Sisäministeriö
Inrikesministeriet

30.9.2025
Erityisasiantuntija Lydia Laine

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 50/2025 vp) – sisäministeriön lisäselvitys

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä lisäselvitystä vapaaehtoisen paluun järjestelyistä ja vapaaehtoisen paluuseen liittyvistä oleskelulupajärjestelyistä.

Eräistä oleskelulupatyypeistä ja maasta poistamiseen liittyvistä oikeusturvajärjestelyistä

Ulkomaalaisella on oikeus saattaa kansainvälisen suojelun tarpeensa tutkittavaksi tai hakea oleskelulupaa tavanomaisten oleskelulupaperusteiden, kuten työn, perhesiteiden tai opiskelun perusteella. Näiden lisäksi ulkomaalaislainsäädäntö sisältää myös oleskelulupatyyppejä, joiden kautta ehkäistään kohtuuttomien tilanteiden syntymistä silloin, kun ulkomaalainen ei esimerkiksi itsestään riippumattomista syistä kykene palaamaan kotimaahansa tai asuinmaahansa tai hänen henkilökohtaiseen tilanteeseensa muuten liittyy sellaisia seikkoja, joiden vuoksi hänen ei inhimillisesti ajatellen voitaisi edellyttää palaavan.

Ulkomaalaislain (301/2004, UlkL) 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen paluunsa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan ei ole tosiasiassa mahdollista. Oleskelulupaa ei myönnetä, jos ulkomaalaisen paluu jää sen vuoksi toteutumatta, että hän ei suostu palaamaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa tai vaikeuttaa paluunsa järjestelyä.

Oleskeluluvan myöntäminen maasta poistumisen estymisen perusteella edellyttää, ettei ulkomaalaisen ole mahdollista palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa vapaaehtoisesti. Palaaminen on mahdollista, jos henkilön vapaaehtoiselle paluulle ei ole estettä, vaikka alkuperämaa olisikin haluton myöntämään palauttamisen edellyttämiä asiakirjoja tai muuten ottamaan vastaan vasten omaa tahtoaan palautettavia kansalaisiaan. Se, että johonkin maahan on Suomesta palannut ihmisiä vapaaehtoisesti joko omin toimin tai avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmää hyödyntäen, on yksittäisessä tapauksessa vahva osoitus paluun mahdollisuudesta. Asiaa harkitaan kuitenkin aina ottaen huomioon hakijan yksilöllinen tilanne.[1]

Edellä mainitun säännöksen perusteella ulkomaalaiselle voidaan myöntää tilapäinen oleskelulupa myös, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa. Tällä viitataan tilanteisiin, joissa ulkomaalaisen olisi sinänsä mahdollista saada tarvitsemaansa terveydenhoitoa kotimaassaan, mutta hän ei terveydentilansa vuoksi pysty arviointihetkellä palaamaan kotimaahansa. Ulkomaalainen saattaa olla esimerkiksi tilapäisesti matkustuskyvytön tai hänen hoitonsa on Suomessa kesken ja paluu kesken hoidon viivästyttäisi todennäköisesti hoidon toteutusta, mikä ei olisi suotavaa.

Oleskelulupa UlkL 51 §:n perusteella maasta poistumisen estymisen vuoksi on tarkoitettu tilapäiseksi oleskeluluvaksi, jotta ulkomaalainen voi oleskella maassa laillisesti siihen saakka, kunnes este maasta poistumiselle poistuu. Ulkomaalaiselle on kuitenkin mahdollista myöntää myös jatkolupa samalla perusteella, jos tilanne ei muutu. Kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen

[1] HE 170/2014 vp, s. 40.

ulkomaalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa tällä perusteella, myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos luvan myöntämisen perusteena olleet olosuhteet ovat edelleen voimassa (UlkL 45 §:n 5 mom.).

Ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnetään varsin vähän lupia, mikä kertonee muun ohella siitä, että on varsin poikkeuksellista, ettei ulkomaalainen omalla myötävaikutuksellaankaan kykene poistumaan Suomesta kotimaahansa tai asuinmaahansa. Selvityksen lopussa on Maahanmuuttovirastolta saatu tilasto vuodesta 2020 lähtien tällä perusteella myönnetyistä ensimmäisistä oleskeluluvista.

Ulkomaalaislain 52 §:n perusteella Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta hänen terveydentilansa, Suomeen syntyneiden siteiden tai muun yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, kun erityisesti otetaan huomioon olosuhteet, joihin hän joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa. Luvan myöntäminen perustuu tapaussidonnaiseen kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon ulkomaalaisen yksilölliset olosuhteet. Luvan myöntämiskynnys on suhteellisen korkea. Tarkoitus ei ole, että tämän pykälän soveltamisella voidaan esimerkiksi ohittaa perhesiteen, opiskelun tai työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien säädetyt edellytykset.

Kummankaan edellä mainitun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, ja ne voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Oleskelulupien myöntämistä arvioidaan tavallisimmin kansainvälistä suojelua koskevassa prosessissa, jossa niiden myöntämisen edellytykset tulevat viran puolesta arvioitaviksi, jos hakijalle ei voida myöntää turvapaikkaa eikä toissijaista suojelua. Edellytykset arvioidaan viran puolesta myös muuta oleskelulupaa koskevan hakemuksen yhteydessä, jos hakijan ensisijaisesti hakeman oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty ja hakija on esittänyt tai asiassa on tullut ilmi tosiseikkoja, jotka voisivat puoltaa näiden oleskelulupien myöntämistä. Lupia voi hakea myös erillisellä hakemuksella.

Lisäksi on huomattava, että ulkomaalaislaki sisältää myös säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä esimerkiksi ihmiskaupan uhrille, laittomasti maassa oleskelleelle ja erityistä hyväksikäyttöä osoittavissa työoloissa työskennelleelle kolmannen maan kansalaiselle asiaan liittyvän esitutkinnan tai tuomioistuinkäsittelyn vuoksi sekä todistajansuojeluohjelmassa olevalle ulkomaalaiselle.

Jos ulkomaalaiselle ei voida myöntää oleskelulupaa, jota oleskelun jatkaminen edellyttäisi, hänelle on tehtävä päätös maasta poistamisesta. Ulkomaalaiselle varataan aina tilaisuus tulla kuulluksi maasta poistamista koskevassa asiassa (UlkL 145 §). Pääsyn epäämistä, käännyttämistä ja maasta karkottamista harkittaessa on tehtävä kokonaisharkinta ja otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan (UlkL 146 §). Lisäksi huomioon on otettava aina ehdoton palautuskielto, jonka mukaan ketään ei saa käännyttää, 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 (UlkL 147 §).

Oleskelulupaa ja maasta poistamista koskevista päätöksistä saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksestä voi hakea muutosta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Se, missä vaiheessa mahdollista muutoksenhakumenettelyä maasta poistamista koskeva päätös tulee ulkomaalaislain mukaan täytäntöönpanokelpoiseksi, vaihtelee asiatyypin ja päätöksen perusteiden mukaan (UlkL 200–201 §). Muutoksenhakutuomioistuimella on mahdollisuus tarvittaessa kieltää päätöksen täytäntöönpano, jos ulkomaalaisella ei ole suoraan laista johtuvaa oikeutta odottaa muutoksenhaun tulosta Suomessa.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

30.9.2025
Erityisasiantuntija Lydia Laine

Paluuvelvoite ja vapaaehtoinen paluu

Henkilön, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa, edellytetään poistuvan maasta. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (jäljempänä paluudirektiivi) velvoittaa jäsenvaltioita tekemään palauttamispäätöksen alueellaan laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista. Palauttamispäätös on Suomen kontekstissa päätös pääsyn epäämisestä, käännyttämisestä tai karkottamisesta. Edellä mainittuja päätöksiä kutsutaan tässä selvityksessä myös maasta poistamista koskeviksi päätöksiksi.

UlkL 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, hänen käännyttämisekseen tai maasta karkottamisekseen tai esitettävä hänelle vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen vaihtoehto maasta poistumiseksi. Vapaaehtoisella paluulla ei ole terminä täysin vakiintunutta määritelmää tai merkityssisältöä. Käsitteellä voidaan asiayhteyden mukaan viitata hieman eri asioihin.

Yleisimmin vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan henkilön avustettua tai itsenäistä palaamista omasta tahdostaan erotuksena pakkoon perustuvasta paluusta, jolla tarkoitetaan paluuvelvoitteen täytäntöönpanoa viranomaistoimin, erityisesti palautettavan henkilön varsinaista kuljetusta tai saattamista.[2]

Toisaalta paluudirektiivissä vapaaehtoisella paluulla tarkoitetaan direktiivin 3 artiklan 8 kohdan mukaan paluuvelvoitteen noudattamista palauttamispäätöksessä kyseistä tarkoitusta varten asetetussa määräajassa, eli käännyttämis- tai karkottamispäätöksessä määrätyn vapaaehtoisen paluun ajan kuluessa. UlkL 147 a §:n mukaan käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevassa päätöksessä määrätään lähtökohtaisesti vähintään seitsemän ja enintään kolmenkymmenen päivän aika, jonka kuluessa kolmannen maan kansalainen voi poistua maasta vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun aika lasketaan siitä, kun päätös on täytäntöönpanokelpoinen. Aikaa ei kuitenkaan määrätä, jos asiaan liittyy esim. yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvä uhka tai pakenemisen vaara.

Kolmanneksi vapaaehtoisella paluulla saatetaan viitata tuettuun tai avustettuun palaamiseen kotimaahan, josta tässä käytetään selvyyden vuoksi ilmaisua *avustettu vapaaehtoinen paluu*. Maahanmuuttovirasto ylläpitää avustetun vapaaehtoisen paluun (AVP) järjestelmää. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) 31 §:n mukaan paluun tukemiseksi voidaan kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle maksaa avustusta ja korvata kohtuulliset matka- ja muuttokustannukset kotimaahan tai muuhun maahan, johon hänen pääsynsä on taattu. Edellytyksenä avustuksen ja korvauksen maksamiseksi kansainvälistä suojelua hakeneelle on lisäksi, että hän poistuu maasta vapaaehtoisesti pysyväisluonteisessa tarkoituksessa peruttuaan hakemuksensa tai oleskelulupahakemuksen tultua hylätyksi. Avustus ja korvaus myönnetään, jos palaaja on tuen tarpeessa eikä voi aloittaa uudelleenkotoutumistaan eikä kattaa matka- ja muuttokustannuksiaan

[2] Esim. Komission tiedonanto: Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskeva EU:n strategia, Bryssel 27.4.2021, COM(2021) 120 final.

ansiotyöllään, muista tuloistaan tai varoistaan tai muulla tavalla. Avustuksen rahamäärän suuruuden määräämisessä otetaan huomioon palaajan henkilökohtaiset ja paluumaan olosuhteet. Avustuksen myöntäminen edellyttää suunnitelmaa avustuksen käytöstä. Avustuksesta ja sen määrästä sekä avustuksen myöntämisen menettelyistä säädetään tarkemmin sisäministeriön asetuksella. Kuluvalla hallituskaudella sisäministeriön asetuksessa on otettu hallitusohjelman mukaisesti käyttöön vapaaehtoisen paluun avustuksen porrastaminen niin, että se kannustaa mahdollisimman nopeaan maasta poistumiseen ja pidättäytymiseen muutoksenhausta turvapaikkapäätökseen. Avustussumma on korkeampi, jos avustusta haetaan 30 päivän sisällä ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta tai hakemuksen peruuttamisesta.

Avustettua vapaaehtoista paluuta Maahanmuuttoviraston hallinnoiman järjestelmän kautta ei siis voida järjestää kaikille ulkomaalaisille, vaan ainoastaan vastaanottolaissa määritellylle henkilöryhmälle. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmä toimii yhteistyössä Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) kanssa. Avustus myönnetään ensisijaisesti hyödykkeinä. Tavoite on tukea palaajaa uudelleenkotoutumisessa ja esimerkiksi oman yrityksen perustamisessa, koulutuksessa tai opinnoissa, asumiskuluissa tai terveydenhuoltokuluissa.

Euroopan raja- ja merivartiosto Frontex voi tukea EU Reintegration Programme -järjestelmänsä (EURP) kautta sekä vapaaehtoisesti että ei-vapaaehtoisesti palaavia kolmannen maan kansalaisia, jotka eivät enää täytä edellytyksiä lailliselle oleskelulle EU:ssa. Sekä Maahanmuuttoviraston AVP-järjestelmä että poliisi, joka vastaa maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpanosta, käyttävät Frontexin EURP-palveluita.

Kokoavia näkökulmia

Edellä kuvatulla tavalla Maahanmuuttovirasto selvittää eri menettelyissään kattavasti ulkomaalaisen tosiasiallista mahdollisuutta palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa sekä paluuseen vaikuttavia olosuhteita kokonaisuudessaan. Ulkomaalaislainsäädäntö mahdollistaa henkilön yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisen oleskeluoikeuteen ja maasta poistamiseen liittyvässä harkinnassa monessa vaiheessa ja eri näkökulmista. Ulkomaalaisella on oikeus ja mahdollisuus saattaa olosuhteensa arvioitaviksi hakemalla kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa. Viime kädessä ulkomaalaisen oikeussuojaa ulkomaalaisoikeudellisissa asioissa turvaa muutoksenhakuoikeus häntä koskevista päätöksistä. Hänellä on tietyissä tilanteissa ja tietyin edellytyksin mahdollista saada myös tukea paluuseen ja uudelleenkotoutumiseen. Lähtökohtaisesti esimerkiksi sellaista tilannetta, jossa ulkomaalainen jäisi Suomeen laittomasti oleskelemaan sen vuoksi, että paluu ei hänen omasta myötävaikutuksestaan huolimatta onnistu, ei pitäisi syntyä.

Keskeiset haasteet, kuten se, että paluumaat eivät tee yhteistyötä palautuksissa ja ota vastaan omia kansalaisiaan, koskevat ensisijaisesti viranomaistoimin palautettavia. Henkilön on kuitenkin yleensä mahdollista palata itse kotimaahansa. On harvinaista, että ulkomaalaisen ei omalla myötävaikutuksellaankaan olisi mahdollista palata kotimaahansa tai asuinmaahansa.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

30.9.2025
Erityisasiantuntija Lydia Laine

Maahanmuuttovirastolta saadut tilastot maasta poistumisen estymisen (51 §) perusteella myönnetyistä oleskeluluvista. ”Maasta poistamisen estyminen” oli vuonna 2015 tehtyä lakimuutosta edeltänyt pykälän otsikossa käytetty sanamuoto. Se on saatettu merkitä päätösperusteeksi virheellisesti.

Muuten kuin kansainvälisen suojelun prosessissa myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat UlkL 51 §:n perusteella:

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**Kaikki yhteensä**
Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus	**1**	**2**	**3**	**2**	**6**	**1**	**15**
Maasta poistamisen estyminen	1						1
Maasta poistumisen estyminen		2	3	2	6	1	14
Kaikki yhteensä	**1**	**2**	**3**	**2**	**6**	**1**	**15**

Kansainvälisen suojelun prosessissa myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat:

	2020	**2021**	**2022**	**2023**	**2025**	**Kaikki yhteensä**
Turvapaikkahakemus	**1**	**1**	**21**	**15**	**1**	**39**
Maasta poistamisen estyminen	1					1
Maasta poistumisen estyminen		1	21	15	1	38
Kaikki yhteensä	**1**	**1**	**21**	**15**	**1**	**39**

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