Sisäministeriö
Inrikesministeriet

10.6.2025
Emma Rimmanen

Sisäministeriön lisäselvitys hallintovaliokunnalle; U 15/2025 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä toimittamaan lisäselvityksen, jossa avataan komission paluuasetusehdotuksen suhdetta pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallituskaudella tehtyihin ulkomaalaislain maastapoistamista koskeviin lainsäädäntömuutoksiin sekä muutosehdotuksia suhteessa voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi valiokunta on pyytänyt lisätietoa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) muutoksenhakuaikoja koskevasta sääntelystä.

Maahantulokielto

Ulkomaalaislain 150 b §:n mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi. Jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta, voidaan maahantulokielto määrätä enintään 15 vuoden pituisena. Jos ulkomaalainen muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle tai, jos hänet on tuomittu laadultaan törkeästä rikoksesta rangaistukseen tai, jos hän muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle, voidaan maahantulokielto määrätä toistaiseksi voimassa olevana.

Komission ehdotuksen mukaan maahantulokielto voidaan määrätä enintään kymmeneksi vuodeksi ja sitä on mahdollista jatkaa peräkkäisillä enintään viiden vuoden jaksoilla. Jos kolmannen maan kansalainen aiheuttaa turvallisuusriskin, voidaan maahantulokielto määrätä enintään 20 vuodeksi.

Ulkomaalaislain muutoksella (147/2025) määräaikainen maahantulokielto pidennettiin viidestä vuodesta viiteentoista vuoteen. Komission ehdotus säätää määräaikaisen maahantulokiellon pituudesta ja määräystavasta ulkomaalaislaista poiketen. Asetusehdotus ei mahdollista toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiellon määräämistä.

Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano

Ulkomaalaislain 201 §:n mukaan päätös käännyttämisestä muussa kuin kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Komission ehdotuksen mukaan palautuspäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä siihen saakka, kunnes määräaika, johon mennessä voidaan käyttää asetuksen 27 artiklassa tarkoitettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ensimmäisen oikeusasteen viranomaisessa, on kulunut umpeen. 27 artiklan mukaan muutoksen hakemiseen ensimmäisen oikeusasteen oikeusviranomaisessa sovellettava määräaika saa olla enintään 14 päivää.

Ulkomaalaislaki mahdollistaa tällä hetkellä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon muutoksenhausta huolimatta, kun taas komission

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo.sm@gov.fi | www.intermin.fi

ehdotuksessa edellytetään, että päätöstä ei saa panna täytäntöön muutoksenhakuajan aikana. Komission ehdotus sisältää kansallista liikkumavaraa ja jäsenvaltiot voivat säätää muutoksenhakuajaksi mitä tahansa, kunhan se ei ole enempää kuin 14 päivää. Nykyinen nopea täytäntöönpano olisi mahdollista, jos muutoksenhakuajaksi säädettäisiin hyvin lyhyt määräaika.

Mikäli palautuspäätös liittyy kansainvälisen suojelun epäämiseen, säädetään päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta paktin mukaisesti, eikä paluuasetuksella.

Pakenemisen vaaran kriteerit

Ulkomaalaislain muutoksella (147/2025) säädettiin pakenemisen vaaran arviointiperusteista (121 a §) aiempaa kattavammin. UlkL 121 a §:n 2 momentti sisältää listan perusteista, joiden toteutuessa pakenemisen vaaran oletetaan lähtökohtaisesti yksittäistapauksessa olevan olemassa, jos ulkomaalainen ei muuta osoita. UlkL 121 a §:n 3 momentti sisältää puolestaan listan perusteista, joiden toteutuessa pakenemisen vaaran voidaan myös olettaa olevan olemassa. Pykälän 2 momentin seitsemän kohtaa ovat painavampia perusteita pakenemisen vaaran olemassaolosta ja sitä kautta, turvaamistoimia harkittaessa, vahvempia yksittäisiä perusteita säilöönoton edellytysten täyttymiselle kuin 3 momentin seitsemän perustetta. 4 momentin mukaan ulkomaalainen voi kumota olettaman pakenemisen vaarasta.

Komission ehdotuksessa pakenemisen vaaran arviointikriteerit on jaettu kahteen alakohtaan. 30 artiklan 1 kohta sisältää kolme kriteeriä, joista jonkun täyttyessä pakenemisen vaara katsotaan yksittäistapauksessa olevan olemassa, jollei toisin todisteta. 30 artiklan 2 kohta sisältää puolestaan 8 kriteeriä, joista jonkun täyttyessä pakenemisen vaara on määritettävä tapauksen erityisolosuhteiden kokonaisarvioinnin perusteella.

Ulkomaalaislain 121 a §:n 2 momentin painavammat perusteet sisältyvät komission ehdotuksessa kaikki 2 kohtaan. Komission ehdotus edellyttää vielä tarkempaa arviointia, mutta alustavan arvioinnin mukaan 1 kohdan kriteerit ovat painavampia ja siten ulkomaalaislain painavammat perusteet olisivat jatkossa vähemmän painavampia perusteita. Komission ehdotuksessa painavampia perusteita ovat luvaton edelleen liikkuminen toiseen jäsenvaltioon, toisen jäsenvaltion tekemä palautuspäätös sekä palauttamisprosessia varten saavutettavissa olon noudattamatta jättäminen (asetukseen sisältyvä uusi ehdotus eräänlaiseksi liikkumisvapauden rajoitukseksi). Luvaton edelleen liikkuminen ja toisen jäsenvaltion tekemä palautuspäätös kuuluvat ulkomaalaislaissa vähemmän painavampiin arviointikriteereihin (121 a § 3 momentti). Asetusehdotus säätää siten pakenemisen vaaran arviointiperusteiden painotuksesta ulkomaalaislaista eriävällä tavalla.

Säilöönotto

Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönottoperuste lisättiin lakiin ulkomaalaislain muutoksella (147/2025). Samalla lakimuutoksella säilöönoton keston enimmäisaika pidennettiin 12 kuukaudesta 18 kuukauteen (6 + 12 kk).

Asetusehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, mikäli hän aiheuttaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönoton kesto voi enimmillään olla 24 kuukautta (12 + 12 kk). Turvallisuusuhkaa aiheuttavien kohdalla säilöönotto voi kestää tätä pidempään oikeusviranomaisen päätöksellä.

Asetusehdotus ei aiheuttaisi muutosta ulkomaalaislain säilöönoton perusteisiin. Säilöönoton enimmäisaika pitenisi asetuksen myötä.

Velvollisuus tehdä yhteistyötä

Ulkomaalaislain muutoksella (147/2025) lakiin lisättiin uusi 145 a §, jonka mukaan ulkomaalaisen on tehtävä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Ulkomaalaislaissa yhteistyön kannustimena on se, että tällöin välttää yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisestä seuraavat sanktiot. Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen on yksi pakenemisen vaaran arviointiperusteista (UlkL 121 a §) ja pakenemisen vaara taas on peruste olla myöntämättä vapaaehtoisen paluun määräaikaa sekä peruste ulkomaalaislain 7 luvun mukaisten turvaamistoimien käytölle.

Komission ehdotuksessa yhteistyövelvoitteen noudattamisen kannustimista säädetään samalla logiikalla kuin ulkomaalaislaissa. Asetusehdotus sisältää sääntelyä sanktioista ja kannustimena toimii sanktioiden välttäminen. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista toimenpiteistä, joita kolmannen maan kansalaiselle voidaan määrätä, jos yhteistyövelvoitetta ei noudateta. Yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisen seurauksia voivat olla etuuksien ja avustusten epääminen tai supistaminen, vapaaehtoisen paluun edistämiseksi myönnettyjen kannustimien epääminen tai supistaminen, henkilö- tai matkustusasiakirjojen takavarikointi, maahantulokiellon keston pidentäminen sekä taloudelliset seuraamukset.

Kuten ulkomaalaislaissa, myös asetusehdotuksessa yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen on yksi pakenemisen vaaran arviointiperusteista ja pakenemisen vaara puolestaan on säilöönoton peruste. Asetusehdotuksen

myötä yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättämisen seuraukset olisivat nykyistä kattavammat, kun Suomen olisi säädettävä edellä mainituista toimenpiteistä sen lisäksi, että yhteistyövelvoitteen noudattamatta jättäminen olisi edelleen pakenemisen vaaran arviointiperusteena.

Uudelleenkotoutumisen ohjelmat

Vastaanottolain (746/2011) 31 §:ssä säädetään paluun tukemisesta. Sen mukaan avustusta tai matkakorvauksia voidaan maksaa kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntaa sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on perustettava kansallisia ohjelmia, joilla tuetaan paluuta ja uudelleenkotoutumista. Palauttamis- ja uudelleenkotouttamistuen lajia ja laajuutta määritettäessä on otettava soveltuvin osin huomioon se, onko palautettava tehnyt yhteistyötä viranomaisten kanssa, poistuuko palautettava vapaaehtoisesti tai onko hänet tuomittu rikoksesta.

Asetusehdotusta sovelletaan unionin alueella laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Vastaanottolain soveltamisala on huomattavasti kapeampi, mikä tarkoittaa sitä, että uudelleenkotoutumisen ohjelmia ja paluutukia tulisi asetuksen myötä tarjota laajemmalle joukolle. Laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia voivat olla muun muassa viisumilla matkustaneet henkilöt, jotka ovat jääneet maahan viisumin päätyttyä tai työ- tai opiskeluperusteisella oleskeluluvalla oleskelleet, joille ei ole myönnetty jatkolupaa.

Tuomioistuinten käsittelyajat

Suomessa ei säädetä tällä hetkellä tuomioistuimien käsittelyajoista koskien palautuspäätöstä koskevan valituksen tutkimista. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössä kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa ensimmäisen oikeusasteen toimivaltaisen oikeusviranomaisen on tutkittava palauttamista ja maahantulokieltoa koskevat päätökset.

Muutoksenhaku

Maastapoistamis- ja oleskelulupapäätösten valitusaika on 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista (UlkL 190 §, HOL 13 §).

Komission ehdotuksen mukaan palauttamispäätöstä tai maahantulokieltoa koskevaan muutoksen hakemiseen ensimmäisen oikeusasteen oikeusviranomaisessa sovellettava määräaika saa olla enintään 14 päivää. Jos palauttamispäätös perustuu päätökseen laillisen oleskelun epäämisestä tai lopettamisesta tai se on tehty samalla toimenpiteellä kuin viimeksi mainittu

päätös, palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun määräajat voivat olla ne, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä laillisen oleskelun lopettamista tai epäämistä koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun osalta.

Ehdotuksen myötä palautus- ja maahantulokieltopäätösten valitusaika lyhenisi enintään 14 päivään. Jos edellä mainitut päätökset tehdään laillista oleskelua koskevan päätöksen yhteydessä, säilyy muutoksenhakuaika entisellään 30 päivässä, jos jäsenvaltio näin päättää.

Paktin muutoksenhakuajat

Menettelyasetuksen ((EU) 2024/1348) 67 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään muutoksenhakuajat. Jos hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, epäsuorasti peruutettuna, perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana, on muutoksenhakuajan oltava vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää. Kaikissa muissa tapauksissa muutoksenhakuaika on vähintään kaksi viikkoa ja enintään kuukausi. Samaisen artiklan mukaan, jos palautuspäätös tehdään osana kansainvälistä suojelua koskevaa päätöstä, haetaan siihen muutosta samanaikaisesti samoja määräaikoja noudattaen.

Menettelyasetuksen 69 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin tutkii päätökset.

Paktin kansallinen täytäntöönpano on kesken tätä lisäselvitystä kirjoittaessa, joten Suomi ei ole vielä määritellyt paktiin myötä kansallisesti säädettävien muutoksenhakuaikojen ja tuomioistuinten käsittelyaikojen pituutta.