, jos henkilölle on mää-rätty toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto, joka olosuhteiden muuttumisen vuoksi olisi kohtuullista muuttaa määräaikaiseksi. Ennakollisen maahantulokiellon peruuttamista harkitta-essa olisi otettava huomioon se, että henkilöä ei ole sitä määrättäessä kuultu eikä todennäköisesti myöskään 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa ole ollut mahdollista tehdä. Tarvittaessa koko Schengen-alueeseen kohdistuva maahantulokielto tulisi muuttaa kansalliseksi.

On mahdollista, että ennakkolliseen maahantulokielloon määrätty ulkomaalainen hakee myö-hemmin oleskelulupaa Suomesta. Tällöin olisi tarkoituksenmukaista, että Maahanmuuttovi-rasto, joka päättää oleskelulupahakemuksesta, voisi myös peruuttaa maahantulokiellon. Koska kyse on turvallisuusviranomaisten tietoihin perustuvasta maahantulokiellosta, tulisi Maahan-muuttoviraston kuitenkin pyytää lausunto asiassa poliisilta ennen päätöksen tekemistä. Maa-hanmuuttovirasto saisi tiedon määrätystä ennakkollisesta maahantulokiellosta UMA-järjestel-mästä tai SIS-järjestelmästä, jolloin se osaisi kohdistaa lausuntopyynnön ennakkolliseen maa-hantulokielloon määrättyyn henkilöön.

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

pääsääntöisesti lain 2 luvussa. Myös toimivaltasäännökset siirrettäisiin ehdotettuun uuteen 16 §: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 on tekevän palauttamispäätöksen sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin uutena siitä, että poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys erillisen maahantulokiellon määrittämiseksi, 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 määrittämisestä erillään käännättämisestä tai maasta karkottamisesta. Lain 150 §:n 4 momenttiin on lisätty ja ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia määrätä maahantulokiello erillään maastapoistamispäätöksestä aiempaa useammissa tapauksissa. Tämän vuoksi olisi johdonmukaista, että myös esitystoimivaltaa tältä osin laajennettaisiin. Maahantulokiellojen määrittämisestä 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 rajatarkastusviranomainen 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 tilanteissa, jossa poliisi tai rajatarkastusviranomainen ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä tapaa laittomasti maassa oleskelevan henkilön ja tekee tätä koskevan Eurodac-asetuksen⁷⁶ 23 artiklan 1 kohdan mukaisen biometristen tunnistajien tallennuksen Eurodac-järjestelmään, jolloin biometristen tunnistajien 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 rajatarkastusviranomainen 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 mukaista toimivaltaa koskevilta osin. Pykälään tehtäisiin lisäksi joitakin vähäisiä teknisiä muutoksia.

Ehdotettavasta pykälän 2 kohdasta poistettaisiin viittaus pääsyn epäämiseen. Muutos johtuu siitä, että pääsyn epäämisestä ehdotetaan säädettävän 16 §:ssä, johon koottaisiin mahdollisimman pitkälti Schengenin rajasäännöstä täydentävä kansallinen sääntely. Maahanmuuttoviraston toimivallasta päättää pääsyn epäämisestä rajatarkastusviranomaisen tai poliisin esityksestä säädettäisiin jatkossa 16 §:n 2 momentissa.

⁷⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401358

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 peruuttaisi kuitenkin ensi sijassa sen määrännyt poliisi.

166 §. Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen. Pykälää muutettaisiin siten, että oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaisi, kun viranomaisen tekee päätöksen ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. 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, raukeaako rekisteröinti tai oleskelukortti siihen, kun viranomaisen karkottamispäätös on tehty vaiko siihen, kun ulkomaalainen poistuu tai hänet poistetaan Suomesta. Maahanmuuttovirasto on linjauspäätöksellään 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.

167 §. Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisen perusteet. Pykälän otsikko muutettaisiin vastaamaan 142 §:n 2 kohdassa määritellyä 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 säädettyllä tavalla rekisteröity, voidaan käännättää, jos hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin 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 maahantulokiello on aiemmin määrätty, olisi vailla lainvoimaa. Kuten korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2023:48⁷⁷ 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 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.

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 säädetyin edellytyksin ja momentin 3 kohdassa kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin 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 tulinnasta 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.

⁷⁷ <https://kho.fi/fi/index/paatokset/ennakkopaatokset/1684916419956.html>

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 voimaantumisen 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 voimaassa.

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 myöhemässä vaiheessa henkilö Suomessa tavattaessa peruste käännättämiselle 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 käännättämisestä luopumisesta maastapoistamismenettelynä 10 luvussa. Jatkossa unionin kansalaista ja hänen perheenjäsentään koskisi yksi maastapoistamismenettely, josta säädettäisiin 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 käännättämisestä 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 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 määrätynä maahantulokielttoon.

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 käännättämiseen. Muutos heijastelee koko 10 luvussa omaksuttua lähestymistapaa, jonka mukaan jatkossa olisi vain yksi maastapoistamismenettely eli maasta karkottaminen. Sen sijaan 1 momentissa viitattaisiin 167 §:ssä ehdotettavaan maahantulon estämiseen.

Lisäksi pykälän soveltamisalaa täsmennettäisiin siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi, että se kattaa kaikki käsillä olevan 10 luvun piiriin 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. Ehdotettavan säännöksen mukaan maahantulokiellon voimassaolo alkaisi siitä ajankohdasta, jolloin unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä tosiasiallisesti poistuu Suomesta. Säännös vastaisi kolmannen maan kansalaiselle määrätyn maahantulokiellon voimassaolon alkamisajankohtaa, mistä säädetään 150 b §:n 4 momentissa.

171 §. Toimivaltaiset viranomaiset. Pykälän 4 momentti koskien viranomaisten toimivallan jakaantumista ehdotetaan muutettavaksi täysin. Lain 151 ja 152 § eivät enää jatkossa koskisi toimivallan määräytymistä. 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 4 momentissa säädettäisiin siitä, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännättämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Myös Maahanmuuttovirasto voisi tehdä 167 §:ssä tarkoitetun päätöksen. Maahanmuuttoviraston toimivalta käsittäisi rajalla tapahtuvat käännättämiset 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 perheenjäsenten karkottamisista 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, 3 tai 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 tarkoitetun 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 tarkoitetussa tilanteessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen olisi esitettävä karkottamista Maahanmuuttovirastolle. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voisi myös tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä taikka Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos se arvioi, että asiassa tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos asialla on merkitystä käsillä olevan pykälän soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

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. Tästä syystä myös edellytys tehdä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus 30 päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu

tiedoksi hakijalle, tulisi koskeva kaikkia karkottamispäätöksiä, pois lukien kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa tehdyt karkottamispäätökset.

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 tuomioistuimien 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 hallintotuomioistuimien 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 §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus 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 §:n 2 momentissa tarkoitettu hakemus tulee tehdä pääasiasa 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 tuomioistuimissa ei ole säädetty määräaikaa.

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 tilanteissa, jossa henkilö on asunut Suomessa pitkään pysyvällä oleskeluvalla, ja hänelle on muodostunut siteitä Suomeen, voi harkittavaksi tulla 147 a §:ssä tarkoitettun vapaaehtoisien paluun ajan pidentäminen esimerkiksi lapsen koulukäynnin johdosta.

Ehdotetun pykälän 2 momenttiin sisällytettäisiin voimassa olevan pykälän 3 momentti, johon ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

200 c §. *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

käännyttämistä 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 maahan-tulokiellon 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 täytäntöönpantavissa 30 päivän päästä päätök-sen tiedoksisaannista. Voimassa olevan pykälän tavoin uudistettava pykälä koskisi paitsi unio-nin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään myös unionin kansalaisiin rinnastettavia ja näiden perheenjäseniä sekä Pohjoismaan kansalaisia. Voimassa olevan pykälän 1–5 momentteihin si-sältyvät säännökset poistettaisiin.

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 täytäntöönpanokelpoi-suutta koskeva säännös.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa maasta karkottamisen aiempaa tehok-kaampi täytäntöönpano. Jos 10 luvun soveltamisalaan kuuluvan henkilön karkottaminen perus-tuu vakaviin tai pakottaviin syihin, hän on yleensä kiinni otettuna 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 voi-taisiin panna heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Kyse on tilanteesta, jossa karkotettava on tullut maahan hänelle aiemmin määrätyn maahantu-lokiellon vastaisesti ja hänen maahantulonsa ja oleskelunsa maassa on näin ollen ollut alun pe-rinkin laitonta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta panna poliisin tai rajatarkastusviranomai-sen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella tekemä karkottamispäätös heti täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. Myös Maahan-muuttoviraston yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden perusteella tekemä päätös voitai-siin panna käsillä olevan momentin nojalla täytäntöön, jos päätös olisi tehty poliisin tai rajatar-kastusviranomaisen esityksestä. Käytännössä kyse olisi tilanteista, joissa määrättäisiin yli vii-den vuoden pituinen maahantulokiello.

Säännöksen soveltaminen edellyttäisi sitä, että asian arvioitaisiin olevan perustellusti kiireinen. Edellytys perustellusta kiireellisyydestä perustuu vapaan liikkuvuuden direktiivin 30 artiklaan, jonka mukaan asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta alueelta pois-tumiseen varatun ajan on oltava vähintään yksi kuukausi päätöksestä ilmoittamispäivästä lu-kien. Voimassa olevan 201 a §:n 1 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 nivot-tavan aiempaan paremmin yhteen direktiivissä edellytettävän asian kiireellisyysvaatimuksen kanssa.

Maasta karkottamisesta päättävän viranomaisen olisi perusteltava asian kiireellisyys 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. 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, huumerikoksista 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 rajasäännöstyössä, 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 poliisin ja Maahanmuuttoviraston osalta on tarpeen myös suhteessa rajatarkastusviranomaiseen. Poliisin 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 käännättämisenä, eikä siihen voitaisi viitata maastapoistamispäätöksenä.

10 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulisi voimaan 12.6.2026.

Laissa ehdotetaan säädettäväksi siirtymäsäännöksestä. Siltä osin kuin muutoksissa on kyse karkottamis- tai käännättämispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta, henkilön oikeusturva edellyttää, että ehdotettuja säännöksiä ei sovelleta sellaisiin päätöksiin, jotka on tehty ennen lain voimaantuloa.

11 Toimeenpano ja seuranta

Lain 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 ennakoitettavan maahantulokiellon toimivuutta ja vaikutuksia voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella tarkemmin noin vuoden kuluttua lain voimaantulosta.

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 voi vielä eduskuntakäsittelyvaiheessa olla tarve varmistua niiden yhteensopivuudesta. Esityksissä ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan samanaikaisesti.

12.2 Suhde talousarvioesitykseen

Tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvia noin 2 miljoonan euron kustannuksia on tarkoitus käsitellä vuoden 2026 lisätalousarvioehdotuksen yhteydessä.

13 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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

Tässä esityksessä pyritään nopeuttamaan maasta karkottamispäätösten täytäntöönpanoa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena 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).

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 viranomais- 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 koskevissa tapauksissa 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. Maasta karkottamisen osalta huomionarvoista on, että esityksessä ei ole kyse karkottamisesta 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.

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 lausunnossaan (PeVM 25/1994 vp) pohtinut perusoikeuksien sallittuja rajoituksia. Lausunnossaan 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 viranomaisen 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

säättämiseen 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 uudemman 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 tulemistä täytäntöönpanokelpoiseksi 30 päivän kuluessa 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 selvittää 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.

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.

Rajasäännösten 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 ulkomaa-laislain 190 §:n 2 momentissa. Sen mukaan rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston Schengenin rajasäännösten perusteella tekemään päätökseen pääsyn epäämisestä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetussa laissa säädetään.

Rajasäännöstöstä tulee suoraan sovellettavaksi 4 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on asetukseltaessaan 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 a kohdan mukaista poikkeamismahdollisuutta (nk. derogaatio) pääsyn epäämiseen. Pääsyn epäämisessä ei ole kyse maasta poistamisesta, eikä ulkomaa-laislain maasta poistamista koskevan 9 luvun säännöksiä ole tämän vuoksi tarkoituksenmukaista ulottaa koskevaan pääsyn epäämistä. Esitystä valmisteltaessa onkin tarkasteltu tästä näkökulmasta uudelleen pääsyn epäämistä koskevaa kansallista täytäntöönpanoa.

13.3 Maahantulokiellon määrääminen

13.3.1 Ennakollinen maahantulokiello kansallisen turvallisuuden perusteella

Esityksessä ehdotetaan, että lakiin sisällytettäisiin mahdollisuus ennakollisen maahantulokiellon määräämiseen kansallisen turvallisuuden perusteella. 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. Tästä syystä ehdotetaan, että ennakolliset maahantulokiellot määrättäisiin, kuten ulkomaa-laislain 9 luvussa tarkoitetut maahantulokiellot ylipäänsä, pääsääntöisesti koko Schengen-alueen laajuisina. Tätä lähestymistapaa tukee SIS-rajatarkastusasetuksen 21 artiklan 2 kohta, jonka mukaan silloin kun 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.

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

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.

Ulkomailla olevalla henkilöllä, joka on määrätty maahantulokieltoon, olisi ulkomaalaislain 190 §:n mukainen oikeus hakea samaansa päätökseen muutosta valittamalla. Käytännössä on mahdollista, että henkilö saisi tiedon maahantulokiellosta vasta pyrkiessään myöhemmin Suomeen tai Schengen-alueelle hakemalla viisumia tai oleskelulupaa. Tällöin hänellä olisi yhteys viranomaisiin, jolloin maahantulokieltoa koskeva päätös voitaisiin antaa hänelle tiedoksi ja hänellä olisi mahdollisuus valittaa maahantulokieltoa koskevasta päätöksestä normaalin muutoksenhakujan puitteissa. Hallintoprosessi toteutettaisiin samalla tavalla kuin tälläkin hetkellä sellaisissa valitusasioissa, joissa Suojelupoliisi on antanut lausunnon. Suojelupoliisille järjestettäisiin suljettu suullinen käsittely lausunnon perusteluiden esittämiseksi hallinto-oikeudelle ja tämän jälkeen hallinto-oikeus arvioisi, tuleeko valittajalle järjestää suullinen käsittely. Tämä voitaisiin toteuttaa etäyhteyksin. Hallinto-oikeus arvioisi tällöin suojelupoliisin tietojen asianosaisjulkisuuden. Edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että ehdotus turvaisi ennakkolliseen maahantulokieltoon määrätyn henkilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

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 oikeusturv riskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä tilanne on erilainen, koska sääntelyn kohteena oleva ulkomaalainen ei oleskele Suomessa, eikä häntä olla poistamassa maasta. Maahantulokiellon välitön oikeusvaikutus kohdistuu ulkomaalaiseen, joka jo oleskelee ulkomailla, ja jonka pääsy Suomeen tai Schengen-alueelle halutaan kansallisen turvallisuuden vaarantumisen vuoksi tehokkaasti estää.

Ennakkollisen 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 suojaa, ja näitä etuja on punnittava keskenään. Koska maahantulokieltoon määrittämisen syynä on henkilön aiheuttama uhka kansalliselle turvallisuudelle, on puuttumiselle olemassa hyväksyttävä peruste. Myös EUT on katsonut vakiintuneesti oikeuskäytännössään kansallisen turvallisuuden olevan oikeutettu tavoite rajoittaa perusoikeuksia.

Ennakollista maahantulokieltoa koskeva päätös tehtäisiin aina yksilöllisen arvioinnin perusteella, jossa punnittaisiin siltä osin kuin tietoa olisi saatavissa, kolmannen maan kansalaisen henkilökohtaisten olosuhteiden ja maahanpääsyn estämisen seurauksia suhteessa siihen, että hänen läsnäolostaan jäsenvaltion alueella tai Schengen-alueella aiheutuisi uhka kansalliselle turvallisuudelle. Kynnys ennakollisen maahantulokiellon määrittämiselle on ehdotetussa 150 d §:ssä asetettu korkealle, sillä siinä edellytettäisiin erittäin painavia syitä katsoa, että kolmannen maan kansalainen muodostaisi uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus turvallisuuteen. Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenen suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, katso-matta siihen ovatko niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Arvioitaessa ehdotetun menettelyn välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kyse olisi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa.

13.3.2 Voimassa olevaan maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn ehdotettavat muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että 150 §:ään lisättäisiin mahdollisuus määrätä erillinen maahantulokielto tilanteessa, jossa Schengen-alueella laittomasti oleskellut ulkomaalainen on jo poistumassa maasta. Lisäksi 150 a §:n mukaista maahantulokiellon määrittämisen soveltamisalaa Suomen ulkopuolella oleskelevalle ulkomaalaiselle laajennettaisiin.

Maahantulokiellon määrittämisen yhteydessä tulee tarkasteltavaksi perhe-elämän suoja ja lapsen etu. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään maahantulokiellon määrittämisessä noudatettavasta kokonaisharkinnasta. Harkinnassa arvioidaan 146 §:n 1 momentin edellyttämien 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 määrittämisestä 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 määrittämisestä Suomen ulkopuolella oleskelevalle henkilölle ja jolla uudistettiin maahantulokielto-sääntelyä myös muutoin (PeVL 64/2024 vp).

13.4 Oleskelun laillisuus ja oleskeluluvan epääminen

Esityksen 36 b §:n muutosehdotus tarkoittaisi sitä, että 13 luvun mukaisten täytöntöönpanosäännösten salliman maassa oleskelun aikana tehty oleskelulupa evättäisiin, jollei epääminen olisi 36 e §:n nojalla kohtuutonta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että moninkertaisten maastapoistamispäätösten välttämiseksi lupaharkintaan liittyisi tietyissä tilanteissa 146 §:n kokonaisharkinnan sijasta 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 otetuiksi 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.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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 §:n 1 momentti, 131 §:n 1 momentti, 142, 143 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 146 a, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 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 §:n 1 momentti, 150, 150 a ja 151 § laissa 147/2025, 131 §:n 1 momentti osaksi laeissa 631/2011 ja 332/2016, 142 § osaksi laeissa 1214/2013, 121/2022 ja 1206/2022, 143, 168 ja 169 § laissa 565/2019, 145 ja 146 a §, 146 §:n 1 momentti, 147 ja 149 b § laissa 1214/2013, 147 a § osaksi laeissa 194/2015 ja 472/2024, 152 § osaksi 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 siitä lailla 1214/2013 kumotun 16 §:n tilalle uusi 16 §, 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 200 c § 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.

16 §

Pääsyn epääminen

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

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

Rajatarkastusviranomainen 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 ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä ole oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti laillisesti;

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 päättyminen

Oleskelulupa raukeaa, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta taikka ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa myös, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan. Lisäksi aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaa, jos oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa.

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

Oleskeluluvan raukeamisesta ja voimassaolon päättymisestä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

68 §

Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen kolmannen maan kansalaisen 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.

Oleskelulupakortti tai oleskelukortti on palautettava 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.

Tässä luvussa tarkoitetun turvaamistoimen määrää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Myös Maahanmuuttovirasto voi määrätä 118 ja 120 a §:ssä tarkoitettua 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 päättynyt. Turvaamistoimi on kuitenkin heti määrättävä päättyväksi, jos se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

121 §

Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 ja 120 a §:ssä tarkoitettua turvaamistoimen ei ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

5) säilöönotto perustuu hallinta-asetuksen 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.

131 §

Henkilötuntemerkkien ottaminen

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen 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 henkilötuntemerkit 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 eväty;
 - 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä;
 - 6) joka on määrätty maahantulokieltoon; tai
 - 7) jonka maassa oleskelun edellytyksiä selvitetään.
-

142 §

Käännättäminen

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.

Käännättämisellä tarkoitetaan myös maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun raja-valvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolaiton 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; 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 käännättämisestä, maasta karkottamisesta tai maahantulokiellon määräämisestä koskevassa asiassa.

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä har-
kitaan 150 a §:n perusteella, jollei 62 §:stä muuta johdu.

146 §

Kokonaisharkinta

Käännyttämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulokiellon määräämistä ja pituutta har-
kittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikut-
tavat 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 oleskelu-
luvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset
siteensä kotimaahan. Jos käännyttäminen tai maasta karkottaminen taikka siihen liittyvä maa-
hantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vaka-
vuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara.

146 a §

Palauttaminen

Palauttamisella tarkoitetaan tässä laissa maastapoistamismenettelyä, jonka aikana käännyttä-
mis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaa-
ehtoisesti tai hänet poistetaan maasta:

- 1) alkuperämaahan;
- 2) kauttakulkumaahan unionin tai Suomen ja kolmannen valtion välisen takaisinottosopimuk-
sen tai muiden järjestelyjen mukaisesti; tai
- 3) muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaa-
ehtoisesti 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 hä-
net voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

147 a §

Vapaaehtoisen paluun aika

Palauttamista koskevassa päätöksessä määrätään vähintään seitsemän ja enintään kolmen-
kymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaa-
ehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen.
Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää.

Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, jos:

- 1) jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajan-
ylityksen yhteydessä;
- 2) kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen joh-
dosta;
- 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;

6) kysymys on 103 §:ssä ja menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitettua ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta.

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

148 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

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 ja 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.

Jos kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, ei noudata 1 momentin vaatimusta, hänet voidaan palauttaa 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, maasta karkottamista tai hallintasetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtoa koskevassa päätöksessä 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;
- 2) ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös, ja peruste maahantulokiellon määrittämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen; tai
- 3) kyseessä on Schengen-alueella laittomasti oleskellut ulkomaalainen, joka on jo poistumassa maasta.

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

150 a §

Maahantulokiellon määrittäminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä maahantulokielto, jos hänen oleskelulupansa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupansa on peruutettu 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 epäiltynä rikoksesta, jonka on todettu syylistyneen rikokseen tai joka vaarantaa kansallista turvallisuutta taikka joka on toiminut oleskelulupaa hakiessaan vilpillisesti, on välttänyt maahantulokiellon määrittämisen 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 määrittämiseen on tullut esiin vasta maasta poistumisen tai poistamisen jälkeen.

Ulkomaalaiselle, joka on hakenut oleskelulupaa ulkomailla ja hänen hakemuksensa 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 neuvoston päätöksen mukaisesti estää; tai
- 3) hän on toiminut vilpillisesti hakiessaan oleskelulupaa.

150 d §

Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella

Maahantulokielto voidaan määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on erittäin painavia syitä katsoa, että hän muodostaisi uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Poliisi voi määrätä 1 momentissa tarkoitetun maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Tässä pykälässä tarkoitetun ennakollisen maahantulokiellon määrittämisessä ei sovelleta 145 §:ää.

Maahantulokielto määrätään enintään 15 vuoden määräajaksi. Jos kolmannen maan kansalaisen katsotaan muodostavan ilmeisen vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle, hänelle

voidaan kuitenkin määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Maahantulokielto tulee voimaan välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen.

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 §

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 1 ja 2 momentissa.

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 käännättämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa. 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 sekä hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtoa 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 aiheutta 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:

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, kun viranomainen on päättänyt sen, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, maasta karkottamisesta, tai kun hän saa Suomen kansalaisuuden.

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.

168 §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta, jos:

- 1) hän ei kolmen kuukauden oleskelun jälkeen täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä;
- 2) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyin edellytyksin
- 3) hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyin edellytyksin;
- 4) hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti; tai
- 5) hän on saanut oleskeluoikeutensa 172 a §:ssä tarkoitetulla oikeuksien väärinkäytöllä.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, 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. Pakottavaksi syyksi katsotaan myös se, että unionin kansalaisen epäillään vakavasti vaarantavan Suomen tai muun valtion turvallisuutta.

Mitä edellä 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 ammatinharjoittaja 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, jos:

1) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyn edellytyksin;

2) hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin; tai

3) 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 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 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 piiriin 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. 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 asiankäsitteilyjärjestelmään 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 määrittämisestä 170 §:n perusteella. Myös poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi päättää maahantulokiellon määrittämisestä mainitun pykälän perusteella enintään viideksi vuodeksi.

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännättämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto voi tehdä 167 §:ssä tarkoitettua 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, 3 tai 4 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella;
- 2) unionin kansalainen on oleskellut maassa enintään yhden vuoden ajan; ja
- 3) hänellä ei ole maahan asettuneita perheenjäseniä Suomessa.

Muussa kuin 6 momentissa tarkoitettua tilanteessa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on esitettävä karkottamista Maahanmuuttovirastolle. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen karkottamiseksi, jos asiassa tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi tai jos asialla on merkitystä tämän pykälän soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

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 täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä, päätöstä ei kuitenkaan saa panna täytäntöön ennen kuin tätä asiaa koskeva hakemus on ratkaistu.

Päätös maasta karkottamisesta, joka perustuu 51 §:ssä tarkoitettua 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 sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

200 c §

Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä sekä Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämistä koskevan käännättämissä päätöksen 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.

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 rajatarkastusviranomaisen 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 kiireinen. Asian kiireellisyys on perusteltava. 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 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 tai siirtämiseksi, tiedoksiannon toimittaa poliisi tai rajatarkastusviranomaisen taikka jomman kumman pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos karkottamis- tai käännättämissä päätös on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan sen täytäntöönpanoon tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä x.x.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

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 §:n 1 momentti, 131 §:n 1 momentti, 142, 143 ja 145 §, 146 §:n 1 momentti, 146 a, 147 ja 147 a §, 148 §:n 1 momentin 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 §:n 1 momentti, 150, 150 a ja 151 § laissa 147/2025, 131 §:n 1 momentti osaksi laeissa 631/2011 ja 332/2016, 142 § osaksi laeissa 1214/2013, 121/2022 ja 1206/2022, 143, 168 ja 169 § laissa 565/2019, 145 ja 146 a §, 146 §:n 1 momentti, 147 ja 149 b § laissa 1214/2013, 147 a § osaksi laeissa 194/2015 ja 472/2024, 152 § osaksi 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 siitä lailla 1214/2013 kumotun 16 §:n tilalle uusi 16 §, 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 200 c § 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 huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on
- 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

Voimassa oleva laki

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

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)

16 §

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 tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys pääsyn epäämiseksi, jos se arvioi, että kolmannen maan kansalaiselle tulisi määrätä maahantulokielto viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. 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* ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä *ole* oleskellut maassa 40 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti;

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

36 e §

Oleskeluluvan epäämisen kohtuuttomuus

Voimassa oleva laki

Ehdotus

(uusi momentti)

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

59 §

59 §

Oleskeluluvan raukeaminen

Oleskeluluvan raukeaminen ja voimassaolon päättyminen

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.

Oleskelulupa raukeaa, kun Maahanmuuttovirasto on päättänyt ulkomaalaisen maasta karkottamisesta taikka ulkomaalainen saa Suomen kansalaisuuden. Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa raukeaa myös, jos toinen Euroopan unionin jäsenvaltio myöntää hänelle pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskeluluvan. *Lisäksi aiemmin myönnetty oleskelulupa raukeaa, jos oleskelun tarkoitus on muuttunut ja luvan haltijalle myönnetään uusi oleskelulupa.*

Raukeamisesta tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

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

Oleskeluluvan raukeamisesta ja voimassaolon päättymisestä tehdään merkintä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

(uusi)

68 §

Esitys oleskeluluvan peruuttamiseksi

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen kolmannen maan kansalaisen oleskeluluvan peruuttamiseksi.

(uusi)

68 a §

Oleskelulupakortin ja oleskelukortin tilapäisen 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 tilapäisesti haltuunotosta todistuksen.

Oleskelulupakortti tai oleskelukortti on palautettava 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 koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Tässä luvussa tarkoitetun turvaamistoimen määrää poliisi tai rajatarkastusviranomainen. Myös Maahanmuuttovirasto voi määrätä 118 ja 120 a §:ssä tarkoitetun turvaamistoimen. Turvaamistoimen määrää Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä taikka vaativuudeltaan vastaavissa tehtävissä toimiva viraston virkamies. Ulkomalaiselle, 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

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.

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. Ulkomalaiselle, 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 päättynyt. Turvaamistoimi on

päättäväksi, jos se ei ole enää välttämätön päätöksenteon tai täytäntöönpanon turvaamiseksi.

kuitenkin heti määrättävä päättäväksi, 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 *hallinta-asetuksen 44 artiklaan*;

127 §

127 §

*Säilöön otetun päästäminen vapaaksi**Säilöön otetun päästäminen vapaaksi*

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

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.*

131 §

131 §

*Henkilötuntomerkkien ottaminen**Henkilötuntomerkkien ottaminen*

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen 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:

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen 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;

1) joka on hakenut *kansainvälistä suojelua* tai oleskelulupaa tilapäisen suojelun perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

2) joka on hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

3) joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena;

- 4) joka on päätetty käännättää tai maasta karkottaa; *taikka*
 5) jonka henkilöllisyys on epäselvä.
-

- 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 maassa oleskelun edellytyksiä selvitetään.*
-

142 §

Pääsyn epääminen ja 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 maahantulo-kiellossa;*

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.

143 §

Maasta karkottaminen

142 §

Käännättäminen

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.*

Käännättämisellä tarkoitetaan myös maahantulon estämistä Suomen rajalla silloin, kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolaiton 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*, käännättämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.

146 §

Kokonaisharkinta

Pääsyn epäämistä, käännättämistä 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 *pääsyn*

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; 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 käännättämistä, *maasta* karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa.

Edellä 1 momentissa säädetty ei koske tilannetta, jossa maahantulokiellon määräämistä harkitaan 150 a §:n perusteella, jollei 62 §:stä muuta johdu.

146 §

Kokonaisharkinta

Käännättämistä 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 käännättäminen tai

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.

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.

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 kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

147 a §

Vapaaehtoinen paluu

Käännättämistä 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

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 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.

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

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 käännättämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta.

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 tarkoitetusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä tai 101 §:ssä tarkoitetusta ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta. *Pakenemisen vaaraa arvioidaan 121 a §:n mukaisesti.*

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

148 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

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)

täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa voidaan erityisestä syystä pidentää.

Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, jos:

1) jos kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä;

2) kyse on käännättämisestä 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;

6) kysymys on 103 §:ssä ja menettelyasetuksen 38 artiklan 2 kohdassa 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.

148 §

Käännyttämisen perusteet

Ulkomaalainen voidaan käännyttää, jos:

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 ja 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 oikeutava 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 oikeutava 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.

Jos kolmannen maan kansalainen, jolle on myönnetty toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, ei noudata 1 momentin vaatimusta, hänet voidaan palauttaa ainoastaan, jos hän muodostaa välittömän ja riittävän vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulkielto.

Maahantulkielto 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. Maahantulkielto voidaan yksittäistapauksessa jättää

150 §

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

Ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännättämistä, maasta karkottamista tai hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtoa koskevassa päätöksessä määrätä maahantulkielto.

Maahantulkielto 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. Maahantulkielto voidaan

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, käännättämistä 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.

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;

2) ulkomaalaiselle on aiemmin tehty pääsyn epäämistä, käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös, ja peruste maahantulokiellon määräämiseen on tullut esiin vasta kyseisen päätöksen tekemisen jälkeen; tai

3) *kyseessä on Schengen-alueella laittomasti oleskellut ulkomaalainen, joka on jo poistumassa maasta.*

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

150 a §

Maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle

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

Maahantulokielto voidaan määrätä erillisellä päätöksellä, jos ulkomaalainen, joka on

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

epäiltyinä rikoksesta tai jonka on todettu syylistyneen 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 eväty 36 §:n tai 36 a §:n 1–4 kohdassa säädetyn perusteella.

epäiltyinä rikoksesta, jonka on todettu syylistyneen 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 hänen hakemuksensa 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 kansainvälisöikeudellisen veloitteen taikka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla annetun neuvoston päätöksen mukaisesti estää; tai

3) hän on toiminut vilpillisesti hakiessaan oleskelulupaa.

(uusi)

150 d §

Ennakollinen maahantulokielto kansallisen turvallisuuden perusteella

Maahantulokielto voidaan määrätä muualla kuin Suomessa oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jos on erittäin painavia syitä katsoa, että hän muodostaisi uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Poliisi voi määrätä 1 momentissa tarkoitetun maahantulokiellon suojelupoliisin, Puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Tässä pykälässä tarkoitetun ennakollisen maahantulokiellon määräämisessä ei sovelleta 145 §:ää.

Maahantulokielto määrätään enintään 15 vuoden määräajaksi. Jos kolmannen maan kansalaisen katsotaan muodostavan ilmeisen vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle,

151 §

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen

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

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon enintään viideksi vuodeksi.

Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi tai käännättämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen

hänelle voidaan kuitenkin määrätä toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello. Maahantulokiello tulee voimaan välittömästi päätöksen tekemisen jälkeen.

Poliisi voi peruuttaa määräämänsä maahantulokiellon kokonaan tai osittain. Jos ennakolliseen maahantulokielloon 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 1 ja 2 momentissa.

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 maahantulokiello 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 käännättämiseksi, jos se arvioi, että ulkomaalaiselle tulisi määrätä maahantulokiello viittä vuotta pidemmäksi ajaksi. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen

ulkomaalaisen käännättämiseksi myös, jos asialla on merkitystä 148 §:n soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa tapauksissa.

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen 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 rajatarkastusviranomaisen myöntää maasta poistettavalle palauttamista varten eurooppalaisen matkustusasiakirjan, josta säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönnotosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annettun 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

käännättämiseksi 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 rajatarkastusviranomaisen panee täytäntöön käännättämistä ja maasta karkottamista sekä hallinta-asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa ja 67 artiklan 10 kohdassa tarkoitettua siirtoa koskevat päätökset.

Poliisi tai rajatarkastusviranomaisen 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 rajatarkastusviranomaisen myöntää maasta poistettavalle palauttamista varten eurooppalaisen matkustusasiakirjan, josta säädetään eurooppalaisen matkustusasiakirjan käyttöönnotosta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista varten ja 30 päivänä marraskuuta 1994 annettun 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;

rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan.

Maahanmuuttovirasto päättää maahantulokiellon määräämisestä määrääjäksi 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

4) hänet on määrätty maahantulokieltoon yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

168 §

5) päättää maasta karkottamisesta poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka omasta aloitteestaan;

6) päättää maahantulokiellon määräämisestä määrääjäksi tai toistaiseksi sekä päättää maahantulokiellon peruuttamisesta.

166 §

Oleskeluoikeuden rekisteröinnin ja oleskelukortin raukeaminen

Oleskeluoikeuden rekisteröinti tai oleskelukortti raukeaa, *kun viranomainen on päättänyt sen*, jonka oleskeluoikeus on rekisteröity tai jolle on myönnetty oleskelukortti, *maasta karkottamisesta, tai kun* hän saa Suomen kansalaisuuden.

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.

168 §

*Unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maasta karkottamisen perusteet**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 säädettyin edellytyksin taikka kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin.

Unionin kansalainen tai hänen perheenjäsenensä voidaan karkottaa maasta, jos:

1) hän ei kolmen kuukauden oleskelun jälkeen täytä 158 a, 161 d tai 161 e §:ssä säädettyjä oleskeluoikeuden edellytyksiä;

2) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädettyin edellytyksin;

3) hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä 156 a §:ssä säädettyin edellytyksin;

4) hän on tullut maahan hänelle määrätyn maahantulokiellon vastaisesti; tai

5) hän on saanut oleskeluoikeutensa 172 a §:ssä tarkoitetulla oikeuksien väärinkäytöllä.

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 tai hänen perheenjäsenensä, joka on saanut pysyvän oleskeluoikeuden, 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 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.

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 säädettyksi 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.

Edellä 3 ja 4 momentissa säädettyksi 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 edellä säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Mitä edellä säädetään, koskee myös unionin kansalaista ja unionin kansalaisen perheenjäsentä, joka on menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Työntekijän ja työnhakijan maasta poistaminen

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.

169 §

*Pohjoismaan kansalaisen **käännyttämisen** ja 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 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.

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.

*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 ammatinharjoittaja 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, jos:

1) hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta 156 §:ssä säädetyn edellytyksin;

2) hänen katsotaan vaarantavan kansanterveyttä 156 a §:ssä säädetyn edellytyksin; tai

3) 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 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 1 ja 2 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 oleskelukorttia ei 165 §:n 4 momentissa tarkoitetussa 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.

170 §

Maahantulokiellon määrääminen ja peruuttaminen

Jos *tämän luvun piiriin 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. *Maahantulokiellon voimaansaolo 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 tarkoitetussa tapauksessa peruuteta.

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

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen päättää unionin kansalaisen, hänen perheenjäsenensä tai Pohjoismaan kansalaisen maahantulon estämisestä käännyttämällä hänet Suomen rajalla 167 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto voi tehdä 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, 3 tai 4 kohdan tai 169 §:n 1 momentin perusteella;
- 2) unionin kansalainen 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. 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.

198 b §

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.

200 §

Karkottamispäätöksen täytäntöönpano muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa

Muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tehtyä karkottamispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa

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

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.

30 päivän kuluttua siitä, kun päätös 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.

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 c §

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 §

201 a §

Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä maasta poistamisen täytäntöönpano

*Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan sekä hänen perheenjäsenensä **karkottamisen** täytäntöönpano*

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.

Jos joku käännytetään 167 §:n 2 tai 3 kohdan perusteella, käännättämistä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan 30 päivän kuluttua siitä, kun päätös on annettu käännetylle 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.

Käännättämistä tai maasta karkottamista koskevan päätöksen tiedoksiannossa on ilmoitettava aika, jonka kuluessa käännetytyn tai maasta karkotetun 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 käännättämistä tai maasta karkottamista koskeva päätös pannaan täytäntöön yli kahden vuoden kuluttua sen tekemisestä,

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.

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 kiireinen. Asian kiireellisyys on perusteltava. Kiireellisyttä arvioitaessa on otettava huomioon karkottamisen täytäntöönpanon vaikutus henkilön yksityis- ja perhe-elämään.

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 epäamisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

205 §

205 §

*Tiedoksianto Suomessa**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.

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 *tai siirtämiseksi*, tiedoksiannon toimittaa poliisi *tai rajatarkastusviranomainen taikka jomman kumman* pyynnöstä Maahanmuuttovirasto, jos se voi tarkoituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiantotehtävästä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20. .