Lausunto 28.11.2024

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Hallintovaliokunnalle

HE 143/2024 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (säilöönotto ja maahantulokielto)

1. Esityksen tausta

Esityksellä pannaan toimeen pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman maahanmuuttopoliittiset kirjaukset, jotka liittyvät säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevaan sääntelyyn sekä paluudirektiiviin perustuvien muutosten sisällyttämiseen ulkomaalaislakiin.

Esitykseen sisältyvien ehdotusten taustalla vaikuttavat myös sisäministeriön johdolla toimineen työryhmän selvitys ”*Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*”, jossa käsitellään tarvetta uudelle yleistä järjestystä koskevalle säilöönottoperusteelle, sekä laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaiset toimintaohjelmat, joissa on käsitelty maahantulokiellon määräämistä muualla kuin Suomessa oleskelevalle henkilölle.

Euroopan komission kesällä 2023 tekemässä Schengen-tarkastuksessa nousi esiin tarve lainsäädännön muuttamiselle koskien paluudirektiivissä säädettyä säilöönoton uudelleen käsittelyä tuomioistuimessa viran puolesta. Esityksessä on pyritty ottamaan ennakoivasti huomioon myös eräitä komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi sisältyviä muutosehdotuksia.

2. Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehostaa maassa laittomasti oleskelevien henkilöiden palautuksia. Jos palautukset eivät toimi, ihmiset voivat jäädä oleskelemaan Suomeen laittomasti, vaikka heillä on velvollisuus poistua maasta. Tämä murentaa osaltaan maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja uskottavuutta. Palautuksia pyritään edistämään erityisesti säilöönottoa koskevilla ehdotuksilla. Käytännössä palaamista ja palauttamista vastustavien henkilöiden osalta säilöönotto on ulkomaalaislain turvaamistoimista ainoa, jolla voidaan varmistaa henkilön läsnäolo, jos henkilö ei poistu vapaaehtoisesti ja poliisi joutuu panemaan palautuksen täytäntöön.

Säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevilla ehdotuksilla pyritään myös edistämään yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden turvaamista yhteiskunnassa. Yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta sekä kansallista turvallisuutta edistävien säännösten lisäämisellä lakiin annettaisiin viranomaisille välineitä reagoida uudenlaisiin turvallisuusuhkiin, kuten terroristiseen toimintaan osallistuneiden tai sitä tukeneiden muodostamaan uhkaan, oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Ehdotuksilla pyritään myös varautumaan ennalta-arvaamattomiin riskeihin tulevaisuudessa.

Ehdotuksilla annetaan viranomaisille paremmat mahdollisuudet ehkäistä ja torjua laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

3. Keskeiset ehdotukset

3.1. Säilöönottoa koskevat muutokset

Uudet säilöönottoperusteet (121 §:n 1 mom. ja 117 a §)

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuuksia ottaa ulkomaalainen säilöön yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamisen vuoksi. Lain 121 §:n 1 momenttiin lisättäisiin kaksi uutta säilöönottoperustetta, jotka koskevat yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta. Lisäksi 1 momentin 1 kohdan sanamuotoa täsmennettäisiin vastaamaan paremmin paluudirektiivin sääntelyä.

Pykälän 1 momentin 6 kohtaan lisättäisiin säilöön ottamisen perusteeksi kansallisen turvallisuuden rinnalle yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus. Säännöksen tavoitteena on antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa on tiedossa, että Suomeen saapuu turvapaikanhakijoina yhteiskunnalle tai muille ihmisille vaarallisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä suppeassa merkityksessä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen edellytyksiä. Kyse voisi olla esimerkiksi rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä, vankilasta vapautuneista vaarallisista henkilöistä tai rikollisjärjestöihin kuuluvista henkilöistä.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 8 kohta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakeva henkilö voitaisiin ottaa säilöön, jos hän on vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä aiheuttanut käyttäytymisellään huomattavaa tai toistuvaa häiriötä yleiselle järjestykselle taikka osoittanut olevansa vaaraksi muiden turvallisuudelle, ja poliisilain 2 luvun 10 §:n toimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Ehdotuksen taustalla on edellä viitattu sisäministeriön selvitys ”*Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista*”. Selvityksessä on arvioitu vuosien 2015-2016 kokemusten osoittavan, että peruste säilöönotolle myös yleisen järjestyksen perusteella saattaisi yksittäisessä tapauksessa olla välttämätön. Kyse voi olla paitsi organisoiduista häiriötilanteista myös yksittäisen vastaanottokeskuksen asukkaan aggressiivisesta ja muiden turvallisuutta vaarantavasta käyttäytymisestä.

Uudet säilöönottoperusteet ovat tarpeen sen vuoksi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista sellaisten riskien torjumista, joihin nyt esitettävillä uusilla perusteilla pyritään puuttumaan. Esimerkiksi poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädäntö on tarkoitettu rikosten ennalta estämistä, paljastamista, esitutkintaa ja rikoksen selvittämistä varten.

Esityksessä myös täsmennettäisiin turvaamistoimen määräämisen yleisiä edellytyksiä koskevaa 117 a §:ää lisäämällä säännökseen turvaamistoimen määrääminen tilanteessa, jossa se on oikeasuhtaista ja välttämätöntä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi. Ehdotetulla muutoksella vahvistettaisiin voimassa olevan säännöksen tulkinta.

Säilöönoton enimmäiskesto (127 ja 122 §)

Säilöönoton kestoa voidaan voimassa olevan lain 127 §:n nojalla jatkaa kuuden kuukauden jälkeen vielä toisella kuudella kuukaudella laissa määritellyissä, maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa kuuden kuukauden säilöönottoaikaa voitaisiin näissä tilanteissa jatkaa 12 kuukaudella. Säilöönoton enimmäiskesto voisi näin ollen olla yhteensä 18 kuukautta. Ehdotus perustuu paluudirektiiviin, jossa mahdollistetaan enintään 18 kuukauden säilöönottoaika maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa. Säilöönoton pidentämisen yhteyteen lisättäisiin myös säännös koskien sitä, että säilöönoton jatkamisen edellytyksenä on, että on olemassa kohtuullinen mahdollisuus panna maasta poistaminen täytäntöön.

Lakiin lisättäisiin uutena mahdollisuus pidentää säilöönoton enimmäiskestoa jo ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kan-

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

salliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Ehdotuksella varmistettaisiin mahdollisuus pitää kansallista turvallisuutta ja muiden turvallisuutta vaarantava henkilö säilössä myös tilanteessa, jossa hänen maasta poistamisensa valmistelut eivät vielä ole käynnistyneet.

Säilöönoton keston pidentämisellä varauduttaisiin toisaalta tilanteisiin, joissa palautettavat henkilöt eivät tee minkäänlaista yhteistyötä viranomaisten kanssa, ja toisaalta tilanteisiin, joissa maasta ollaan poistamassa esimerkiksi terrorismirikokseen syyllistynyttä henkilöä, jonka maasta poistaminen viivästyy (esim. jos asiakirjojen hankinta hänen kotimaastaan kestää pitkään). Kokemukset muualta Euroopasta osoittavat, että myös tämänkaltaisiin tilanteisiin on syytä varautua.

Esityksessä huomioitaisiin lapsen etu säilöönoton enimmäiskeston osalta nykyistä paremmin. Kansainväliset velvoitteet edellyttävät, että lapsen säilöönotto on mahdollisimman lyhytkestoista. Tällä hetkellä laissa ei ole erillistä säännöstä huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönoton enimmäiskestosta. Esityksessä ehdotetaan, että 122 §:ään sisällytettäisiin uusi säännös koskien huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen säilöönoton enimmäiskestoa. Säilöönoton enimmäiskesto voisi olla enintään kolme kuukautta, jota maasta poistamiseen liittyvissä tilanteissa voitaisiin jatkaa enintään toisella kolmella kuukaudella. Ilman huoltajaa olevan lapsen osalta laissa on jo säädetty erillisestä, lyhyestä säilöönottoajasta (72 h + 72 h).

Säilöönottoa koskevan asian käsittely uudelleen käräjäoikeudessa (128 §)

Esityksessä ehdotetaan, että käräjäoikeus tarkastelisi säilöön otetun päästämistä vapaaksi viran puolesta kolmen kuukauden välein, jollei asia ole jo ennen sitä ollut esillä käräjäoikeudessa säilöön otetun pyynnöstä. Säilöön otettu voi pyytää asiansa käsittelyä uudelleen käräjäoikeudessa kahden viikon välein.

Ehdotettu säännös perustuu Euroopan komission Suomelle Schengen-arvioinnissa hiljattain antamaan suositukseen. Komission mukaan ulkomaalaislain sääntely ei tällä hetkellä vastaa paluudirektiivin velvoitetta siitä, että säilöönoton pitkittyessä uudelleen tarkastelut toteutetaan kaikissa tilanteissa oikeusviranomaisen valvonnassa, koska uudelleen tarkastelua ei tehdä, jos säilöön otettu ei sitä itse pyydä.

Kansallisen sääntelyn taustalla on ollut direktiivin käännösvirhe, joka on johtanut tulkintaan siitä, että käräjäoikeuden tulisi tarkastella säilöönottoasiaa uudelleen viran puolesta silloin kun säilöönoton kestoa jatketaan eli kuuden kuukauden kohdalla. Kyse on kuitenkin direktiivin eri käännösversioiden mukaan tilanteesta, jossa säilöönotto pitkittyy. Komission mukaan kolmen kuukauden välein viran puolesta oikeusviranomaisen valvonnassa suoritettavaa tarkastelua voitaisiin pitää yhdenmukaisena direktiivin kanssa edellyttäen, että yksittäisiä tarkasteluja voidaan tarvittaessa tehdä hakemuksesta.

3.2. Maahantulokieltosääntelyä koskevat muutokset

Maahantulokiellon määrääminen Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle (150 §)

Maahantulokiellon määräämistä ja peruuttamista koskevan 150 §:n sääntely jaettaisiin rakenteellisesti eri pykäliin siten, että 150 §:ssä säädettäisiin jatkossa maahantulokiellon määräämisestä, 150 b §:ssä maahantulokiellon kestosta ja alkamisajankohdasta, ja 150 c §:ssä maahantulokiellon peruuttamisesta.

Maahantulokiellon määräämistä koskevaa 150 §:n sääntelyä muutettaisiin siten, että siinä nimenomaisesti todettaisiin, että kokonaisharkintaa ei tietyissä maahantulokiellon määräämistilanteissa sovellettaisi. Säännöksessä on kyse maahantulokiellon määräämisestä tilanteessa, jossa vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole annettu tai sitä ei ole noudatettu. Ehdotuksella halutaan tuoda esiin paluudirektiivistä ilmenevä lähtökohtainen velvollisuus määrätä maahantulokielto kyseisissä tilanteissa. Maahantulokielto voitaisiin kuitenkin näissäkin tilanteissa jättää yksittäistapauksessa määräämättä, jos lapsen etu tai perhe-elämän suoja sitä edellyttää. Säännöksessä

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

otettaisiin huomioon direktiiviin sisältyvä mahdollisuus jättää maahantulokielto määräämättä yksittäistapauksissa humanitaarisista syistä. Myös kansainväliset velvoitteet tulisivat esityksessä huomioon otetuiksi.

Pykälän 4 momenttiin lisättäisiin mahdollisuus tehdä erillinen päätös maahantulokiellosta myös tilanteessa, jossa peruste maahantulokiellon määräämiselle on tullut esiin vasta maastapoistamispäätöksen tekemisen jälkeen. Erillisellä päätöksellä tarkoitetaan tässä sitä, että maahantulokieltoa ei tehdä maastapoistamispäätöksen yhteydessä.

Maahantulokiellon pituus ja alkamisajankohta (150 b §)

Voimassa olevan lain mukaan kolmannen maan kansalaiselle voidaan määrätä joko enintään viiden vuoden määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto. Ehdotuksessa lakiin sisällytettäisiin lisäksi mahdollisuus määrätä enintään 15 vuotta voimassa oleva maahantulokielto, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta.

Ehdotettu kolmannen maan kansalaiselle määrättävä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto olisi yhtä pitkä kuin unionin kansalaiselle ja hänen perheenjäsenelleen määrättävän maahantulokiellon enimmäispituus. Nykylainsäädäntö on mahdollistanut sen, että unionin kansalainen on voinut joutua huonompaan asemaan kuin kolmannen maan kansalainen maahantulokiellon pituutta määritettäessä.

Lisäksi pykälään sisältyvää toistaiseksi voimassa olevaa maahantulokieltoa koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että tilanteessa, jossa ulkomaalaisen katsotaan muodostavan vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle, ei enää jatkossa edellytettäisi sitä, että ulkomaalainen on tuomittu rangaistukseen. Muutos on tarpeen, koska kansalliseen turvallisuuteen liittyviin vakaviin uhkiin tulee olla mahdollista reagoida perustelluista syistä ennakollisesti jo ennen kuin uhkaa aiheuttava ulkomaalainen toteuttaa rangaistavan tekonsa.

Pykälässä ehdotetaan säädettävän myös maahantulokiellon voimaantulon ajankohdasta. Asiasta ei tällä hetkellä säädetä ulkomaalaislaissa, eikä myöskään paluudirektiivissä. Euroopan unionin tuomioistuin on selventänyt alkamisajankohtaa asiassa C-225/16 Ouhrami (tuomio 26.7.2017, EU:C:2017:590). Tuomioistuimen mukaan maahantulokiellon voimassaoloaika lasketaan siitä ajankohdasta lukien, jolloin henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Ehdotettu säännös vastaa nykyistä, tuomioistuinratkaisuun perustuvaa soveltamiskäytäntöä. Lisäksi ehdotetaan, että tilanteissa, joissa ulkomaalainen oleskelee muualla kuin Suomessa, maahantulokielto tulisi voimaan välittömästi toimivaltaisen viranomaisen tehtyä asiassa päätöksen. Näin voitaisiin tehokkaasti estää henkilön saapuminen Suomeen tai muualle EU:n alueelle.

Oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrääminen, kun henkilö oleskelee muualla kuin Suomessa (58 §:n 7 mom. ja uusi 150 a §)

Oleskeluluvan peruuttaminen ja maahantulokiellon määrääminen muualla kuin Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle liittyy tilanteisiin, joissa on tarve estää sellaisten ulkomailla oleskelevien ulkomaalaisten pääsy Suomeen tai muualle Schengen-alueelle, jotka muodostavat uhkan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle taikka kansalliselle turvallisuudelle.

Oleskelulupa peruutettaisiin ehdotetun 58 §:n 7 momentin mukaisesti samoilla yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen liittyvillä perusteilla, joilla henkilö voitaisiin karkottaa Suomesta. Ehdotetussa säännöksessä viitattaisiin suoraan näihin karkottamisperusteisiin. Näin vältettäisiin tilanne, jossa henkilö tulisi ensin päästää takaisin Suomeen, minkä jälkeen hänet vasta voitaisiin karkottaa maasta ja hänen oleskelulupansa samalla raukeaisi.

Maahantulokielto määrättäisiin oleskeluluvan peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä. Maahantulokiellon määräämisen yhteydessä suoritettaisiin 146 §:n mukainen kokonaisharkinta, jossa punnittaisiin erityisesti

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

henkilön yhteiskunnalle aiheuttamaa uhkaa suhteessa hänen mahdollisiin siteisiinsä Suomeen. Ulkomaalailla oleskelevan henkilön kuulemista käsitellään 58 §:n perusteluissa. Viime kädessä henkilö pyrittäisiin tavoittamaan yleistiedoksiannolla.

Edellä kerrotun tilanteen lisäksi 150 a §:ssä mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen kahdessa muussa tilanteessa muualla kuin Suomessa oleskelevalle. Ensinnäkin ehdotetaan, että maahantulokielto voitaisiin määrätä erillisenä päätöksenä tilanteessa, jossa ulkomaalainen on rikoksesta epäiltynä tai tuomittuna päässyt poistumaan Suomesta ennen kuin häntä koskeva maastapoistamismenettely on saatu päätökseen ja hän on siten välttänyt maahantulokiellon määräämisen. Toiseksi ehdotetaan, että maahantulokielto voitaisiin tietyissä tilanteissa määrätä myös oleskelulupaa Suomeen ulkomailta käsin hakevalle ulkomaalaiselle. Säännöksen tavoitteena on torjua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavien henkilöiden saapumista maahan sekä puuttua ennalta tehokkaammin väärinkäytöksiin, kuten väärien tietojen antamiseen, oleskelulupaa ulkomailta käsin Suomeen haettaessa.

3.3. Paluudirektiiviin perustuvat tiukennukset

Laittoman oleskelun määritelmä (3 §:n 27 kohta, 40 ja 148 §)

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi laittoman oleskelun määritelmä, joka vastaa paluudirektiivin vastaavaa määritelmää. Laissa ei tällä hetkellä määritellä, mitä laittomalla oleskelulla tarkoitetaan. Säännöksen perusteluissa tuodaan esiin komission paluukäsikirjassa esittämiä esimerkkejä siitä, milloin kolmansien maiden kansalaisten katsotaan oleskelevan jäsenvaltiossa laittomasti tai laillisesti.

Laittoman oleskelun määritelmää valmisteltaessa katsottiin tarpeelliseksi täsmentää samalla 40 §:n 3 momentissa säädettyä laillista oleskelua maassa hakemuksen käsittelyn ajan sekä 148 §:n 2 momentissa käännyttämisestä säädettyä. Muutokset tarkoittaisivat sitä, että Suomessa oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen oleskelu maassa hakemuksen käsittelyaikana olisi laillista, jos hän on oleskellut maassa laillisesti jättäessään hakemuksen. Jos ulkomaalaisen oleskelu hakemuksen käsittelyaikana ei olisi 40 §:n mukaan laillista, hänet voitaisiin käännyttää maasta.

Pakenemisen vaara (121 a §)

Pakenemisen vaaraa koskevaan pykälään kirjattaisiin nykyistä paremmin auki paluudirektiivin 3 artiklan 7 kohdan edellyttämät pakenemisen vaaran arvioinnin perusteena olevat objektiiviset perusteet. Voimassa olevaan pykälää ei ole pidetty toimivana. Ehdotetulla säännöksellä tehtäisiin pakenemisen vaaran arvioinnista nykyistä läpinäkyvämpää ja annettaisiin viranomaisille paremmat edellytykset arvioinnin tekemiseen.

Pakenemisen vaaraa arvioidaan aina yksilöllisen kokonaisharkinnan perusteella. Pykälässä säädettäisiin yksityiskohtaisesti pakenemisen vaaran arviointikriteereistä, joista 2 momenttiin ehdotetut kriteerit olisivat painavampia kuin 3 momenttiin ehdotetut. Esitetyt kriteerit vastaavat pitkälti turvaamistoimien määräämistä koskevaa oikeuskäytäntöä. Ulkomaalainen voisi aina myös kumota olettaman pakenemisen vaarasta. Pakenemisen vaaran olemassaolon osoittamista arvioitaisiin eri tavoin 2 ja 3 momentin tilanteissa.

Ehdotetun säännöksen perusteluissa käsitellään pakenemisen vaaran arviointia tilanteessa, jossa on kyse kansainvälisen suojelun hakijasta sekä sitä, ettei pakenemisen vaaran olemassaolo automaattisesti tarkoita esimerkiksi henkilön säilöönottoa. Arvio säilöönotosta tai muun turvaamistoimen käytöstä tehtäisiin erikseen.

Lausunto 28.11.2024

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

Paluudirektiivissä tarkoitettu hätätilanne (123 b §)

Esityksessä ehdotetaan, että paluudirektiivissä tarkoitettua hätätilannetta koskeva sääntely sisällytettäisiin ulkomaalaislakiin. Ehdotetussa uudessa pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta poiketa hätätilanteessa 1) säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamispaikasta, 2) perheen sijoittamisesta erillisiin majoitustiloihin sekä 3) tuomioistuimelle säilöönoton alkuvaiheessa säädetyistä käsittelyajoista. Kyse olisi viranomaistoiminnasta, jossa säilöön otetun ulkomaalaisen kohtelun osalta noudatetaan säilölakia.

Poikkeustilanne voi syntyä, jos laittomia maahanmuuttajia saapuu äkillisesti suuria määriä, jolloin myös palautettavien ulkomaalaisten määrä voi kasvaa nopeasti. Ottaen huomioon Suomen suhteellisen rajallinen säilöönottokapasiteetti, tämä voisi aiheuttaa odottamattoman suuria rasitteita säilöönottoyksiköiden tiloille ja henkilöstöresursseille sekä hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle. Pykälän poikkeusmahdollisuuksien soveltaminen edellyttäisi sisäministeriön päätöstä.

Paluudirektiivissä tarkoitetussa hätätilanteessa säilöönottopäätöksiä koskevat tuomioistuinten käsittelyajat olisivat seitsemän vuorokautta (nyt neljä vuorokautta) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla kaksi vuorokautta (nyt yksi vuorokausi). Hätätilanteessa voitaisiin käyttää säilöönottoyksiköiden ohella muuta sisäministeriön päätöksellä erikseen määritettävää soveltuvaa paikkaa säilöönottotarkoituksessa. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi valtion vastaanottokeskuksen tai entisen vankilan tilat, jos niiden katsottaisiin soveltuvan säilöönottoon. Alaikäisiä ei kuitenkaan saisi edes poikkeustilanteessa sijoittaa muualle kuin säilöönottoyksikköön.

Uuden sääntelyn tavoitteena on varautua esimerkiksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä poikkeuksellisen suureen palautettavien määrään ja sen myötä viranomaisille aiheutuviin odottamattomiin vaikeuksiin. Ehdotettu sääntely antaisi viranomaisille joustomahdollisuuksia poikkeuksellisessa tilanteessa esim. säilöönottotilojen järjestämisen suhteen.

Velvollisuus tehdä yhteistyötä (145 a §)

Lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi pykälä koskien palautettavan velvollisuutta tehdä yhteistyötä. Pykälän tarkoituksena on tehostaa palautuksia.

Yhteistyövelvoite pitäisi sisällään samoja velvollisuuksia, joita palautettavalta edellytetään käytännössä jo nykyisin. Kyse olisi esimerkiksi myötävaikuttamisesta palauttamisen toteuttamiseksi vaadittavien asiakirjojen hankinnassa. Uudella pykälällä lisättäisiin menettelyn läpinäkyvyyttä.

Pykälän perusteluissa kiinnitetään huomiota turvapaikanhakijoiden asemaan erityisesti tilanteessa, jossa viranomaiset ovat yhteydessä maasta poistettavan ulkomaalaisen kotimaan edustustoon henkilön tunnistamista ja matkustusasiakirjan hankkimista varten. Soveltamista näissä tilanteissa ohjaa eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu EOAK/1511/2018, jota on avattu säännöskohtaisissa perusteluissa.

Pykälässä säädettäisiin siitä, että ulkomaalaiselle on annettava tietoa seurauksista, joita yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisestä voi aiheutua. Seurauksena voisi olla pakenemisen vaaran olemassaolon toteaminen, mikä voi johtaa säilöönottoon, tai maahantulokiellon määrääminen.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

3.4. Toimivaltasäännökset

Turvaamistoimien määräämisen yleiset edellytykset (117 a §)

Lain 117 a §:n 2 momentin sääntelyä täsmennettäisiin siten, että siinä mainittaisiin nimeltä turvaamistoimien määräämiseen toimivaltaiset viranomaiset eli poliisi ja rajatarkastusviranomainen. Lisäksi täsmennettäisiin, että Maahanmuuttovirasto voisi määrätä 118 §:ssä säädetyn ilmoittautumisvelvollisuuden ja 120 a §:ssä säädetyn asumisvelvollisuuden. Voimassa olevan lain 2 momentissa puhutaan viranomaisesta, joka valmistelee 1 momentissa tarkoitettua asiaa, tai täytäntöönpanosta huolehtivasta viranomaisesta. Maahanmuuttovirasto ei ole aiemmin määrännyt turvaamistoimista, vaikka sillä on lain perusteella ollut siihen toimivalta.

Maahanmuuttovirastossa turvaamistoimen määräisi Maahanmuuttoviraston ylijohtaja tai Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätty esihenkilötehtävissä toimiva viraston virkamies. Maahanmuuttoviraston toimivalta turvaamistoimien määräämisessä voisi aktualisoitua esimerkiksi laajamittaisen maahantulon yhteydessä tai paluukeskustoiminnassa.

Poliisi ja rajatarkastusviranomainen (151 ja 171 §)

Esityksellä lisättäisiin poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa käännyttämisessä siten, että nämä viranomaiset voisivat päättää ulkomaalaisen käännyttämisestä riippumatta siitä, miten pitkään käännytettävä ulkomaalainen on oleskellut Suomessa. Toimivaltaa ei enää jatkossa sidottaisi kolmeen kuukauteen maahantulosta. Muutosta ei ehdoteta siihen, että Maahanmuuttovirasto päättäisi 152 §:n nojalla käännyttämisestä aina tilanteissa, joissa ulkomaalainen on hakenut Suomesta oleskelulupaa, kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua. Maahanmuuttovirasto päättäisi myös jatkossa maasta karkottamisesta.

Poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivaltaa maahantulokiellon määräämisessä laajennettaisiin 151 §:ssä siten, että ne voisivat määrätä kolmannen maan kansalaiselle nykyisen enintään kahden vuoden mittaisen maahantulokiellon sijasta enintään viiden vuoden mittaisen maahantulokiellon. Lain 171 §:n 3 momenttiin lisättäisiin uutena poliisin ja rajatarkastusviranomaisen toimivalta määrätä myös unionin kansalaiselle tai hänen perheenjäsenelleen enintään viiden vuoden maahantulokielto. Tällä hetkellä ainoastaan Maahanmuuttovirastolla on toimivalta määrätä maahantulokielto näissä tilanteissa. Yli viiden vuoden mittaisen maahantulokiellon määräisi aina Maahanmuuttovirasto.

Ehdotuksilla pyritään tehostamaan maasta poistamisia ja vähentämään tarvetta ulkomaalaisen säilöönottoon viikonloppuisin, jolloin Maahanmuuttovirastolla ei ole päivystystoimintaa.

4. Lopuksi

Useampien esitykseen sisältyvien ehdotusten taustalla on tarve varautua uudenlaisiin yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta sekä kansallista turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin ja ilmiöihin. Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotukset koskien säilöönoton uusia perusteita ja maahantulokiellon määräämistä Suomen ulkopuolella olevalle.

Monien ehdotusten taustalla on EU-lainsäädäntö. Ehdotuksissa on kyse toisaalta voimassa olevien direktiivien täytäntöönpanon täydentämisestä (esim. säilöönoton enimmäiskesto) ja toisaalta eräiden

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lainsäädäntöneuvos Jutta Gras
Poliisitarkastaja Joni Länsivuori

komission ehdotukseen uudelleenlaadituksi paluudirektiiviksi sisältyvien ehdotusten sisällyttämisestä ennakollisesti kansalliseen lainsäädäntöön (esim. velvollisuus tehdä yhteistyötä).

Osittain kyse on myös nykyisten soveltamiskäytäntöjen nostamisesta lain tasolle. Esimerkiksi pakenemisen vaaran osalta tuomioistuinten oikeuskäytännössä käsitellään jo samoja perusteita, joita nyt ehdotetaan otettavaksi pakenemisen vaaran arviointiperusteiksi.