

EMN-STUDY
2 | 2017

The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards

– National Report of Finland



Co-financed by the
European Union

The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards

ISBN 978-952-5920-66-6 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

Overall responsibility:

Senior Adviser Jutta Saastamoinen (National Contact Point Finland)

National coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2 A

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Top-line “Factsheet”	4
Section 1: Contextual overview of the national situation concerning the return of third-country nationals	5
Section 2: Systematic issuance of return decisions	8
Section 3: Risk of absconding	11
Section 4: Effective enforcement of return decisions	13
Section 4.1. Mutual recognition	13
Section 4.2. Travel documents	14
Section 4.3. Use of detention in return procedures	15
Section 4.4. Use of alternatives to detention in return procedures	19
Section 5: Procedural safeguards and remedies	20
Section 6: Family life, children and state of health	23
Section 7: Voluntary departure	30
Section 8: Entry bans	33
Section 9: Conclusions	38
Annex 1: Definitions	39



Top-line “Factsheet”

This study looks at the effectiveness of return in Finland. Finnish return policies and practices will be examined in relation to the EU rules and standards. The return of persons who are residing irregularly in the country is an increasing challenge for Finland. The current obstacles are not, however, directly linked to the EU rules or standards. On the basis of this study it can be noted that **return policies and practices in Finland are effective and to a large extent in line with the EU rules and standards.** Finland abides by the Return Directive (2008/115/EY) and, apart from a few exceptions, practices in Finland are in accordance with the Commission Recommendation of 7.3.2017¹.

In terms of the effectiveness of return, it is important that **return decisions are issued systematically**, i.e. that persons residing in the country irregularly are ordered to leave the country without exception. Crucial to this is Finland’s single-stage system, in which the decision to end the legal stay is made simultaneously with the return decision. In addition, the Aliens Act stipulates that the Police or border control authorities take action to remove from the country a foreign national who does not meet the requirements for entry into or residence in the country. A return decision of a third-country national may be complemented with an entry-ban when necessary.

Another particularly significant factor in the effectiveness of return is the **efficient enforcement of return decisions.** Voluntary return is the primary option. A third-country national who has sought international protection and leaves Finland voluntarily after cancelling the application or after the asylum application has been rejected is eligible for assisted voluntary return. In addition, persons who have been granted a temporary residence permit on the basis of the fact that departure from the country has not been possible and victims of human trafficking who are not residents of Finland are eligible for assistance. The assisted voluntary return programme is operated by the International Organization for Migration IOM’s Country Office in Finland. The assisted voluntary return programme is currently able to carry out returns referred to it in an effective manner.² If the person ordered to leave is not eligible for assisted voluntary return, also the Police is able to arrange a voluntary return without delay. In principle, all

countries readmit their own citizens if their return takes place on a voluntary basis. Voluntary return is also relatively easy to arrange to a majority of the countries. It can thus be noted that **voluntary returns are performed in an effective manner in Finland.** If the person ordered to leave the country refuses to leave voluntarily, the decision can be enforced by the authorities. In Finland, returns are carried out by the Police. For a long time, Finland has been one of the most efficient EU Member States when it comes to the enforcement of removal. It can be said that **removals, which can be enforced by the authorities, are enforced effectively in Finland.**³

Currently, Finland is faced with the challenge of removal decisions which cannot be enforced by the authorities. Some countries are not willing to readmit their own citizens who are not in possession of a national passport if the return is enforced by the authorities. This makes voluntary return the only option to these countries. **The most challenging country of return is currently Iraq** with which there is no readmission agreement on EU-level neither on national level.⁴ In the autumn of 2015, approximately 20,000 asylum seekers from Iraq arrived in Finland. Approximately 60 per cent of asylum decisions made to Iraqi nationals in 2016 were negative. A large portion of the negative decisions are still under appeal at the Administrative Courts, but every week numerous decisions become final and enforceable. If returns to Iraq cannot be boosted, there is a risk of a significant increase in the number of persons residing in Finland irregularly. The situation is affected also by the legislative amendment on 1 July 2015, which tightened the criteria for a temporary residence permit. Before the legislative amendment, a person who had been ordered to leave the country was issued with a temporary residence permit if the authorities were unable to enforce the decision. After the legislative amendment, a temporary residence permit may only be issued if voluntary return would not be possible either for the person in question. The aim of the legislative amendment is to maintain the credibility of the system and to encourage those who have been issued with a removal decision to return voluntarily. Finland has since then **focused on boosting voluntary return**, an example of which is the AMIF-funded project of the Finnish Immigration Service, “Enhancing voluntary return (VAPA)”.⁵

¹ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council.

² IOM Finland: Assisted Voluntary Return and Reintegration (Finland), Statistics 1 January to 30 August 2017.

³ Chief Superintendent Mia Poutanen/National Police Board, telephone call 18.9.2017.

⁴ Chief Superintendent Mia Poutanen/National Police Board, telephone call 18.9.2017.

⁵ Finnish Immigration Service, Enhancing the voluntary return (VAPA) -project, 1.6.2017–30.4.2018. The project receives funding from the European Union Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).

Section 1: Contextual overview of the national situation concerning the return of third-country nationals

Q1. Overview of the national measures implementing the Return Directive

In Finland, the Return Directive was implemented with two legislative reforms:

The Return Directive was implemented by an amendment to the Aliens Act (195/2011) that entered into force on 1 April 2011. Considering principles, the most significant change was related to making voluntary return the primary form of return. A provision about voluntary departure (Section 147a) was added to the Aliens Act. In addition, a time limit was set for detention (Section 127). The Aliens Act was also amended with a further specification related to the entry ban, according to which the basic rule is that the entry ban is imposed in cases in which no period of voluntary departure has been granted or in which the obligation to return has not been complied with in the specified period of time (Section 150). In addition, the Aliens Act was clarified with regard to the enforcement of decisions on refusal of entry⁶, specifying cases in which an appeal against the decision prevents enforcement (Sections 200 and 201).

Furthermore, **the national implementation of the Return Directive was ensured with legislative amendments that entered into force on 1 January 2014.** When evaluating the implementation of the Directive in Finland, the European Commission drew attention to seven shortcomings. The Commission's view was that some procedures applied in Finland, while in line with the Directive, should be regulated by the national legislation instead of the internal guidelines and regulations. On the other hand, the Commission found that some practices did not meet the requirements of the Directive. On the basis of the criticism provided by the Commission, the implementation of the Return Directive was continued in Finland in 2013. An amendment was made to the Aliens Act (1214/2013) to specify the definition of return and the country of destination for return (Section 146a). Objective criteria for assessing the risk of absconding were also added to the Act (Section 121a). In addition, provisions were defined for the

possibility of third-country nationals to transfer to another Member State instead of returning to the home country if they have a valid residence permit entitling them to do so or if they have another permit that gives them the right of residence (Section 149b). The Act was amended with a new section concerning removal by air. This section requires that in all cases of removal by air, the Common Guidelines provided as an annex to the Council Decision 2004/573/EY be taken to account. The Guidelines are related to security provisions applicable to removal by air. A removal monitoring system (Section 152b) was also added to the Act. The monitoring task was assigned to the Ombudsman for Minorities (now Non-Discrimination Ombudsman, legislative amendment 1217/2013). The Aliens Act was also amended with a provision according to which revoking an entry ban must be considered if the third-country national can provide evidence of leaving the Member State's territory in full compliance with the return decision (Section 150). In addition, a section was added to the Detention Act, decreeing that national and international organisations have a right to visit the detention unit with the consent of the detention unit (legislative amendment 1216/2013).

The Court of Justice of the European Union has not issued any condemnatory decisions to Finland with regard to compliance with the Return Directive, neither have condemnatory decisions issued to other Member States given reason to change practices in Finland up until today. However, a judgment by the Court of Justice of the European Union (C-225/16), passed in July 2017, will lead to changes also in Finland. In the judgment, the Court of Justice of the European Union considers that the starting point of the duration of an entry ban must be calculated from the date on which the person concerned actually left the territory of the Member States. This judgment is in line with the Commission Recommendation 7.3.2017⁷. Finland is currently preparing necessary changes to move to the new practice.

⁶ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

⁷ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, point 24 a.

Q2. Does your Member State make use of the derogation provided for under Article 2(2)(a) and (b) of the Return Directive?⁸ (EC Recommendation 8. This refers to the Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective.)

No.

Q3. Recent changes in the legal and/or policy framework (i.e., as a result of the migration situation in 2015–2016 or the European Commission Recommendation issued in March 2017)

In the autumn of 2015, a record-breaking number of asylum seekers arrived in Finland. The majority of arrivals were citizens of Iraq. At the turn of the year 2015–2016, many asylum seekers, especially from Iraq, cancelled their applications, wanting to return to their home country. The popularity of voluntary return and the returnees' hurry to get back to their home country surprised many actors and the voluntary return system became overburdened. In 2016, **the Police arranged 17 charter flights to Iraq**, for a total of approximately 1,400 returning Iraqi nationals who had cancelled their asylum applications. **A transit reception centre for those who return voluntarily on the Police's charter flights** was set up in conjunction with an existing reception centre near the airport in Vantaa.⁹

The transit reception centre made it smoother for returnees to handle departure formalities, to wait for their departure and to go to their flight directly from the reception centre.¹⁰

The Commission Recommendation issued in March 2017 has not yet led to any changes in legislation or practices in Finland. Nevertheless, the practice with regard to **the starting date of an entry ban is being changed to comply with the Commission Recommendation**.¹¹ In the future, the starting point of the duration of an entry ban will be calculated from the date on which the person concerned actually left the territory of the Member States. The Court of Justice of the European Union also passed a related judgment (C-225/16) in July 2017.

Q4. Is the return of irregularly staying third-country nationals a priority in your Member State?

If Yes, please provide a brief overview of the national debate on return.

Yes.

The efficient enforcement of removal decisions is a high-level policy priority in Finland. The significance of an effective return policy is underlined in all programmes that guide the migration policy. Prime Minister Juha Sipilä's **Government Programme¹² of 29 May 2015** emphasises managed migration and states that returns related to negative asylum decisions are made swiftly. In addition, the Government Programme states that procedures will be reviewed to speed up the removal from the country of those who have committed aggravated offences, those who

pose a danger to public security, and any recidivists. The **Government migration policies¹³ outlined on 11 September 2015** also highlight the efficiency of returns. The migration policies call for concluding re-admission agreements with challenging countries of return and, on the other hand, underline the significance of voluntary return. According to the migration policies, Finland's EU-level actions include emphasising the necessity of an effective and well-functioning return policy. The swiftness of the appeal process related to asylum and return decisions is also highlighted. The significance of the return of rejected asylum seekers is also stressed in the **Government action**

⁸ Member States may decide not to apply the Directive to third-country nationals who are subject to a refusal of entry in accordance with Article 13 of the Schengen Borders Code, or who are apprehended or intercepted by the competent authorities in connection with the irregular crossing by land, sea or air of the external border of a Member State and who have not subsequently obtained an authorisation or a right to stay in that Member State (Article 2(2)(a) and to third-country nationals who are subject to return as a criminal law sanction or as a consequence of a criminal law sanction, according to national law, or who are the subject of extradition procedures (Article 2(2) (b).

⁹ Finnish Immigration Service, press release, 4 February 2016: Transit department for asylum seekers who return voluntarily to open in Vantaa.

¹⁰ European Migration Network (EMN): Annual Report on Migration and Asylum 2015 (published in 2016); European Migration Network (EMN): Returning Rejected Asylum Seekers, 2016; European Migration Network (EMN): Annual Report on Migration and Asylum 2016 (published in 2017).

¹¹ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, point 24(a).

¹² Finland, a Land of Solutions - Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government, 29 May 2015.

¹³ Hallituksen maahanmuuttopoliittiset toimenpiteet, 11 September 2015. (available only in Finnish)

plan on asylum policy¹⁴ of 8 December 2015, with its Chapter 5 focusing on intensifying returns and removals. **The action plan for the prevention of illegal immigration and residence 2017–2020¹⁵**, published in April 2017, emphasises the swiftness and efficiency of the enforcement of return decisions. The proposed measures include concluding readmission agreements with challenging countries of return. In addition, it underlines practical actors' cooperation with the authorities of the countries of origin as well as with Frontex and other EU actors.

As can be seen from the above, the significance of concluding readmission agreements is emphasised in several policy papers that guide the migration policy. The most challenging country of return is currently considered to be Iraq, followed by Afghanistan and Somalia. These are also significant countries of origin of asylum seekers arriving in Finland. Negotiations led by the Ministry of the Interior have been ongoing with the countries in question for several years already. Progress was made in negotiations with Afghanistan in October 2016 when **Finland and Afghanistan signed a Memorandum of Understanding on the return and removal of Afghan asylum seekers**. The Memorandum of Understanding consolidates the official proceedings related to both voluntary return and forced return.

The Government Programme states that procedures will be reviewed to speed up the removal from the country of those who have committed criminal offences. On 24 September 2015, the Ministry of the Interior set up a project to look into problems related to removal in cases involving persons who have committed criminal offences or who pose a danger to public security.¹⁶ The project focuses deportations, i.e. the removal from the country of persons who have had a right of residence in Finland. On the basis of this project, the Ministry of the Interior circulated a draft legislative proposal for comment in July 2017, **suggesting changes to the regulation concerning the enforcement of deportation de-**

isions.¹⁷ The proposal suggests that deportation decisions concerning those who have committed criminal offences or who pose a danger to public security would be enforceable already before the Administrative Court's decision provided that the Administrative Court has not issued an injunction against the enforcement. The draft does not apply to the refusal of entry¹⁸ of foreign nationals. Decisions on the refusal of entry concerning persons other than asylum seekers can already be enforced immediately, whereas it is not possible to speed up the enforcement of the refusal of entry decisions issued to asylum seekers as Finland is bound by the EU's Asylum Procedures Directive.

At the moment, returning rejected asylum seekers stirs **unprecedentedly heated debate among citizens** in Finland and evokes opposing opinions, even strong ones. The Government has constantly emphasised the fair but efficient enforcement of returns.¹⁹ Some opposition parties on the other hand would like to stop forced returns at least to certain countries, especially Afghanistan.²⁰ A stronger protest movement has also emerged to oppose returns. Return decisions have been opposed with demonstrations and there have also been attempts to prevent the enforcement of returns.²¹ On the other hand, the movement opposing the Government's immigration policy for considering it to be too liberal has also strengthened. The polarization was visible in central Helsinki in the spring and summer of 2017, when two demonstrations lasting several weeks took place on the Helsinki Railway Square, one of them opposing returns (Right to life or Stop deportations -demonstration) and the other one opposing asylum seekers and immigration in general (Finland first -demonstration). The current debate regarding returns in Finland can be described as being polarised.

¹⁴ Government action plan on asylum policy, 8 December 2015.

¹⁵ Action plan for the prevention of illegal immigration and residence 2017–2020. National Police Board's publication series 1/2017.

¹⁶ Project number SM045:00/2015, Ministry of the Interior, project period 24.9.2015–31.12.2017.

¹⁷ Government Proposal on amending the Aliens Act, 5.7.2017 (DRAFT). https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/758b741f-9e86-4657-af68-29b060cc1758/c1cea37e-2087-49e5-8029-0aa075f40c50/LIITE_20170706072248.pdf (Accessed 18.9.2017). (only in Finnish)

¹⁸ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

¹⁹ Yle uutiset 21.8.2017, Sipilä: Meillä pitää olla nopeat keinot väärin perustein Suomeen tulleiden maasta poistamiseen. <https://yle.fi/uutiset/3-9788321> (accessed 15.9.2017)

²⁰ Helsingin Sanomat 26.8.2017, Vihreiden puheenjohtaja Aalto hyväksyy laittomasti maassa olevien suojelun - Auttajien rankaisemista hän pitää pötkönä. <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005341885.html> (accessed 15.9.2017)

²¹ Yle uutiset 3.4.2017, Pari sataa mielenosoittajaa vastusti turvapaikanhakijoiden palautuksia Helsinki-Vantaalla. <https://yle.fi/uutiset/3-9545031> (haettu 15.9.2017); Helsingin Sanomat 5.4.2017, Some-aalto palautuslennosta Afganistaniin käänsi valon sinne, minne moni ei halua katsoa - ja teki sen tavalla, joka kertoo paljon ajastamme. <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005156770.html> (accessed 15.9.2017)

Section 2: Systematic issuance of return decisions

Q5. *Who are the competent authorities to issue a return decision?*

There are three kinds of return decisions in Finland: refusal of entry pursuant to the Schengen Borders Code²², refusal of entry as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act²³, and deportation²⁴. Refusal of entry pursuant to the Schengen Borders Code refers to Article 13 of the said Code. Question is of preventing entry of a third country national at the external border when the person does not fulfil the criteria of entering into the country. Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act also speaks about refusal of entry. Refusal of entry as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act refers to different situations ranging from preventing entry already at the border to removing a foreign national from the country. Unless otherwise specified, **for the purposes of this study, "refusal of entry" refers to the removal from the country of a third country national who does not fulfil the criteria of residence in the country**, which is regulated in the Aliens Act Section 142 (2) paragraph 4. The defining difference between refusal of entry and deportation is whether the person in question has previously had a residence permit in Finland, or not: a person who has never had a residence permit, can be refused entry. On the other hand, a person who has been in possession of a residence permit must be

deported. Hence, deportation refers to the removal from the country of a foreign national who has previously had a residence permit in Finland, but who no longer meets the criteria of residence in the country.

Police, the border control authority or the Finnish Immigration Service can issue both kinds of refusal of entry decisions (those pursuant to the Schengen Borders Code as well as those referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act). The Police and the border control authority can issue a refusal of entry decision only within three months of the entry of the foreign national in the country. After that period, they must submit a proposal to the Finnish Immigration Service to issue the decision. The Finnish Immigration Service may issue a decision on refusal of entry either on the basis of a proposal from the Police or the border control authority or on its own initiative. (Aliens Act, Sections 151 and 152)

A decision on the deportation of a foreign national can only be issued by the Finnish Immigration Service, either on its own initiative or on the basis of a proposal from the Police or the border control authority. (Aliens Act, Section 152)

Q6a. *Does your Member State refrain from issuing a return decision to irregularly-staying third-country nationals if (EC Recommendation 5):*

- a) *The whereabouts of the third-country national concerned are unknown;*
- b) *The third-country national concerned lacks an identity or travel document;*
- c) *Other?*

a) No. However, the question seems hypothetical: in practice, it is difficult to imagine a situation in which authorities would know that a certain person resides irregularly in Finland but would not know the person's whereabouts. In Finland, a return decision is made simultaneously with the negative residence permit decision (see Q7). **The person's whereabouts are usually known when the residence permit decision is made, which consequently means that they are known when the return decision is made, too.**

However, an exception to this is the situation in which an asylum seeker disappears from the reception centre during the processing of his or her asylum application. In this case, a decision on the expiration of the asylum application is made. The grounds for the expiration decision are the fact that the person in question has disappeared from the reception centre without returning, in which case he or she is assumed to have left the country (Aliens Act, Section 95c). Nevertheless, it is possible that the person has not left Finland but instead remains irregularly in Fin-

²² In Finnish: "pääsyn epääminen". It is regulated in the Section 142 (1) of the Finnish Aliens Act.

²³ In Finnish "käännyttäminen". It is regulated in the Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act.

²⁴ In Finnish "karkottaminen". It is regulated in the Section 143 of the Finnish Aliens Act.

land. If the person is later encountered in Finland, he or she can be issued with a return decision as he or she does not have a permit giving him or her the right of residence.

b) No.

c) No other situations: **a return decision is always issued when a person with no right of residence**

in Finland is encountered in the country. Pursuant to Section 151 of the Aliens Act, the Police or border control authorities shall take action to refuse alien entry or deport an alien or present the requirement, as set out in Section 149b, of transferring to another EU Member State if the alien does not meet the requirements for entry into or residence in the country.

Q6b. *Does your Member State have any measures in place to effectively locate and apprehend those irregularly-staying third-country nationals whose whereabouts are unknown?*

If Yes, please elaborate on the type of measures.

Yes. **The means for locating irregularly-staying third-country nationals is the monitoring of foreign nationals.** The monitoring of foreign nationals refers to the monitoring of compliance with residence regulations that is carried out within Finland's borders. The monitoring of foreign nationals aims at preventing irregular stay and it is carried out by the Police and the Finnish Border Guard. The Police carry out the monitoring of foreign nationals either as a separate activity or as part of other police operations, such as traffic law enforcement, criminal investigation or responding to urgent calls. The monitoring of foreign nationals often involves cooperation between several authorities, for instance between the Police and occupational safety and health authorities in connection with occupational safety and health monitoring. The Finnish Border Guard monitors foreign nationals alongside its other duties.

The monitoring of foreign nationals is regulated by Sections 129a and 129b of the Aliens Act. Pursuant to Section 129a, monitoring measures must be justified in relation to the goal pursued with monitoring and other aspects influencing the overall assessment of the situation. Monitoring shall be carried out with

respect for the rights of the subject of monitoring. The monitoring of foreign nationals must be based on general information possessed by the monitoring authorities and their experience related to irregular entry and residence. Monitoring measures must be based on actual observations or tips or analytical data received by the authorities and they may not be solely or predominantly based on a person's actual or assumed ethnic origin.

Pursuant to Section 129b of the Aliens Act, the Police and the Border Guard have, in order to establish an alien's identity, citizenship and right to stay and work, the right 1) to obtain information from the subject of monitoring and to inspect the necessary documents pertaining to the alien's identity, citizenship and right to reside and be employed in Finland; 2) to enter a space protected by public peace or other not generally accessible location, space or vehicle which is not a space used for permanent residence; 3) to order a vehicle to be stopped; and 4) to obtain from an employer or a contractor who employ aliens information about the aliens employed by them and the grounds for the aliens' right to work.

Q6c. *Does your Member State issue a return decision when irregular stay is detected on exit? (EC Recommendation 24 d)*

An irregularly staying person **may be issued with a return decision** on exit.

As a rule, border control is not conducted on internal EU borders. However, if an irregularly staying person is encountered, for instance, in connection with the monitoring of foreign nationals carried out by the Police or the border control authority, action shall be taken to remove from the country a person who does not have a right of residence in the Schengen area. (Aliens Act, Section 151)

When an irregularly staying person is leaving Finland for a third country across an external EU border, the border control authority assesses the need for a return decision on a case-by-case basis. Factors taken into account in the consideration include the duration of irregular stay and the person's potential participation in criminal activity.²⁵ If the returnee has resided in Finland for less than three months, the border control authority may make the return decision. The border control authority may also impose an entry ban of a maximum of two years on a foreign nation-

²⁵ Senior adviser Max Janzon/Headquarters of the Finnish Border Guard, e-mail 25.8.2017 and telephone call 28.8. 2017.

al. If the person has resided in Finland for more than three months or if the person should be issued with an entry ban for a period longer than two years, the Finnish Border Guard submits a proposal on refusal of entry to the Finnish Immigration Service. (Aliens Act, Section 151)

Q7. *Is the return decision issued together with the decision to end the legal stay of a third-country national? (EC Recommendation 5 c)*

Yes.

Q8. *Does the legislation in your Member State foresee the possibility to grant an autonomous residence permit or other authorisation offering a right to stay for compassionate, humanitarian or other reasons to third-country nationals irregularly staying on their territory?*

No. Finland has a single-stage system, in which the decision to end the legal stay is made simultaneously with the return decision. It is true that a foreign national residing in Finland can be issued a residence permit on compassionate grounds but this residence permit is already issued when the application for asylum or residence permit is processed. Consequently, this does not constitute the “regularisation” of an irregularly staying person, as in some other countries. A residence permit on compassionate grounds is issued if there are no other grounds for issuing a residence permit but refusing it would be manifestly unreasonable. A residence permit on compassionate grounds is a one-year continuous residence permit. Refusing a residence permit can become manifestly unreasonable due to reasons related to the person’s health, the person’s ties to Finland or other compassionate grounds. The consideration takes into account in particular the circumstances which the person would be subjected to in his or her home country or his or her vulnerability.

Q9. *In your Member State, do return decisions have unlimited duration? (EC Recommendation 6)*

If No, for how long are return decisions valid?

Yes. The duration of the decision is unlimited and it is valid until its enforcement.

Q10. *Does your Member State have any mechanism in place to take into account any change in the individual situation of the third-country nationals concerned, including the risk of refoulement before enforcing a removal?*

No. The Police must take non-refoulement into account before enforcing the decision but there is no mechanism as such. The basic rule is that the returnee him- or herself is responsible for informing authorities of his or her new situation before return is enforced if his or her circumstances have changed and return would result in a non-refoulement violation. In practice, the returnee must in this case submit a (new) asylum application.²⁶

Q11. *Does your Member State systematically introduce in return decisions the information that third-country nationals must leave the territory of the Member State to reach a third country? (EC Recommendation 7)*

Important exceptions to the general rule stated above

Yes. Information of the country of destination is included in the refusal of entry²⁷ decision and the deportation decision. Schengen Borders Code, a standard Schengen form is used. The Schengen form has no separate place for the country of destination. In these cases, too, the country of destination is recorded in the Register of Aliens.²⁸

In a decision on refusal of entry pursuant to the

²⁶ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

²⁷ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study “refusal of entry” mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

²⁸ Adviser Mikko Väisänen/Headquarters of the Finnish Border Guard, e-mail 18.9.2017.

Section 3: Risk of absconding

Q12. Are the following elements/behaviours considered as a rebuttable presumption that a risk of absconding exists? (EC Recommendation 15)

The assessment of the risk of absconding is an overall consideration, since the individual elements cannot be exhaustively distinguished. Affirmative responses (Yes) are based on the criteria for assessing the risk of absconding, as set out in Section 121a of the Aliens Act. The same section states that **when assessing the risk of absconding, the person's situation as a whole shall be taken into account.**

The Section 121a on the risk of absconding was added to the Aliens Act as part of the implementation of

the Return Directive. This was the second legislative amendment (1214/2013) related to the implementation of the Return Directive. After the first legislative amendment (195/2011), the Commission stated that Finland had not implemented all areas of the Directive to a sufficient degree. At the same time, the Commission stated that Finland must supplement its legislation in seven aspects, one of which was to define the risk of absconding in national legislation with objective criteria.

Table 1: Assessment of the risk of absconding

Elements/ behaviours	Yes/No	Comments
Refusal to cooperate in the identification process, e.g. by using false or forged documents, destroying or otherwise disposing of existing documents, and/or refusing to provide fingerprints	N	
Violent or fraudulent opposition to the enforcement of return	N	
Explicit expression of the intention of non-compliance with a return decision	N	
Non-compliance with a period for voluntary departure	N	
Conviction for a serious criminal offence in the Member States	N	
Evidence of previous absconding	Y	Pursuant to Section 121a of the Aliens Act, the risk of absconding may apply if an alien has moved to a different place of residence without notifying the authorities of the new contact details.
Provision of misleading information	Y	Pursuant to Section 121a of the Aliens Act, the risk of absconding may apply if an alien has moved to a different place of residence without notifying the authorities of the new contact details.
Non-compliance with a measure aimed at preventing absconding	Y	Pursuant to Section 121a of the Aliens Act, the risk of absconding may apply if the interim measure used has proved to be insufficient.
Non-compliance with an existing entry ban	N	
Lack of financial resources	N	
Unauthorised secondary movements to another Member State	Y	Pursuant to Section 121a of the Aliens Act, the risk of absconding may apply if an alien has moved to a different place of residence without notifying the authorities of the new contact details.
Other (please describe)		

Q13. *What measures are in place in your Member State to avoid the risk of absconding for the duration of the period for voluntary departure?*

- a) *Regular reporting to the authorities;*
- b) *Deposit of an adequate financial guarantee;*
- c) *Submission of documents;*
- d) *Obligation to stay at a certain place;*
- e) *Other (please describe)*

a-e) No. When a person has been specified a period for voluntary return, there is considered to be no need for interim measures.

Q14. *Challenges associated with the determination of the existence of a risk of absconding*

In general, assessing the risk of absconding is challenging. Often the first definite sign of the risk of absconding is the person's disappearance.²⁹

Q15. *Examples of good practice in your Member State's determination of the existence of a risk of absconding*

-

²⁹ Senior adviser Sami Jaakkola/Finnish Immigration Service, interview 15.6.2017.

Section 4: Effective enforcement of return decisions

Q16. Does national legislation in your Member State foresee any sanctions for third-country nationals who fail to comply with a return decision and/or intentionally obstruct return processes? (EC Recommendation 11)

If Yes, please specify to whom such sanctions apply and their content.

Yes. **A third-country national who has failed to comply with a return decision may be fined for a violation of the Aliens Act.** This is based on Section 185 of the Aliens Act, according to which an alien who deliberately resides in the country without the required travel document, visa or residence permit shall be sentenced to a fine for a violation of the Aliens Act. In addition **an entry ban may be imposed** if the person has been specified a period for voluntary return but he or she has not left the country within the specified period of time (Aliens Act, Section 150).

If the person intentionally obstructs return processes, he or she can be detained (Aliens Act, Section 121). In conjunction with the return decision, he or she can be issued with **an entry ban.** (Aliens Act, Section 150)

A provision concerning voluntary return was added to the Aliens Act as part of the implementation of the Return Directive. At the same time, the Aliens Act was also amended with a provision about imposing an entry ban in cases where the foreign national has not left the country voluntarily in the specified period of time. The legislative amendment (195/2011) entered into force on 1 April 2011.

Section 4.1. Mutual recognition

Q17. Does your Member State systematically recognise return decisions issued by another Member State to third-country nationals present in the territory? (EC Recommendation 9 d)

Not systematically. A foreign national can be returned on the grounds that he or she has been issued with a return decision in another Member State, but **this grounds is not systematically used.** Direktiivi Directive 2001/40/EC on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals was implemented in Finland with a legislative amendment (59/2002) that entered into force on 1 Decem-

ber 2002. At that point, a return decision by another Member State was added to the Aliens Act as one of the grounds for making a refusal of entry³⁰ decision. Even in this case, return on the basis of the Directive requires a decision on refusal of entry made by competent Finnish authority and a return decision by another Member State is not directly enforceable.

If No, please specify the reasons why your Member State does not recognise return decisions issued by another Member State.

Finland took a reserved attitude towards the usability of the Directive on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals already when the Directive was being drafted. Finland considered there to be several problematic aspects in the automatic enforcement of a return decision issued by another Member State. The problem that was considered the most significant was the fact that **different Member States have different requirements for entry and different grounds for removal.** The Parliament's Constitutional Law Committee drew attention to the aspect that if a return

decision issued by another Member State were automatically enforced in Finland, it might result in a violation against the protection of family life or non-reoulement. Appealing the enforcement of another Member State's decision in Finland would not be possible either because no separate decision is made on enforcement. Consequently, Finland considered it best that **removal from Finland in line with the Directive requires a decision on the refusal of entry³¹ that is issued according to the national legislation.**³² This was implemented by adding a return decision by another Member State as one of

³⁰ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

³¹ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

³² Government Proposal 66/2002 vp.

the potential grounds for refusal of entry. However, the Government Bill 66/2002 vp. stated that in practice, it may be easier to provide grounds for refusal of entry on the basis of national legislation. The Government Bill estimated that the application of the Directive in Finland will be rare, which has later proved to be true.

The mutual recognition of return decisions is fur-

ther complicated by the fact that currently **there is no mechanism, through which the authorities of other Member States would be informed of a return decision.** Currently, only entry bans are recorded in the SIS system (Schengen Information System). This will change if the planned SIS Return Regulation³³ enters into force and return decisions are also recorded in the SIS system.

Section 4.2. Travel documents

Q18. *Does your Member State issue European travel documents for return in accordance with Regulation 2016/1953?³⁴ (EC Recommendation 9 c)*

If Yes, in which cases do you issue these documents?

Yes. The European travel document is used in cases in which the returnee does not have a travel document issued by his or her home country.³⁵

If Yes, are these documents generally accepted by third countries?

No. This document in itself is not sufficient for entitling the returnee to enter the country but some proof of the person's citizenship is required in addition to it. Usually, a preliminary agreement is made by e-mail or telephone with the receiving country that the person in question returns with a Europe-

an travel document. In practice, the final approval takes place on site even if the use of the document had been preliminarily agreed on. According to the Police, the European travel document is especially intended for airlines, not so much a document entitling the returnee to enter the country.³⁶

Q19. *What is the procedure followed to request the third country of return to deliver a valid travel document/ to accept a European travel document?*

In Finland, the request for a travel document is submitted by the Police, which is the authority responsible for removal. Practices depend on the country of destination. **If there is a readmission agreement with the receiving state, the procedure is based on the rules in the agreement.** A readmission agreement may be either the EU's readmission agreement or a bilateral memorandum of understanding. The recipient of the request in the third country is usually a police authority or an authority operating under the country's Ministry of the Interior. The request for a travel document is normally delivered through a diplomatic mission. In addition, some countries use an electronic system for travel document requests. The readmission agreement defines a time limit within which the authorities of the receiving country must respond to the travel docu-

ment request (e.g. four weeks). If the authorities of the receiving country do not respond to the request, the request is considered to have been approved and the Finnish authority may issue a European travel document. Even in this case, in practice it is usually confirmed in advance whether the person in question can return with a European travel document. The confirmation is normally obtained by e-mail or telephone. Furthermore, even if no advance approval is received, it is sometimes tested whether a European travel document is approved and whether the person can be returned with it. **If no readmission agreement has been signed with the receiving state, the procedure is determined on a case-by-case basis.** In general, the first point of contact is the embassy of the country in question.³⁷

³³ European Commission, 21.12.2016 COM(2016) 881 final, Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals.

³⁴ Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, OJ L 311, 17.11.2016.

³⁵ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

³⁶ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

³⁷ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

Section 4.3. Use of detention in return procedures

Q20a. *Is it possible to detain a third-country national within the context of the return procedure? (EC Recommendation 10 a)*

Important exceptions to the general rule stated above

Yes. Pursuant to Section 121 of the Aliens Act, **an alien may be detained on the basis of an individual assessment** if other interim measures are not sufficient and there are reasonable grounds to believe that the alien will considerably hinder the enforcement of a decision on removing him or her from the country by hiding, absconding or in some other way.

As an exception to general requirements for detention, the **detention of a child is separately regulated** by Section 122 of the Aliens Act. A child may be detained, provided that one of the requirements for detention is met and detention is considered in-

dispensable as a last-resort measure. The child must be heard before detention, and an opportunity to be heard must be given to a social worker. A child accompanied by his or her guardian may be detained when detention is indispensable for preserving the family unit of the child and the guardian. An unaccompanied minor under 15 years of age may not be detained. An unaccompanied minor who has reached the age of 15 may not be detained before the decision on his or her return has become enforceable. (Aliens Act, Section 122)

Q20b. *If Yes, please specify the grounds on which a third-country national may be detained:*

- a) If there is a risk of absconding;*
- b) If the third-country national avoids or hampers the preparation of a return or removal process;*
- c) Other*

a) Yes. (Aliens Act 121 §)

b) Yes. (Aliens Act 121 §)

c) In addition (Aliens Act 121 §):

If holding a foreign national in detention is necessary for establishing his or her identity;

If the foreign national has been found guilty, or is suspected, of a criminal offence and holding the alien in detention is necessary for ensuring the preparation or enforcement of a return decision;

If the foreign national has, while in detention, submitted a new application for international protection mainly to delay or interfere with the enforcement of a return decision;

If the foreign national's transfer into another Member State according to the Council Regulation on determining the State responsible for examining an application for international protection is being prepared and there exists a risk of absconding as defined in Article 28 of the Regulation;

If, taking account of the foreign national's personal and other circumstances, there are reasonable grounds to believe that he or she presents a threat to national security.

Note: Requirements for detaining a child differ from the above, see Q20a.

Q21. How often does your Member State make use of detention for the purpose of removal? Please complete the table below for each reference year.

Table 2 Third-country nationals placed in detention 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Comments
Total number of third-country nationals placed in detention	730	853	717	801	716	Figures for years 2012–2015 are derived from Finnish responses to the EMN Ad-Hoc Queries 'Use of Detention in Return Procedures - Requested by COM on 30th November 2015' and 'Use of Detention in Return Procedures (update) - Requested by COM on 9th August 2016'. The statistics for the year 2016 have been obtained from the Reception Unit of the Finnish Immigration Service. It is worth noting that in Finland no separate statistics are compiled of the persons detained for the purpose of removal. These statistics have been obtained from the statistics on all immigration detainees by filtering detainees who are 1) third-country nationals, and 2) whose detention has ended because of 'deportation' or 'refusal of entry (käännäyttäminen)' ³⁸ .
Number of third-country nationals placed in detention (men)					640	
Number of third-country nationals placed in detention (women)					76	
Number of families in detention					Not available.	
Number of UAMs in detention					4	

Q22a. What is the overall maximum authorised length of detention? (EC Recommendation 10 b)

The detained person must be released no later than **six months** from the detention decision. (Aliens Act, Section 127)

The maximum length of detention was added to Finnish legislation as part of the implementation of

the Return Directive. Considering principles, this change was important even though according to statistics on the length of detention, the change did not have practical meaning. The legislative amendment (195/2011) entered into force on 1 April 2011.

Q22b. Does your national legislation foresee exceptions where this maximum authorised length of detention can be exceeded?

Yes. The detention period may exceed the six-month limit mentioned above **if the detained person does not cooperate** in the implementation of return or **necessary return documents are not received from a third country** and the enforcement of removal from the country is delayed due to these

reasons. However, the detention period may not exceed 12 months. (Aliens Act, Section 127)

These provisions were defined in the legislative amendment (195/2011) mentioned under Q22a above.

Q23a. Is detention ordered by administrative or judicial authorities?

- a) Judicial authorities;
- b) Administrative authorities;
- c) Both judicial and administrative authorities

³⁸ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For more information, please see Q5. Source of the statistics for 2016: Senior advisor Kati Vahtera/Finnish Immigration Service, Reception Unit, telephone call 22.9.2017.

c) A decision to hold an alien in detention, when taken by the Police, is made by a commanding officer at the local police department, the National Bureau of Investigation or the Finnish Security Intelligence Service, and when taken by the Border Guard, by an official of the Border Guard entitled to arrest people or a Border Guard officer holding the rank of at least

lieutenant. (Aliens Act, Section 123)

The official responsible for a decision on holding an alien in detention shall, without delay and no later than the day after the alien was placed in detention, notify the District Court. (Aliens Act, Section 124)

Q23b. *If detention is ordered by administrative authorities, please provide more detailed information on the procedure for reviewing the lawfulness of the detention and the timeframe applicable to such a review:*

a) *The lawfulness of detention is reviewed by a judge ex officio (if Yes, how long after the start of detention?)*

b) *The lawfulness of detention is reviewed by a judge if the third-country national takes proceedings to challenge the lawfulness of detention (if Yes, how long after the initiation of such proceedings by the third-country national?)*

a) Yes. As described under Q23a above, the official responsible for a decision on holding an alien in detention shall notify the District Court of this no later than the day after the alien was placed in detention. The District Court shall hear the matter concerning the detention without delay and no later than four days from the date when the alien was placed in detention. In the case of detaining an unaccompanied minor or placing a detainee exceptionally in police detention facilities, the District Court shall hear the matter no later than one day from the date of the notification. (Aliens Act, Section 124)

The official responsible for the decision on holding an alien in detention or the person delegated by him or her shall be present at the hearing of the matter at a District Court and provide a statement on the requirements for detention. The detainee shall be present at the District Court hearing and he or she shall be heard concerning the requirements for detention. Alternatively, videoconferencing or some other communication technology may be used, providing the participants of the hearing with an audio-visual connection with each other. (Aliens Act, Section 125)

b) No.

Q24a. *Is the duration of the stay of a third-country national in detention reviewed upon application by the third-country national concerned or ex officio?*

Upon application by the detainee. If a foreign national who has been held in detention has not been released, the matter concerning the detention shall be reviewed upon application by the detainee. The matter shall be heard without delay and no later than four days from the date of the application. Neverthe-

less, the matter concerning the detention does not need to be reheard before two weeks have passed from the decision under which the District Court ordered continuation of the detention of the alien at the facility concerned. (Aliens Act, Section 128)

Q24b. *How often is the stay of a third-country national in detention reviewed?*

Every two weeks (see Q24a above: the matter does not need to be heard before two weeks have passed from the previous detention decision).

Q24c. *Is the stay of a third-country national in detention reviewed by judicial or administrative authorities?*

a) *Judicial authorities;*

b) *Administrative authorities;*

c) *Both judicial and administrative authorities*

a) Yes. The matter concerning the detention shall be reviewed by the District Court whose jurisdiction the detainee's place of detention belongs to. (Aliens Act, Section 128)

b) No.

c) No.

Q25. How many detention centres were open and what was the total detention capacity as of 31st December 2016? (EC Recommendation 10 c)

Table 3 Detention capacity as of 31st December 2016

		Situation as of 31st December 2016	Comments
Number of detention centres		2	
Number of places available in detention centres per category of third-country nationals	Men	Not disaggregated, see below.	-
	Women	Not disaggregated, see below.	-
	Families	Not disaggregated, see below.	-
	Unaccompanied minors	Not disaggregated, see below.	-
Total		70 places	Places have not been categorised according to different groups (men, women, families, children). Facilities may be divided, if necessary, and families or women may be assigned dedicated rooms.

Q26. How does your Member State measure the number of detention places?

Detention places are measured in terms of the number of beds.

Q27. Are third-country nationals subject to return procedures detained in specialised detention facilities (i.e. a facility to keep in detention third-country nationals who are the subject of a return procedure)? (EC Recommendation 21 c)

No. A foreign national detained for ensuring the enforcement of the return decision is placed in the same detention facility as foreign nationals detained for other reasons.

If No, please specify the kind of facilities which are used to detain third-country nationals.

A detained alien shall be placed in a detention unit as referred to in the Detention Act. If the detention units are temporarily full, a detained alien may exceptionally be placed in police detention facilities. In addition, an alien may exceptionally be placed in police or Border Guard detention facilities if he or she is detained far from the nearest detention unit. In this case, the detention in police detention facilities may last for a maximum of four days and the detention in Border Guard facilities for a maximum of 48 hours. A detained child may not be placed in police or Border Guard detention facilities; instead, the child must always be placed in a detention unit. (Aliens Act, Section 123a)

Q28a. Has your Member State faced an emergency situation where an exceptionally large number of third-country nationals to be returned placed an unforeseen heavy burden on the capacity of the detention facilities or on the administrative or judicial staff?

If yes, please elaborate on the circumstances in which this happened.

No.³⁹

Q28b. Has your Member State's capacity to guarantee the standards for detention conditions, as defined in Article 16 of the Return Directive, been affected due to an exceptionally large number of other categories of third-country nationals (e.g. Dublin cases) being placed in detention facilities?

No.⁴⁰

³⁹ Head of Unit Pekka Nuutinen/Finnish Immigration Service, Reception Unit, e-mail 25.8.2017.

⁴⁰ Head of Unit Pekka Nuutinen/Finnish Immigration Service, Reception Unit, e-mail 25.8.2017.

Section 4.4. Use of alternatives to detention in return procedures

Q29. Are there any alternatives to detention for third-country nationals?

Table 4 Alternatives to detention

Alternatives to detention	Yes/ No (If yes, please provide a short description)
Reporting obligations (e.g. reporting to the police or immigration authorities at regular intervals)	Yes. An alien may be obliged to report at regular intervals to police or border control authorities or to a reception centre. (Aliens Act, Section 118)
Obligation to surrender a passport or a travel document	Yes. An alien may be ordered to hand over his or her travel document and travel ticket to police or border control authorities. (Aliens Act, Section 119)
Residence requirements (e.g. residing at a particular address)	Yes. An alien may be ordered to give police or border control authorities the address where he or she may be reached. (Aliens Act, Section 119) In addition, an applicant for international protection may be subjected to a residence requirement if lighter interim measures are not sufficient. The residence requirement means that the person is ordered to live in a certain reception centre and to report there 1–4 times a day. When deciding on the number of daily reporting times, it must be ensured that the rights of the person subjected to the residence requirement are not restricted more than necessary. The maximum duration of the residence requirement is 14 months. (Aliens Act, Section 120a)
Release on bail (with or without sureties)	Yes. An alien may be obliged to give a security to the State for the expenses related to his or her residence and return. (Aliens Act, Section 120)
Electronic monitoring (e.g. tagging)	No.
Guarantor requirements	No.
Release to care worker or under a care plan	No.
Community management programme	No.
Other alternative measure available in your (Member) State. Please specify.	No.

Q30. Please indicate any challenges associated with the implementation of detention and/or alternatives to detention

The decision on detention is usually made by the Police. According to the Police, the most challenging aspect is the first assessment: are the requirements for detention met or would another interim measure be sufficient.⁴¹

Q31. Examples of good practice in your Member State's implementation of detention and alternatives to detention

-

⁴¹ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

Section 5: Procedural safeguards and remedies

Q32. *Is the application of the principle of non-refoulement and/or of Article 3 European Convention on Human Rights systematically assessed as part of the procedure to take a return decision? (EC Recommendation 12 d)*

Yes.

If No, under which circumstances is it assessed?

- a) *It is never assessed as part of the return procedure;*
- b) *It is only assessed once (e.g. during the asylum procedure) and does not need to be repeated during the return procedure;*
- c) *Other*

-

Q33. *In your Member State, before which authority can a return decision be challenged?*

- a) *Judicial authority;*
- b) *Administrative authority;*

Competent body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence

- a) Yes. A first instance return decision can be appealed to an Administrative Court. (Aliens Act, Section 190) It is possible to apply for leave to appeal a return decision of an Administrative Court to the Supreme Administrative Court. The Supreme Administrative Court gives leave to appeal if it is important for the application of the Act to other similar cases, or for the sake of consistency in legal practice, to submit the case to the Supreme Administrative Court for a decision or if there is some other weighty reason for giving the leave. (Aliens Act, Section 196)
- b) No.
- c) No.

Q34. *Is there a deadline for the third-country national concerned to appeal the return decision? (EC Recommendation 12 b)*

If Yes, please specify whether the deadline is:

- a) *Less than a week;*
- b) *Two weeks;*
- c) *One month;*
- d) *As long as the return decision has not been enforced;*
- e) *Other*

Yes.

For first-instance appeals to an Administrative Court, the appeal periods are the following:

e) For the decisions made by the Finnish Immigration Service during the asylum procedure, the appeal period is 21 days. (Aliens Act, Section 190)

c) For return decisions made in a procedure other than the asylum procedure, the appeal period is 30 days. (Administrative Judicial Procedure Act, Section 22)

For second-instance appeals to the Supreme Administrative Court, the appeal period is:

b) Two weeks. (Aliens Act, Section 196)

Q35. *Does the appeal against a return decision have a suspensive effect? (EC Recommendation 12 c)*

If Yes, under which conditions? Are there cases where the appeal is not suspensive?

Yes. The basic rule is that a return decision that may be appealed may not be enforced until a final decision has been issued on the matter. However, an appeal to the Supreme Administrative Court does not prevent enforcement, unless otherwise ordered by the Supreme Administrative Court. (Aliens Act, Section 200) Consequently, the principal rule is that a **first-instance appeal to an Administrative Court prevents the enforcement of the return decision but a second-instance appeal to the Supreme Administrative Court does not.**

However, the Aliens Act contains provisions on **several exceptions in which the enforceability differs from the above.** The exceptions refer to certain kinds of refusal of entry⁴² decisions:

- When the alien has not applied for asylum, a decision on refusal of entry may be enforced regardless of appeal, unless otherwise ordered by an Administrative Court. (Aliens Act, Section 201)
- A decision on the refusal of entry issued to an asylum seeker may be enforced after its service on the applicant when
 - the person has cancelled his or her asylum application
 - the application has been dismissed on the basis of Dublin regulations
 - the person has received international protection in another EU Member State where he or

she can be returned

- this is a subsequent application which does not contain any new grounds that would influence the decision on the matter. (Aliens Act, Section 201)
- A decision on the refusal of entry issued to an asylum seeker may be enforced on the eighth day from its service on the applicant when
 - the application has been dismissed because the applicant has arrived from a safe country of asylum or a safe third country where he or she may be returned
 - the application has been considered manifestly unfounded

Before the enforcement, it must be ensured that the eight-day period contains at least five working days. (Aliens Act, Section 201)

When it comes to return decisions that become enforceable before a final decision, it is possible to apply for the suspension or prohibition of enforcement from the appropriate appellate authority in connection with the appeal. An Administrative Court or the Supreme Administrative Court may prohibit or suspend the enforcement of the decision. (Administrative Judicial Procedure Act, Section 32)

Q36. *Does national legislation in your Member State provide for an administrative/judicial hearing for the purposes of return?*

Yes. Pursuant to Section 145 of the Aliens Act, an alien and his or her spouse or comparable partner residing in Finland shall be given an opportunity to be heard in a matter relating to refusal of entry⁴³, deportation or prohibition of entry concerning him or her. The hearing is conducted before the return decision is made.

In addition, the Police conducts a removal interview

in connection with the service of the decision and possibly again when the final decision has been issued. The removal interview is based on the Police's internal guidelines and is not regulated by law. In the removal interview, the Police informs the returnee of his or her obligation to leave the country and of different departure alternatives. The Police interviews the returnee to find out how he or she intends to leave the country.⁴⁴

⁴² Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

⁴³ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

⁴⁴ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

Q37. *Is there a possibility to hold the return hearing together with hearings for different purposes? (EC Recommendation 12 a)*

If Yes, which ones?

Yes. The hearing required by Section 145 of the Aliens Act can be held in connection of, for instance, an asylum interview, a hearing on family ties or another hearing.

The Police's removal interview is held in connection with the service of the decision and possibly again when the final decision has been issued.⁴⁵

Q38. *Is there an obligation for the third-country national concerned to attend the hearing in person?*

If No, please describe what alternatives can be used.

No. The hearing required by Section 145 of the Aliens Act can also be conducted in writing, for instance. As for the removal interview conducted by the Police,

this has not been specifically defined but in practice, it is a personal interview.⁴⁶

⁴⁵ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

⁴⁶ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

Section 6: Family life, children and state of health

Q39. Which categories of persons are considered vulnerable in relation to return/detention?

Please differentiate between return and detention if applicable.

Return

Finnish legislation does not specifically list groups that are considered vulnerable in relation to their return. Section 146 of the Aliens Act regulates the **overall consideration related to removal**, stating that account must be taken of **all the facts on which the decision is based and the facts and circumstances otherwise affecting the matter as a whole**. When considering the matter, particular attention must be paid to the best interest of the children and the protection of family life. Other facts to be considered must include the duration and purpose of the alien's residence in Finland, the nature of the residence permit issued to him or her, the alien's ties to Finland and the cultural and social ties to the home country of his or her family. The list provided in this section is not exhaustive: it is stated that particular attention must be paid at least to the facts mentioned. **Issues related to the foreign national's vulnerability must also be assessed in this connection** as the consideration must take into account the facts and circumstances affecting the matter as a whole.

Although the Aliens Act does not specifically list vulnerable groups, certain groups are highlighted in the legislation. The above-mentioned provision on overall consideration especially mentions **the best interest of the children and the protection of family life**. Furthermore, Section 6 of the Aliens Act states that in any decisions that concern a child, special attention shall be paid to the best interest of the child and to circumstances related to the child's development and health. This applies to the processing and decision-making as a whole in a case involving a child and consequently, it also covers return-related issues. The Finnish Immigration Service has issued guidelines on the processing and decision-making in a case involving a child.⁴⁷ Chapter 6 of the guidelines discusses the assessment of the best interest of the child when removal is considered. The guidelines cover cases in which the child him- or herself is the subject of removal either alone or with his or her family as well as cases in which a person belonging

to the same family unit with the child is the subject.

Vulnerable position is mentioned in Section 52 of the Aliens Act, related to issuing residence permits on compassionate grounds. According to this Section, aliens residing in Finland are issued with **a residence permit on compassionate grounds if refusing a residence permit would be manifestly unreasonable** with regard to their health, ties to Finland or on other compassionate grounds, particularly in consideration of the circumstances they would face in their home country or of their vulnerable position. As the consideration related to this type of residence permit assesses the circumstances the person would face in his or her home country, the provision is closely related to the question of removal from the country. The provision does not specify in which situation a person is considered to be vulnerable. However, the following groups come up as examples in the legislative materials⁴⁸ to the Act: children, families with children, unaccompanied minors, elderly people and single parents. The provision does not apply solely to asylum seekers but in practice, these are often cases involving an asylum seeker who is not granted a residence permit on the grounds of international protection but who still cannot, from a humane point of view, be required to return to his or her home country.

Detention

Finnish legislation does not exhaustively list groups that are considered vulnerable in relation to detention either. Section 11 of the Detention Act lists the following groups whose special needs must be taken into account when arranging their care: **minors, victims of torture, rape, other physical or sexual violence or persons otherwise in a weaker position**. However, the list is not exhaustive but merely provides some examples of such groups. A person's vulnerability and resulting special needs must always be determined on an individual basis. Furthermore, pursuant to Section 11 of the Detention Act, partic-

⁴⁷ Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037. (available only in Finnish)

⁴⁸ Government Bill HE 28/2003 vp.

ular attention shall be paid to family members who are offered the opportunity of living together and who are provided with accommodation facilities that guarantee adequate level of privacy. An unaccompanied minor shall be accommodated separately from adult detainees. As Section 11 of the Detention Act indicates, **minors are highlighted as a vulnerable group whose needs must be taken into special consideration** in connection with detention. For instance, pursuant to Section 14 of the Detention Act, a detained child shall be provided with leisure activities that are suitable for the circumstances in the detention unit and for the child's age. Requirements for detaining a child are separately set out in Section 122 of the Aliens Act (see Q20a).

Asylum seekers

The above-mentioned regulations concerning return and detention apply to all foreign nationals in Finland, regardless of their status. In addition, **there are regulations related to vulnerable persons that apply specifically to asylum seekers**. Pursuant to Section 96a of the Aliens Act, a vulnerable asylum seeker shall be provided with support to ensure that he or she may benefit from rights related to the asylum procedure and comply with related

obligations. These procedural guarantees are indirectly related to the return of a vulnerable asylum seeker because during the asylum procedure, the asylum seeker's need for international protection or for a residence permit on compassionate grounds is assessed.⁴⁹ In addition, Section 6 of the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection states that when applying the Act, the special needs of a vulnerable person must be taken into account.⁵⁰ Neither of these provisions contain an exhaustive list of vulnerable persons. However, the preambles⁵¹ to the provisions mention the following groups on the basis of Article 21 of the Reception Conditions Directive: minors, in particular unaccompanied minors, disabled people, elderly people, pregnant women, single parents with minor children, victims of trafficking in human beings, persons with serious illnesses, persons with mental disorders and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, such as victims of female genital mutilation. This list of examples is not exhaustive, and a person's vulnerability and resulting special needs must always be determined on an individual basis. For this reason, adding a list into the legislation has not been considered appropriate.

Q40. *In order to ensure that the best interest of the child is taken into account, how and by whom is it assessed before issuing a return decision? (EC Recommendation 13)*

The best interest of the child is assessed in the Finnish Immigration Service always before a return decision concerning a child is made or if the returnee is a person belonging to the same family unit with the child. The best interest of the child is assessed by the Finnish Immigration Service's Senior Adviser who makes the return decision.

The Finnish Immigration Service uses the guidelines called *Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa*⁵² (The processing and decision-making in a case involving a child in the Finnish Immigration Service). They are a collection of issues that should be taken into account in the processing and decision-making in cases involving children. The goal of the guidelines is to support the assessment of the best interest of the child so that the best interest of the child and the children's special status are always appropriately taken into account in the processing and decision-making in cases involving children. The guidelines discuss the elements of the best

interest of the child and how they manifest themselves in practice. They provide guidance for consistent assessment of the best interest of the child. This contributes to ensuring that decision-makers have consistent criteria and sufficient expertise for assessing the best interest of the child. The content of the best interest of the child is not defined in the Aliens Act nor does there exist another consistent definition either. In different sources, the best interest of the child is outlined in partly differing ways and there is no single, explicitly correct or binding manner to define its content. The best interest of the child is defined on the basis of the circumstances of each individual case. In the guidelines, the best interest of the child is divided roughly into four main elements: 1) safety, 2) family and close relationships with others, 3) well-being, development and identity-related needs and 4) the child's participation. The assessment of the best interest of the child takes into account all elements that are relevant for the situation of the child in question as well as the child's cir-

⁴⁹ The provision is based on the Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection.

⁵⁰ The provision is based on the Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection.

⁵¹ Government Bills HE 171/2014 vp. and HE 218/2014 vp.

⁵² *Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko maahanmuuttovirastossa*, MIGDno/2013/1037. (available only in Finnish)

cumstances that have become apparent in the case. The weight of different elements is interdependent and varies on a case-by-case basis according to the child's circumstances. This applies to the content of the elements, too.

Chapter 6 of the guidelines discusses children and return. In matters related to return, the best interest of the child is part of the overall consideration (Aliens Act, Section 146). The overall consideration refers to the consideration of each individual case, taking into account, on the one hand, the facts and circumstances in favour of the removal of the foreign national and, on the other hand, the facts against the removal. The facts influencing the overall consideration are examined by hearing the person in question and his or her family members, requesting statements from authorities and reviewing the account provided by the person in question. As this is not a matter to be initiated by the party concerned, the authority is responsible for investigating the facts.

Pursuant to Section 6 of the Aliens Act, before a decision is made concerning a child who is at least twelve years old, the child shall be heard unless such a hearing is manifestly unnecessary. The child's views shall be taken into account in accordance with the

child's age and level of development. A younger child may also be heard if the child is sufficiently mature to have his or her views taken into account. There is no similar statutory obligation to hear a child in connection with a removal case concerning his or her parent. However, in some cases the authority's obligation to investigate may require determining the relationship between the child and the parent in a hearing procedure or requesting a statement from a social welfare authority. When it comes to asylum-seeking minors, all unaccompanied minors arriving in Finland are heard personally, regardless of their age. In addition, for asylum-seeking unaccompanied minors, the reception centre's social worker is always request to provide a statement about how the best interest of the child should be taken into account in this child's case. For asylum-seeking minors who have arrived in the country with their parents, a hearing is arranged for children who have reached 12 years of age. Younger children are heard only when necessary. For children who have arrived in the country with their guardians, the basic rule is that a statement is requested from a social worker only if there is a conflict of interests between the child and the parent or if there are elements of particular vulnerability in the situation of the family.

Q41. Which elements are taken into account to determine the best interest of the child when determining whether a return decision should be issued against an irregularly staying minor (aside from the assessment of the non-refoulement principle)?

Table 5: Elements considered in determining the best interest of the child

Elements considered	Yes/No	Comments
Child's identity	Yes	The elements related to the child's identity that are taken into account include, for instance, the child's ethnic, linguistic and cultural background.
Parents' (or current caregiver's) views	Yes	In case of a minor, who is in Finland with his or her caregiver, the minor's right to be heard is exercised by his or her caregiver. An asylum-seeking unaccompanied minor is assigned a representative who exercises the right to be heard in the case involving the minor.
Child's views	Yes	Pursuant to Section 6 of the Aliens Act, <i>before a decision is made concerning a child who is at least twelve years old, the child shall be heard unless such a hearing is manifestly unnecessary. The child's views shall be taken into account in accordance with the child's age and level of development. A younger child may also be heard if the child is sufficiently mature to have his or her views taken into account.</i>

Preservation of the family environment, and maintaining or restoring relationships	Yes	In removals, the basic rule has usually been that a child who has arrived in Finland with his or her parents follows the parents unless the best interest of the child exceptionally requires otherwise.
Care, protection and safety of the child	Yes	
Situation of vulnerability	Yes	
Child’s right to health	Yes	
Access to education	Yes	The child’s school attendance in Finland may be considered a fact against removal.
Other (please describe)	-	

Q42. *In the event a return decision against an unaccompanied minor cannot be carried out, does your Member State grant the minor a right to stay?*

If Yes, please describe any relevant practice/case law.

If the return decision is not made because certainty about appropriate reception cannot be achieved, the person is granted a residence permit on compassionate grounds (Aliens Act, Section 52). Otherwise, a residence permit is not granted.

Q43. *Does your Member State have in place any reintegration policies specifically targeted to unaccompanied minors? (EC Recommendation 13 c)*

If Yes, please describe such policies.

In Finland, the number of unaccompanied minor returnees is low and **there are no reintegration programmes targeted specifically at unaccompanied minors**. However, asylum-seeking unaccompanied minors can return through the Finnish Immigration Service’s general voluntary return programme, which also includes reintegration assistance. Reintegration assistance is provided as either in-kind assistance or in-cash allowances amounting to EUR 150–1,500. The programme is executed by IOM’s Country Office in Finland. IOM finds that unaccompanied minors are particularly vulnerable and their special needs are taken into account in IOM’s voluntary return and return aid arrangements. When it comes to unaccompanied minors returning voluntarily, IOM always ensures that (a) the child’s guardian/representative in Finland and in the country of return support the return and consider the return to the home country be in the best interest of the child; (b) the family conditions have been analysed and (c) there is someone to receive the child (preferably the child’s guardian) in the country of return. This is organised in close cooperation with the minor, his or her representative, the reception centre’s social worker and the local IOM office and/or local authorities.⁵³

In Finland, the number of unaccompanied minors returning through the assisted voluntary return programme in 2015 was 3. In 2016, there were 20 unaccompanied minors who returned voluntarily.⁵⁴

Q44. *Can the enforcement of the return decision be postponed on the grounds of health issues?*

If Yes, please describe any relevant practice/case law.

Yes.

The person’s state of health is taken into account already in the consideration related to return if return would be manifestly unreasonable with regard to his or her health. This is an obligation set out in Section 146 of the Aliens Act which regulates the overall consideration related to removal: account must be taken of all the facts on which the decision is based and the facts and circumstances otherwise affecting the matter as a whole. If refusing a residence permit and the alien’s return to his or her home country would

⁵³ Katarina Iskala/International Organisation for Migration IOM, Country Office for Finland, e-mail 1.9.2017.

⁵⁴ Katarina Iskala/International Organisation for Migration IOM, Country Office for Finland, e-mail 1.9.2017.

be manifestly unreasonable with regard to his or her health, the alien is issued with a residence permit on compassionate grounds (Aliens Act, Section 52). In order for it to be possible to grant a residence permit on the grounds of the state of health, the person's health problem must be serious and permanent. If the health problem is temporary, the return deci-

sion is issued but its enforcement is postponed. The Police, responsible for the enforcement of the return decision, assesses whether the person in question is fit to travel. When necessary, a medical certificate of the returnee's state of health is requested from a doctor before the enforcement of return.⁵⁵

Q45. *How is the assessment of the state of health of the third-country national concerned conducted?*

- a) *The third-country national brings his/her own medical certificate;*
 b) *The third-country national must consult with a doctor appointed by the competent national authority*

a) Yes. As stated in Q44 above, the returnee's state of health is assessed, when necessary, in connection with the consideration related to return and/or later when the return decision is enforced. At both of these stages, **the person to whom the return decision has been issued may provide an account of his or her health if he or she wishes to do so.** (See also b: the authority may also refer the foreign national to a doctor, if necessary.)

b) Yes. The returnee's state of health is assessed, when necessary, in connection with the consideration related to return and/or later when the return decision is enforced. At both of these stages, **the authority may refer the foreign national to a doctor, if necessary, and request a medical certificate of the foreign national's state of health.** (See also a: the person to whom the return decision has been issued may also provide an account of his or her health if he or she wishes to do so.)

Q46. *When returnees suffer from health problems does your Member State take into account the accessibility of medical treatment in the country of return?*

If Yes, which authority is responsible for this assessment of the accessibility?

Yes.

The assessment of the accessibility of medical treatment is conducted by the Finnish Immigration Service. In practice, this assessment is usually carried out in connection with a return that is related to a negative asylum decision, in which case the Finnish Immigration Service is the decision-making authority. In a situation in which the Police or the border control

authority would otherwise be competent to make the return decision they delegate the case to the Finnish Immigration Service for the assessment of the accessibility of medical treatment. In this assessment, the Finnish Immigration Service turns to the Finnish Immigration Service's Country Information Service which has access to the Medcoi database and other sources of country information.⁵⁶

Q47. *When returnees suffer from health problems, does your Member States make provision for the supply of the necessary medication in the country of return?*

If Yes, for how long is the medication provided?

Yes. If the returnee has a condition that requires medication, such medication must be available in the country where he or she is returned to. The Finnish Immigration Service assesses the availability of medication as described above under Q46. Medica-

tion needed during the journey and immediately after it are given to the returnee upon departure from Finland.

⁵⁵ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

⁵⁶ Senior adviser Mikko Nyman/Finnish Immigration service, Country Information Service, e-mail 7 September 2017.

Q48. Does your Member State postpone return if the third-country national concerned is pregnant?

Yes. In practice, restrictions set by airlines are adhered to: flying is allowed up to 36 weeks of pregnancy. After reaching 28 weeks of pregnancy, a med-

ical certificate is required to prove that the pregnancy has progressed normally.

Q49a. Is it possible to detain persons belonging to vulnerable groups, including minors, families with children, pregnant women or persons with special needs?

Yes. Vulnerable persons may be detained with certain restrictions (see Q49b).

Q49b. If applicable, under which conditions can vulnerable persons be detained?Children

The detention of a child is regulated by Section 122 of the Aliens Act. In general, provisions on the detention of a child state the following: a child may be detained, provided that one of the requirements for **detention is met and detention is considered indispensable as a last-resort measure**. In addition, the child must be heard before detention, and an opportunity to be heard must be given to a social worker.

a) **Minors accompanied by their parents:** A child accompanied by his or her guardian may be detained when detention is indispensable for preserving the family unity of the child and the guardian. (Aliens Act, Section 122) Pursuant to Section 11 of the Detention Act, family members are offered the opportunity of living together and are provided with separate accommodation facilities that guarantee adequate level of privacy. In addition, pursuant to Section 14 of the Detention Act, a detained child shall be provided with leisure activities that are suitable

for the circumstances in the detention unit and for the child's age.

b) **Unaccompanied minors:** An unaccompanied minor under 15 years of age may not be detained at all. An unaccompanied minor who has reached the age of 15 may be detained only after the decision on his or her return has become enforceable. (Aliens Act, Section 122) Pursuant to Section 11 of the Detention Act, an unaccompanied minor shall be accommodated separately from adult detainees.

Other vulnerable groups

The detention of other vulnerable groups is not prohibited but their **special needs must be taken into account in connection with the detention**. The Detention Act lists the following vulnerable groups: minors, victims of torture, rape, other physical or sexual violence or persons otherwise in a weaker position (see Q39).

Q50. Challenges associated with the implementation of the return of vulnerable persons

Just like other returnees, vulnerable persons may return either voluntarily through IOM's voluntary return programme or enforced by the Police.

Both IOM and the Police commented that the return of **persons suffering from illnesses** involves particular challenges. The Police reported that, when necessary, medical personnel must be arranged for the return flight if the returnee's state of health requires that.⁵⁷ IOM also reported that they arrange assistance and medical personnel for the journey, when necessary. In addition, IOM commented that persons with health needs may require additional assistance

when making the return decision, for ensuring the migrant's capacity to make a well-informed decision to return. Furthermore, IOM reported that the returnee's state of health may require post-return arrangements.⁵⁸ Both the Police and IOM commented that the return of **victims of trafficking in human beings** also entails particular challenges related to ensuring safe return. Assistance offered to victims of trafficking in human beings or related assistance systems vary a great deal depending on the country of return. For instance, the Ombudsman for Minorities reported on the shortcomings in Italy's assistance system for victims of trafficking in human beings in

⁵⁷ Police Sergeant Mikko Sivola/Helsinki Police Department, interview 15.6.2017.

⁵⁸ Katarina Iskala/International Organisation for Migration IOM, Country Office for Finland, e-mail 1.9.2017.

2016.⁵⁹ The Finnish Immigration Service carried out a fact-finding mission to Italy in early 2017, after which it reviewed its decision-making practice and started using more detailed and individual-based consideration with regard to the return of victims of trafficking in human beings to Italy.⁶⁰

In addition, IOM has noticed the following challenges related to the voluntary return of vulnerable persons:

- It has sometimes been difficult to verify the citizenship of **children born in Finland to foreign parents** and to obtain travel documents for them. The Local Register Offices changed their practices in 2016: they no longer provide children born to foreign parents with birth certificates indicating the names of both parents and the child as well as their dates of birth. Such a certificate is usually a requirement for the verification of the citizenship and for obtaining a travel document from the

embassy. Consequently, voluntary return has not, in some cases, been possible for families even if their return could otherwise have been arranged. A new, functional birth certificate model was developed jointly by the Local Register Offices, the Finnish Immigration Service and other authorities and taken into use on 31 August 2017.

- Voluntary return and reintegration assistance are closely related as reintegration assistance is important for sustainable return. IOM's opinion is that especially for vulnerable returnees, **more extensive and more flexible assistance would help returnees** in becoming capable of taking care of themselves.

In addition, the Police reported that it is challenging to achieve certainty about **the reception of an unaccompanied minor**.

Q51. Examples of good practice concerning the return of vulnerable persons

IOM highlighted the following as good practices (not evaluated):

- Return planning that takes the returnee's specific situation into account.
- Close cooperation among all actors involved in return (taking confidentiality regulations in consideration). This cooperation ensures that the returnee is well-informed and receives necessary guidance and that required assistance measures can be arranged during the journey.
- Allocation of enough time for organising return so that the returnee has time for preparing for the return and that the return can be carried out in a safe and humane manner.
- A comprehensive approach to reintegration which takes into account the needs related to the returnee's mental and physical health as well as social and professional needs.⁶¹

⁵⁹ Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrin Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö, Muistio VVTDno: 2016-552. (available only in Finnish)

⁶⁰ Finnish Immigration Service, press release 23.2.2017, The assistance system for victims of human trafficking in Italy is over-strained – the returning of persons to be considered more carefully.

⁶¹ Finnish Immigration Service, press release 23.2.2017, The assistance system for victims of human trafficking in Italy is over-strained – the returning of persons to be considered more carefully.

Section 7: Voluntary departure

Q52a. *Is a period of voluntary departure granted:*

a) *Automatically with the return decision?*

or

b) *Only following an application by the third-country national concerned for a period for voluntary departure?*

Important exceptions to the general rule stated above

a) Yes.

No period for voluntary departure is specified if:

- if a third-country national is refused entry immediately when crossing the border
- if the case comes down to the refusal of entry⁶² or deportation due to criminal consequences
- if the case involves a risk of absconding
- if the person concerned is determined to be a threat to public order or security

- if the residence permit application has been refused on the basis of a circumvention of the rules on entry
- if the case comes down to dismissing an application for international protection or applying an accelerated procedure.

(Aliens Act, Section 147a)

b) No.

Q52b. *If Yes to b), how does your Member State inform the third-country nationals concerned of the possibility of submitting such an application? Please specify:*

a) *The legal/ policy provisions regulating the facilitation of such information;*

b) *The actors involved / responsible;*

c) *The content of the information provided;*

d) *The timing of the information provision;*

e) *The tools of dissemination;*

f) *The language(s) in which the information must be given and any accessibility / quality criteria;*

g) *Any particular provisions for vulnerable groups and other specific groups.*

-

Q53. *Is there a possibility to refrain from granting a period of voluntary departure/grant a period for voluntary departure shorter than seven days in specific circumstances in accordance with Article 7(4) of the Return Directive?⁶³*

a) *Yes, to refrain from granting a period of voluntary departure;*

b) *Yes, to grant a period for voluntary departure shorter than seven days;*

c) *No*

a) Yes.

b) No.

c) No.

⁶² Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

⁶³ Article 7(4) of the Return Directive reads: 'If there is a risk of absconding, or if an application for a legal stay has been dismissed as manifestly unfounded or fraudulent, or if the person concerned poses a risk to public policy, public security or national security, Member States may refrain from granting a period for voluntary departure, or may grant a period shorter than seven days'.

If Yes, when does your Member State refrain from granting a period of voluntary departure/ grant a period for voluntary departure shorter than seven days?

- a) When there is a risk of absconding; Yes/No*
- b) When an application for a legal stay has been dismissed as manifestly unfounded or fraudulent; Yes/No*
- c) When the person concerned poses a risk to public policy, public security or national security; Yes/No*
- d) Other*

<ul style="list-style-type: none"> a) Yes. (Aliens Act, Section 147a) b) Yes. (Aliens Act, Section 147a) c) Yes. (Aliens Act, Section 147a) 	<ul style="list-style-type: none"> d) When a third-country national is refused entry immediately when crossing the border either in accordance with the Schengen Borders Code Art. 13, or Section 142 (2) of the Aliens Act. (Aliens Act, Section 147a)
--	--

Q54. *How long is the period granted for voluntary departure? (EC Recommendation 18)*

7–30 days. (Aliens Act, Section 147a)

Q55. *In determining the duration of the period for voluntary departure, does your Member State assess the individual circumstances of the case?*

If Yes, which circumstances are taken into consideration in the decision to determine the duration of the period for voluntary departure?

- a) The prospects of return;*
- b) The willingness of the irregularly staying third-country national to cooperate with competent authorities in view of return;*
- c) Other*

<p>Yes. In Finland, the most common period granted for voluntary departure is 30 days. On the basis of case-by-case consideration, the person to whom the return decision has been issued may also be specified a shorter period for voluntary departure. This is an overall consideration influenced by many factors, including the ones mentioned below:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Yes. b) Yes. c) The duration of the period for voluntary depart- 	<p>ture is influenced by, among other things, the person's ties to Finland or lack thereof. A period shorter than 30 days may be specified, for instance, in a case in which border control authorities encounter a person without a right of residence when the person is leaving Finland across an external border of the Schengen area. The person may have arrived in Finland from another EU Member State with the intention of leaving the Schengen area through Finland. This may involve a stay of only a couple of hours in Finland, in which case the minimum period for voluntary departure, 7 days, is considered a sufficient period for leaving the country.⁶⁴</p>
--	---

⁶⁴ Senior adviser Heikki Salovaara/Finnish Immigration Service, Immigration Unit, interview 11.9.2015.

Q56. *Is it part of your Member State’s policy on return to extend the period for voluntary departure where necessary taking into account the specific circumstances of the individual case?*

If Yes, which circumstances are taken into consideration in the decision to extend the period for voluntary departure?

- a) *The length of stay;*
- b) *The existence of children attending school;*
- c) *The existence of other family and social links;*
- d) *Other*

No. The actual period is not extended. The factors mentioned in a-c above are taken into account in the overall consideration related to the removal from the country, before making the return decision and the decision on the period for voluntary departure.

Q57. *Is there a mechanism in place to verify if a third-country national staying irregularly has effectively left the country during the period for voluntary departure?*

Yes, if the person in question leaves Finland across an external EU border. Information about the departure is recorded in the Register of Aliens and other involved authorities are informed of the person’s departure from the country. The person’s Eurodac information is also updated.⁶⁵

No, if the person in question leaves Finland for another EU Member State across an internal EU border. Border control is not carried out on internal EU borders. The SIS Return Regulation⁶⁶ proposed by the Commission will facilitate verification.

Q58. *Has your Member State encountered any of the following challenges associated to the provision of a period for voluntary departure?*

Table 6: Challenges associated with the period for voluntary departure

Challenges associated with the period for voluntary departure	Yes/No/In some cases	Reasons
Insufficient length of the period for voluntary departure	N	
Absconding during the period for voluntary departure	N	
Verification of the departure within the period of voluntary departure	Y	EU:n sisärajan yli toisen jäsenvaltion alueelle poistuneet.
Other challenges	N	

Q59. *Examples of good practice in connection with the period of voluntary departure.*

-

⁶⁵ Adviser Mikko Väisänen/Headquarters of the Finnish Border Guard, e-mail on 18 September 2017.

⁶⁶ European Commission, 21 December 2016, COM(2016) 881 final, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals.

Section 8: Entry bans

Q60. Which scenario applies to the imposition of entry bans?

- a) Entry bans are automatically imposed in case the return obligation has not been complied with OR no period of voluntary departure has been granted;
 b) Entry-bans are automatically imposed on all return decisions other than under a);
 c) Entry bans are issued on a case by case basis on return decisions other than a)

a) Yes. Pursuant to Section 150 of the Aliens Act, the entry ban is imposed if no period has been specified for voluntary return or if the alien has not left the country voluntarily within the specified time. However, when imposing an entry ban, an overall consideration is always carried out, in which account is taken of the facts on which the decision is based and the facts and circumstances otherwise affecting the matter as a whole. When considering the matter, particular attention must be paid to the best interest of the children and the protection of family life. When considering the entry ban and its length, account shall also be taken of whether the foreign national has any such family or work ties to Finland or to another Schengen State that would suffer unreasonably from the entry ban. When considering imposing an entry ban for a foreign national whose application for international protection has been dismissed or rejected, attention may also be paid to the facts on which the dismissal or rejection was based and whether the foreign national has, by his or her own actions, materially hampered the processing of his or her application for asylum. (Aliens Act, Section 146)
 As part of the implementation of the Return Directive, the Aliens Act was amended with a provision on imposing an entry ban in cases in which no period

has been specified for voluntary return or in which the obligation to return has not been complied with in the specified period of time. This was the first legislative amendment (195/2011) related to the implementation of the Return Directive and it entered into force on 1 April 2011.

b) No.

c) Yes. On the basis of case-by-case consideration, an entry ban may also be imposed on grounds other than the ones mentioned under Item a above. Pursuant to Section 150 of the Aliens Act, an entry ban may be imposed on an alien in decisions on refusal of entry⁶⁷ or deportation. The section does not list all the grounds on which an entry ban can be imposed. The grounds for the entry ban may be, for instance, the circumvention of the rules on entry or the alien's criminal activity. The provision on the overall consideration state that should the entry ban be based on the criminal activity of the alien, account must be taken of the seriousness of the act and the detriment, damage or danger caused to public or private security. (Aliens Act, Section 146)

Q61. What are according to national legislation in your Member State the grounds for imposing entry bans?

Pursuant to Section 150 of the Aliens Act, an entry ban may be imposed on an alien in decisions on refusal of entry⁶⁸ or deportation. The section does not

list all the grounds on which an entry ban can be imposed.

⁶⁷ Refusal of entry is meant here as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For the purposes of this study "refusal of entry" mainly refers to the removal from the country of a third-country national who has never had a residence permit and who does not fulfil the criteria of residence in the country. For more information, please see Q5.

⁶⁸ Both refusal of entry pursuant to the Schengen Borders Code Art. 13 and refusal of entry as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For more information, please see footnote 23.

Table 7: Grounds for imposing an entry ban

Grounds for imposing entry bans	Yes/No	Comments
Risk of absconding⁶⁹	Y	In practice, an entry ban is imposed in a case that involves a risk of absconding. However, the grounds for imposing the entry ban is not the risk of absconding but instead the fact that no period has been specified for voluntary return (see Q52a and Q60).
The third-country national concerned poses a risk to public policy, public security or national security⁷⁰	Y	
The application for legal stay was dismissed as manifestly unfounded or fraudulent⁷¹	Y	In practice, an entry ban is imposed in a case in which the asylum application has been dismissed as manifestly unfounded. However, the grounds for imposing the entry ban is not the manifestly unfounded asylum application but instead the fact that no period has been specified for voluntary return (see Q52a and Q60).
The obligation to return has not been complied with⁷²	Y	
Other: Circumvention of the rules on entry	Y	If the residence permit has been refused on the basis of Section 36, Subsection 2 of the Aliens Act because there were reasonable grounds to suspect the evasion of the provisions on entry into or residence in the country, the basic procedure is that an entry ban is imposed on the alien.

Q62a. Which is the maximum period of validity of an entry ban?

5 years or until further notice. (Aliens Act, Section 150)

Q62b. Does legislation in your Member State provide for different periods of validity for the entry bans?

If Yes, what is the most common period of validity?

Yes. (Aliens Act, Section 150)

The most common period of validity for entry bans is 2 years.

Q62c. Does national legislation and case law in your Member State establish a link between the grounds on which an entry ban was imposed and the time limit of the prohibition of entry? Yes/No

If Yes, please specify.

Yes. Legislation specifies the maximum entry ban period: an entry ban may be imposed for a maximum of five years or until further notice (Aliens Act, Section 150). Further details on the duration of entry bans is provided in guidelines. The Finnish Immigration Service's removal guidelines⁷³ list examples of indicative periods of validity for entry bans. However, it should be noted that the length of the entry ban may vary depending on the details of each case. When making the decision on the entry ban, the competent authority's overall consideration takes into account, for instance, the alien's potential family or work ties to Finland or to another Schengen State that would suffer unreasonably from the entry ban. In addition, account is taken of the best interest of the child and the proportionality principle, pursuant to which an

alien's rights shall not be restricted any more than necessary. (Aliens Act, Section 146)

Examples of indicative periods of validity for entry bans:

- **Irregular stay:** When no period for voluntary return is defined for a person who is refused entry due to irregular stay, the basic approach is that an entry ban for two years is imposed on him or her. The same applies to cases in which the residence permit has been refused due to the circumvention of the rules on entry or residence.
- **A manifestly unfounded asylum application or the dismissal of an application:** If an application for international protection is dismissed or it

⁶⁹ As stipulated in the Return Directive Article 11 (1) (a) in combination with Article 7(4).

⁷⁰ As stipulated in the Return Directive Article 11 (1) (a) in combination with Article 7(4).

⁷¹ As stipulated in the Return Directive in Article 11(1)(a) in combination with Article 7(4).

⁷² As stipulated in the Return Directive Article 11(1)(b).

⁷³ Finnish Immigration Service, Maastapoistamisohe, MIGDno-2015-542, 9 July 2015. (available only in Finnish)

is manifestly unfounded and the decision is made in the accelerated procedure, a period for voluntary return is not granted and, as a basic rule, an entry ban for two years is imposed on the person in question.

If the entry ban is based on criminal activity, account is taken of the seriousness of the act and the detriment, damage or danger caused. Below you can find examples of indicative periods of validity for entry bans when the grounds for the entry ban is criminal activity:

- *Smuggling of cigarettes and alcohol:* The professional, methodical and repeated nature of smuggling is taken into account. If there are 5–10 cartons of cigarettes, the length of the entry ban is 1 year. If there are 11–49 cartons, the length is 2 years. If there are 50–100 cartons, the length of the entry ban is 3 years. If the number of cartons is higher than this but still below 500 cartons, the length is 5 years. For larger amounts, an entry ban valid until further notice may be imposed. **Imposing an entry ban that is valid until further notice always requires that the foreign national is convicted of a crime.** When it comes to smuggling alcohol, the amounts mentioned above apply, with cartons generally equivalent to litres.
- *Import or attempt to import a narcotic substance:* For a single instance for which the person can only be sentenced to a fine, the length of the entry ban imposed is 3–5 years. If the sentence for the crime is imprisonment, the basic rule is that the entry ban is valid until further notice is imposed.
- *Unlawful import of doping substances and medicines:* What has been described above with regard to narcotics applies in general.
- *Unlawful use of narcotics:* 1–2 years for a single instance of unlawful use.
- *Well-founded suspicion of solicitation of sexual services:* 1–2 years. A longer entry ban may be imposed if the person in question has already been refused entry on the same grounds (repeated nature) or he or she has, for instance, stayed irregularly in Finland or in the Schengen area for a long time.
- *Forgery of passports, stamps, visas and residence permits:* 3–5 years.
- *Arrangement of illegal immigration:* 5 years. If the sentence for the crime is imprisonment, the entry ban may be imposed so that it is valid until further notice.
- *State border offence, irregular crossing of the border:* As a rule, 2 years. If the case involves arrangement of illegal immigration, the entry ban is valid for 3–5 years or, in aggravated cases, until further notice. If the person has strayed accidentally across the border due to negligence or ignorance, it may be decided that no entry ban is imposed. If the offence is deliberate but petty, a 1-year entry ban is imposed.
- *Petty theft:* For a single and petty instance, the length of the entry ban is 1 year. If the sole purpose of the entry into the country is criminal activity, the length of the entry ban is 2 years. For repeated petty thefts, the entry ban may be imposed for 3–5 years.
- *Theft:* If the offence is of a repeated, methodical or professional nature or there is significant property involved, the length of the entry ban imposed is 3–5 years. For cases resulting in imprisonment and for an aggravated offence, the basic rule is that the entry ban valid until further notice is imposed.
- *Robbery:* 5 years. For aggravated robbery, the basic rule is that the entry ban is valid until further notice is imposed.
- *Concealing offence:* 3–5 years. If the person is convicted of an aggravated offence or there is extremely valuable property involved, the entry ban may be imposed so that it is valid until further notice.
- *Driving while intoxicated:* 2 years. If the foreign national has committed other punishable offences in addition to driving while intoxicated, the length of the entry ban is 2–3 years. In case of driving while seriously intoxicated, the length is 3–5 years.
- *Offences against life or health, sex offences: Petty assault:* 1 year, assault: 2–3 years, aggravated assault: 3–5 years. For serious offences against life or health, the length of the entry ban is at least 5 years. Imposing an entry ban that is valid until further notice requires that the person concerned is convicted of a crime. Being convicted of manslaughter or murder results in an entry ban that is valid until further notice, regardless of potential family ties. For sex offences, the basic rule is that the length of the entry ban is 3–5 years. In the most aggravated cases, the entry ban may be imposed so that it is valid until further notice.
- *Trafficking in human beings:* As a rule, 5 years. In the most aggravated cases, the entry ban may be imposed so that it is valid until further notice.

Q63. *When does an entry ban start applying?*

- a) *On the day the return decision is issued;*
- b) *On the day in which the third-country national leaves the EU;*
- c) *Other*

a) The starting point of the duration of an entry ban is calculated from the day the decision is issued. Nevertheless, Finland acknowledges the judgment of the Court of Justice of the European Union (C-225/16), passed in July 2017, as well as the Commission Recommendation of 7 March 2017⁷⁴, according to which the starting point of the duration of an entry ban must be calculated from the date on which the person concerned actually left the territory of the Mem-

ber States. Finland is currently preparing the adoption of the new practice.⁷⁵

b) See a: The practice is currently being changed so that in the future, the starting point of the duration of an entry ban would be calculated from the date on which the person actually leaves the territory of the Member States.

Q64. *Does your Member State enter an alert into the Schengen Information System (SIS) when an entry ban has been imposed on a third-country national? (e.g. see Article 24 (3) of Regulation No 1987/2006 – SIS)? (EC Recommendation 24 c)*

Please specify whether;

- a) *Alerts are entered into the SIS systematically;*
- b) *Alerts are entered into the SIS on a regular basis;*
- c) *Alerts are entered into the SIS on a case-by-case basis;*
- d) *Other*

a) Yes.

Note: Thus far, the starting point of the duration of an entry ban has been calculated in Finland from the day the decision is issued and the entry ban has also been entered in the Schengen Information System on that date. The practice is currently being changed according to the judgment of the Court of Justice of

the European Union (C-225/16) and the Commission Recommendation of 7 March 2017, as described in Q63. What is considered challenging in the new practice is how an entry ban can also be entered for persons whose departure from the country the authorities cannot verify and who instead abscond to another Member State across an internal EU border without informing the authorities.

Q65. *If a return decision is issued when irregular stay is detected on exit, does your Member State also issue an entry ban? (EC Recommendation 24 d)*

Yes. The Finnish Border Guard can issue a person with an entry ban of a maximum of two years in certain situations. If the Finnish Border Guard estimates that the entry ban should be issued for a longer period, it can submit a proposal on the foreign national's refusal of entry⁷⁶ to the Finnish Immigra-

tion Service. The Finnish Immigration Service may impose an entry ban for a fixed term of a maximum of five years or until further notice. (Aliens Act, Sections 151 and 152).

⁷⁴ Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, recommendation 24 (a).

⁷⁵ Senior adviser Sanna Ubani/Finnish Immigration Service.

⁷⁶ Both refusal of entry pursuant to the Schengen Borders Code Art. 13 and refusal of entry as referred to in Section 142 (2) of the Finnish Aliens Act. For more information, please see footnote 23.

Q66. *If a TCN ignores an entry ban, does your Member State qualify that fact as a misdemeanor or a criminal offence?*

- a) *Yes, a misdemeanor;*
- b) *Yes, a criminal offence;*
- c) *No*

b) Yes. This constitutes a violation of the Aliens Act. If an alien deliberately resides in the country without the required travel document, visa or residence permit or if he or she deliberately enters the country despite an entry ban on grounds of public order, security or health, he or she can be **sentenced to a fine for a violation** of the Aliens Act. (Aliens Act, Section 185)

Q67. *Has your Member State conducted any evaluations of the effectiveness of entry bans?*

No.

Q68. *Has your Member State encountered any of the following challenges in the implementation of entry bans?*

Table 8: Practical challenges for the implementation of entry bans

Challenges associated with entry bans	Yes/No/In some cases	Reasons
Compliance with entry bans on the part of the third-country national concerned	No	
Monitoring of the compliance with entry bans	No	
Cooperation with other Member States in the implementation of entry bans	In some cases	A third-country national may have an alert in the Schengen Information System with regard to an entry ban related to the Schengen area but still possess a valid residence permit for another Schengen State.
Cooperation with the country of origin in the implementation of entry bans	No	
Other challenges	No	

Q69. *Examples of good practice in relation to the implementation of entry bans*

-

Section 9: Conclusions

Q70. What conclusions would you draw from your findings?

The return of persons who are residing irregularly in the country is an increasing challenge for Finland. The current obstacles are not, however, directly linked to the EU rules or standards.

On the basis of this study it can be noted that **return policies and practices in Finland are effective and to a large extent in line with the EU rules and standards.** Finland abides by the Return Directive (2008/115/EY). In addition, return practices in Finland are to a large extent in accordance with the Commission Recommendation of 7.3.2017⁷⁷. Importantly, return decisions are issued systematically: Finland has a single-stage system, in which the decision to end the legal stay is made simultaneously with the return decision (Commission Recommendation 5 c). Also the enforcement of return decisions is effective in Finland: both voluntary returns and those forced removals which can be enforced by the authorities are enforced efficiently.

Finland's current challenge are those return decisions which cannot be enforced by the authorities. Some countries are not willing to readmit their own citizens who are not in possession of a national passport if the return is enforced by the authorities. This makes voluntary return the only option to these countries.

Some practices in Finland are not in complete accordance with the Commission Recommendation. This is the case for example regarding Commission Recommendation 24 a, which states that the duration of an entry ban must be calculated from the date on which the person concerned actually left the territory of the Member States. Finland has thus far calculated the duration of an entry ban from the day the decision is issued. However, Finland is currently preparing the adoption of the new practice, which will be in line with the Commission Recommendation as well as the judgment of the Court of Justice of the European Union (C-225/16), passed in July 2017.

Q71. What overall importance do EU rules have for the effectiveness of return in the national context?

Finland emphasises the necessity of an effective and well-functioning return policy on the EU-level.

EU rules and regulations have had a significant effect on making voluntary return the primary option in Finland. Whereas voluntary return alone does not constitute an effective return policy, it is a crucial part of it. Apart from being the preferred option from the human point of view, voluntary return is also the most efficient form of return.

Regarding future EU rules and regulations, Finland sees benefits in the planned SIS Return Regulation, which would allow Member States to be informed of return decisions made in other Member States, and facilitate verification of third-country nationals who have effectively left the Schengen area. On a general level, Finland supports more effective compliance with the existing EU rules and regulations rather than new regulation on the matter.

⁷⁷ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council.

Annex 1: Definitions

The following key terms are used in the Common Template. The definitions are taken from the EMN Glossary v3.0.⁷⁸

Assisted voluntary return: Voluntary return or voluntary departure supported by logistical, financial and / or other material assistance.

Compulsory return: In the global context, obligatory return of an individual to the country of origin, transit or third country (i.e. country of return), on the basis of an administrative or judicial act. In the EU context, the process of going back – whether in voluntary or enforced compliance with an obligation to return – to:

- one's country of origin; or
- a country of transit in accordance with EU or bilateral readmission agreements or other arrangements; or
- another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to return and in which they will be accepted.

Detention: In the global migration context, non-punitive administrative measure ordered by an administrative or judicial authority(ies) in order to restrict the liberty of a person through confinement so that another procedure may be implemented.

Detention facility: In the global context, a specialised facility used for the detention of third-country nationals in accordance with national law. In the EU return context, a specialised facility to keep in detention a third-country national who is the subject of return procedures in order to prepare the return and/or carry out the removal process, in particular when: there is a risk of absconding; or the third-country national concerned avoids or hampers the preparation of return or the removal process.

Entry ban: An administrative or judicial decision or act prohibiting entry into and stay in the territory of the Member States for a specified period, accompanying a return decision.

Humanitarian protection: A form of non-EU harmonised protection nowadays normally replaced by subsidiary protection, except in some Member States

Irregular stay: Means the presence on the territory of a Member State, of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Article 5 of the Schengen Borders Code or other conditions for entry, stay or residence in that Member State.

Overstay(er): In the global context, a person who remains in a country beyond the period for which entry was granted. In the EU context, a person who has legally entered but then stayed in an EU Member State beyond the allowed duration of their permitted stay without the appropriate visa (typically 90 days or six months), or of their visa and/or residence permit

Removal: Means the enforcement of the obligation to return, namely the physical transportation out of the Member State.

Rejected applicant for international protection: A person covered by a first instance decision rejecting an application for international protection, including decisions considering applications as inadmissible or as unfounded and decisions under priority and accelerated procedures, taken by administrative or judicial bodies during the reference period.

⁷⁸ Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf, last accessed on 8th November 2017.

Removal order: An administrative or judicial decision or act ordering a removal.

Return: As per Art. 3(3) of the Return Directive, means the process of a third-country national going back – whether in voluntary compliance with an obligation to return, or enforced – to:

- his or her country of origin, or
- a country of transit in accordance with Community or bilateral readmission agreements or other arrangements, or
- another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to return and in which he or she will be accepted.

Return decision: An administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.

Return programme: Programme to support (e.g. financial, organisational, counselling) the return, possibly including reintegration measures, of a returnee by the State or by a third party, for example an international organisation.

Returnee: A person going from a host country back to a country of origin, country of nationality or habitual residence usually after spending a significant period of time in the host country whether voluntary or forced, assisted or spontaneous. The definition covers all categories of migrants (persons who have resided legally in a country as well as failed asylum seekers) and different ways the return is implemented (e.g. voluntary, forced, assisted and spontaneous). It does not cover stays shorter than three months (such as holiday visits or business meetings and other visits typically considered to be for a period of time of less than three months).

Risk of absconding: In the EU context, existence of reasons in an individual case which are based on objective criteria defined by law to believe that a third-country national who is subject to return procedures may abscond.

Third-country national: Any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Art. 20(1) of Treaty on the Functioning of the European Union and who is not a person enjoying the Union right to free movement, as defined in Art. 2(5) of the Schengen Borders Code.

Voluntary departure: Compliance with the obligation to return within the time-limit fixed for that purpose in the return decision.

Voluntary return: The assisted or independent return to the country of origin, transit or third country, based on the free will of the returnee.

EMN-TUTKIMUS
2 | 2017

**Paluun tehokkuus Euroopan
unionissa: EU-säännöksiin
ja -ohjeistukseen liittyvät
haasteet ja hyvät käytännöt**
– Suomen kansallinen raportti



Euroopan unionin
osarahoittama

Paluun tehokkuus Euroopan unionissa: EU-säännöksiin ja ohjeistukseen liittyvät haasteet ja hyvät käytännöt

ISBN 978-952-5920-66-6 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Jutta Saastamoinen (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

www.ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisällysluettelo

Tiivistelmä.....	4
Section 1: Contextual overview of the national situation concerning the return of third-country nationals	5
Section 2: Systematic issuance of return decisions	8
Section 3: Risk of absconding.....	11
Section 4: Effective enforcement of return decisions.....	13
Section 4.1. Mutual recognition	13
Section 4.2. Travel documents	14
Section 4.3. Use of detention in return procedures	15
Section 4.4. Use of alternatives to detention in return procedures	19
Section 5: Procedural safeguards and remedies	20
Section 6: Family life, children and state of health	23
Section 7: Voluntary departure.....	30
Section 8: Entry bans	33
Section 9: Conclusions.....	38
Annex 1: Definitions.....	39



Tiivistelmä

Tämä tutkimus tarkastelee paluun ja palauttamisen tehokkuutta Suomessa. Suomen paluukäytäntöjä peilataan erityisesti EU-säännöksiin ja ohjeistukseen. Säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden paluu ja palauttaminen on aikaisempaa suurempi haaste Suomelle. Tämänhetkiset haasteet eivät kuitenkaan liity suoranaisesti EU-säännöksiin tai ohjeistukseen. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että **paluuseen liittyvät käytännöt ovat Suomessa tehokkaita ja pitkälti EU-säännösten ja ohjeistuksen mukaisia**. Suomi noudattaa paluudirektiiviä (2008/115/EY) ja käytänteet ovat myös esimerkiksi komission 7.3.2017 antaman suosituksen¹ mukaisia joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta.

Paluukäytäntöjen tehokkuuden kannalta on tärkeää, että **palauttamispäätösten tekeminen on systemaattista** eli säännösten vastaisesti maassa oleskeleva henkilö määrätään poikkeuksetta poistumaan maasta. Tässä olennaista on Suomen yksiportainen järjestelmä, jossa päätös laillisen oleskelun päättämisestä tehdään samanaikaisesti maastapoistamispäätöksen kanssa. Lisäksi ulkomaalaislaki edellyttää poliisin tai rajatarkastusviranomaisen ryhtyvän maastapoistamistoimenpiteisiin tavatessaan maassa ilman oleskeluoikeutta oleskelevan ulkomaalaisen. Maastapoistamispäätöksen yhteydessä kolmannen maan kansalaiselle voidaan tarvittaessa määrätä maahan-tulokielto.

Toinen tehokkuuden kannalta erityisen merkityksellinen seikka on **maastapoistamispäätösten tehokas täytäntöönpano**. Vapaaehtoinen paluu on ensisijainen paluun muoto. Kansainvälistä suojelua hakenut kolmannen maan kansalainen voi saada vapaaehtoisen paluun tukea poistuessaan maasta vapaaehtoisesti hylkäävän päätöksen saatuaan taikka peruutettuaan hakemuksensa. Lisäksi tukea voivat saada muun muassa tilapäisen oleskeluluvan maasta poistumisen estymisen vuoksi saanut henkilö ja ihmiskaupan uhri, jolla ei ole kotipaikkaa Suomessa. Avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän käytännön toteutuksesta Suomessa vastaa kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM. Vapaaehtoisen paluun järjestelmä pystyy tällä hetkellä käsittelemään järjestelmälle tulleet hakemukset ja paluut toteutuvat tehokkaasti.² Mikäli maastapoistamispäätöksen saanut henkilö ei ole oikeutettu vapaaehtoisen paluun tukeen, myös poliisi voi järjestää vapaaehtoisen paluun viivytyksettä. Lähtökohtaisesti kaikki

maat vastaanottavat omia kansalaisiaan, jos paluu on vapaaehtoinen. Valtaosaan maista vapaaehtoinen paluu on myös kohtuullisen helppo järjestää. Siten voidaan todeta, että **vapaaehtoiset paluut toteutuvat Suomessa tehokkaasti**. Mikäli palauttamispäätöksen saanut henkilö ei halua palata vapaaehtoisesti, päätös voidaan panna täytäntöön viranomaistoimin. Suomessa maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta vastaa poliisi. Suomi on jo useita vuosia ollut yksi EU:n tehokkaimmista maastapoistamispäätösten täytäntöönpanijoista. Voidaankin todeta, että **maasta poistamiset, jotka voidaan panna täytäntöön viranomaistoimin, toteutuvat tehokkaasti**.³

Haasteena Suomessa ovat tällä hetkellä ne palauttamispäätökset, joita ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin. Tietyt maat eivät vastaanota viranomais-toimin palautettavia kansalaisiaan, jos näillä ei ole kotimaansa kansallisia passeja, jolloin vapaaehtoinen paluu on ainoa keino panna maastapoistamispäätös täytäntöön. **Haastavin paluunmaa on tällä hetkellä Irak**, jonka kanssa ei ole solmittu toimivaa palautus-sopimusta EU-tasolla eikä kansallisesti.⁴ Suomeen saapui syksyllä 2015 noin 20 000 irakilaisista turvapaikanhakijaa. Irakilaisille turvapaikanhakijoille vuonna 2016 tehdyistä päätöksistä noin 60 prosenttia oli kielteisiä. Suuri osa kielteisistä päätöksistä on edelleen valitus-tuomioistuinten käsiteltävänä, mutta täytäntöönpano-kelpoisiksi tulee viikoittain lukuisia palautuspäätöksiä. Jollei Irakiin suuntautuvia palautuksia saada tehostet-tua, vaarana on, että Suomeen muodostuu huomattavasti aikaisempaa suurempi säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden ryhmä. Tilanteeseen vaikuttaa myös 1.7.2015 voimaan tullut lakimuutos, jolla kiristettiin maasta poistamisen estymisen perusteella myönnettävän oleskeluluvan ehtoja. Ennen lakimuutosta maasta poistettavalle myönnettiin tilapäinen oleskelulupa, mikäli maasta poistaminen ei onnistunut viranomaistoimin. Lakimuutoksen jälkeen tilapäinen oleskelulupa maasta poistumisen estymisen perusteella myönnetään vain siinä tapauksessa, ettei vapaaehtoinen paluukaan ole maasta poistettavan kohdalla mahdollinen. Lakimuutoksen tarkoituksena on ylläpitää järjestelmän uskottavuutta ja kannustaa maastapoistamispäätöksen saaneita palaamaan vapaaehtoisesti. Suomessa onkin sittemmin **panostettu entistä enemmän vapaaehtoisen paluun tehostamiseen**, josta esimerkkinä on Maahanmuuttoviraston Vapaaeh-toisen paluun ohjauksen tehostaminen (VAPA) -hanke.⁵

¹ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council.

² IOM Finland: Assisted Voluntary Return and Reintegration (Finland), Statistics 1 January to 30 August 2017.

³ Poliisitarkastaja Mia Poutanen/Poliisihallitus, puhelu 18.9.2017.

⁴ Poliisitarkastaja Mia Poutanen/Poliisihallitus, puhelu 18.9.2017.

⁵ Maahanmuuttovirasto, Vapaaehtoisen paluun ohjauksen tehostaminen -hanke, 1.6.2017–30.4.2018. Hanke saa rahoitusta EU:n Turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta.

Section 1: Contextual overview of the national situation concerning the return of third-country nationals

Q1. Overview of the national measures implementing the Return Directive

Paluudirektiivi on implementoitu Suomessa kahdella lakimuutoksella:

Paluudirektiivi pantiin täytäntöön 1.4.2011 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella (195/2011). Periaatteellisesti tärkein muutos koski vapaaehtoisen paluun nostamista ensisijaiseksi paluun muodoksi. Ulkomaalaislakiin lisättiin säännös vapaaehtoisesta maasta poistumisesta (147 a §). Tämän lisäksi säilöönnotolle asetettiin aikaraja (127 §). Ulkomaalaislakiin lisättiin myös maahantulokieltoa koskeva tarkennus, jonka mukaan maahantulokielto määrätään lähtökohtaisesti tilanteissa, joissa aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole määrätty tai paluuvaikeutta kyseisessä ajassa ei ole noudatettu (150 §). Lisäksi ulkomaalaislakiin tehtiin käännättämispäätösten täytäntöönpanoon liittyvä täsmennys, jolla selkeytettiin tilanteet joissa käännättämispäätöksestä tehty valitus estää täytäntöönpanon (200 § ja 201 §).

Lisäksi **paluudirektiivin kansallinen täytäntöönpano varmistettiin 1.1.2014 voimaan tulleilla lakimuutoksilla.** Arvioidessaan direktiivin täytäntöönpanoa Suomessa Euroopan komissio kiinnitti huomiota seitsemään puutteeseen. Komission käsityksen mukaan erät Suomessa noudatetut menettelyt olivat direktiivin mukaisia, mutta niistä tulisi sisäisen ohjeistuksen ja määräysten sijasta säätää kansallisessa lainsäädännössä. Jotkin käytännöt eivät komission käsityksen mukaan täyttäneet direktiivin vaatimuksia. Paluudirektiivin implementoimista jatkettiin Suomessa vuonna 2013 komission antaman kritiikin perusteella. Ulkomaalaislain muutoksella (1214/2013) täsmennettiin lakiin palauttamisen määritelmä sekä palauttamisen kohdemaata (146 a §). Lakiin lisättiin myös objektiiviset kriteerit, joiden perusteella pakenemisen vaaraa arvioidaan (121 a §). Lisäksi säädettiin kolmannen maan kansalaisen mahdollisuudesta siirtyä kotimaahan palaami-

sen sijasta toiseen jäsenvaltioon, jos hänellä on siihen oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava lupa (149 b §). Lakiin lisättiin uusi pykälä koskien lentoteitse tapahtuvaa maasta poistamista. Pykälässä edellytetään ottamaan kaikissa lentoteitse tapahtuvissa maasta poistamisissa huomioon neuvoston päätöksen 2004/573/EY liitteenä olevat yhteiset ohjeet, jotka koskevat lentoteitse tapahtuvaan maasta poistamiseen sovellettavia turvallisuusmääräyksiä. Lakiin lisättiin myös maasta poistamisen valvontajärjestelmä (152 b §). Kyseinen valvontatehtävä määrättiin vähemmistövaltuutetulle nykyisin yhdenvertaisuusvaltuutettu, lakimuutos 1217/2013. Ulkomaalaislakiin lisättiin myös säännös, jonka mukaan maahantulokiellon peruuttamista on harkittava silloin, jos kolmannen maan kansalainen voi todistettavasti osoittaa poistuneensa jäsenvaltion alueelta noudattaen täysin palauttamispäätöstä (150 §). Lisäksi säilöönottolakiin lisättiin pykälä, jonka mukaan kansallisilla ja kansainvälisillä järjestöillä on oikeus vierailta säilöönottoyksikössä säilöönottoyksikön suostumuksella lakimuutos 1216/2013.

Euroopan unionin tuomioistuimesta ei ole tullut Suomelle langettavia päätöksiä paluudirektiivin noudattamista koskien. Myöskään muille jäsenmaille annetut langettavat päätökset eivät tähän saakka ole antaneet aiheutta muututtaa Suomen käytäntöjä. Heinäkuussa 2017 annettu EU-tuomioistuimen päätös (C-225/16) kuitenkin aiheuttaa muutoksia myös Suomen käytäntöihin. EU-tuomioistuimen päätöksessä katsotaan, samoin kuin komission suosituksessa 7.3.2017⁶, että maahantulokielto tulee määrätä alkamaan siitä päivästä lähtien, kun kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Suomessa maahantulokielto on tähän saakka merkitty alkamaan päätöspäivämäärästä lähtien. Uuteen käytäntöön siirtymistä valmistellaan Suomessa parhaillaan.

Q2. Does your Member State make use of the derogation provided for under Article 2(2)(a) and (b) of the Return Directive?⁷ (EC Recommendation 8. This refers to the Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective.)

Ei.

⁶ Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective, kohta 24 a.

⁷ Member States may decide not to apply the Directive to third-country nationals who are subject to a refusal of entry in accordance with Article 13 of the Schengen Borders Code, or who are apprehended or intercepted by the competent authorities in connection with the irregular crossing by land, sea or air of the external border of a Member State and who have not subsequently obtained an authorisation or a right to stay in that Member State (Article 2(2)(a)) and to third-country nationals who are subject to return as a criminal law sanction or as a consequence of a criminal law sanction, according to national law, or who are the subject of extradition procedures (Article 2(2) (b)).

Q3. Recent changes in the legal and/or policy framework (i.e., as a result of the migration situation in 2015–2016 or the European Commission Recommendation issued in March 2017)

Suomeen saapui syksyllä 2015 ennätysellinen määrä turvapaikanhakijoita, joista valtaosa oli irakilaisia. Vuodenvaihteessa 2015–2016 useat, erityisesti irakilaiset turvapaikanhakijat peruuttivat hakemuksensa haluten palata takaisin kotimaahansa. Vapaaehtoisen paluun suosio ja palaajien kiire takaisin kotimaahansa yllätti toimijat ja vapaaehtoisen paluun järjestelmä ruuhkautui. Vuonna 2016 **poliisi järjesti 17 tilauslentoa Irakiin**, joilla palasi yhteensä noin 1 400 turvapaikkahakemuksensa peruuttanutta irakilaista. Poliisin tilauslennoilla **vapaaehtoisesti palaaville perustettiin transit-vastaanottokeskus** olemassa olevan vastaanottokeskuksen yhteyteen Vantaalle lentoaseman läheisyyteen.⁸ Transit-vastaanottokeskus sujuvoitti palaajien lähtömuodollisuuksien hoita-

mista, lennon odotusta ja lennolle siirtymistä suoraan vastaanottokeskuksesta.⁹

Komission suositus maaliskuulta 2017 ei ole tois- taiseksi aiheuttanut muutoksia lainsäädäntöön eikä käytänteisiin Suomessa. Käytäntöä maahantulokiel- lon alkamispäivämäärästä ollaan kuitenkin parhail- laan muuttamassa komission suosituksen mukaisek- si.¹⁰ Jatkossa maahantulokielto määrätään alkamaan siitä päivästä lähtien, jolloin kyseinen henkilö tosias- iallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Asiasta an- nettiin myös EU-tuomioistuimen päätös (C-225/16) heinäkuussa 2017.

Q4. Is the return of irregularly staying third-country nationals a priority in your Member State?

If Yes, please provide a brief overview of the national debate on return.

Kyllä.

Maastapoistamispäätösten tehokas täytäntöönpano on korkean tason poliittinen prioriteetti Suomessa. Tehokkaan palautuspolitiikan merkitystä alleviiva- taan kaikissa maahanmuuttopolitiikkaa linjaavis- sa ohjelmissa. **Hallitusohjelmassa¹¹ 29.5.2015** korostetaan hallittua maahanmuuttoa ja todetaan, että kielteisiin turvapaikkapäätöksiin liittyvät palau- tukset tehdään viipymättä. Lisäksi hallitusohjelmas- sa todetaan, että törkeisiin rikoksiin syyllistyneiden, rikoksen uusijoiden ja yleiselle järjestykselle vaaral- listen henkilöiden maasta poistamista nopeutetaan. Myös **hallituksen maahanmuuttopolitiisessa toimenpideohjelmassa¹² 11.9.2015** korostetaan palauttamisen tehokkuutta. Toimenpideohjelmassa peräänkuulutetaan palautussopimusten solmimista haastavien paluumaiden kanssa ja korostetaan toi- saalta vapaaehtoisen paluun merkitystä. Toimenpide- ohjelman mukaan Suomi painottaa myös EU-tasolla tehokkaan ja toimivan palautuspolitiikan välttämät- tömyyttä. Niin ikään turvapaikka- ja maastapois- tamispäätöksiä koskevan valitusprosessin ripeyttä korostetaan. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluun ja palauttamisen merkitys korostuu myös hallituksen **turvapaikkapoliittisessa toimenpide- ohjelmassa 8.12.2015¹³**, jonka luku 5 keskittyy paluun ja palauttamisen tehostamiseen. Huhtikuus- sa 2017 julkaistussa **Laittoman maahantulon ja**

maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjel- massa 2017–2020¹⁴ painotetaan maastapoistamis- päätösten täytäntöönpanon nopeutta ja tehokkuutta. Toimenpide-suosituksena ehdotetaan edelleen palau- tussopimusten solmimista haastavien paluumaiden kanssa. Lisäksi painotetaan käytännön toimijoiden yhteistyötä lähtömaiden viranomaisten sekä Frontexin ja muiden EU-toimijoiden kanssa.

Kuten edellä olevasta huomataan, palautussopimus- ten solmimisen merkitystä korostetaan useissa maa- hanmuuttopolitiikkaa linjaavissa politiikkapapereissa. Haastavimpana paluumaana pidetään tällä hetkel- lä Irakia. Irakin lisäksi Afganistan ja Somalia ovat haastavia paluumaita. Nämä kolme maata ovat sa- malla merkittäviä Suomeen saapuvien turvapaikan- hakijoiden lähtömaita. Kyseisten maiden kanssa on sisäministeriön johdolla käyty neuvotteluja palautus- sopimusten laatimiseksi jo useiden vuosien ajan. Af- ganistanin kanssa käydyissä neuvotteluissa tapahtui edistystä lokakuussa 2016, kun **Suomi ja Afganis- tan allekirjoittivat yhteistyöpöytäkirjan afga- nistanilaisten turvapaikanhakijoiden paluusta ja palauttamisesta**. Yhteistyöpöytäkirja vahvistaa sekä vapaaehtoiseen paluuseen että pakkopalautuk- siin liittyviä viranomaismenettelyjä.

Hallitusohjelmassa todettiin, että rikoksiin syyllisty- neiden maasta poistamista nopeutetaan. Sisäminis-

⁸ Maahanmuuttoviraston tiedote 4.2.2016, Vantaalle perustetaan transit-osasto vapaaehtoisesti palaaville.

⁹ Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN): Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti 2015 (julk. 2016); Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN): Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden paluu, 2016; Euroopan muuttoliikeverkosto, Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikkaraportti 2016 (julk. 2017).

¹⁰ Commission recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective, kohta 24(a).

¹¹ Ratkaisujen Suomi - Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

¹² Hallituksen maahanmuuttopolitiittiset toimenpiteet, 11.9.2015.

¹³ Hallituksen turvapaikkapoliittinen toimintaohjelma, 8.12.2015.

¹⁴ Laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastainen toimintaohjelma 2017–2020. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2017.

teriö asetti 24.9.2015 hankkeen selvittämään, mitä ongelmia maasta poistamiseen liittyy tapauksissa, joissa kyse on rikoksiin syyllistyneistä ja yleiselle järjestykselle vaarallisista henkilöistä.¹⁵ Hankkeessa keskityttiin karkotuksiin, eli sellaisten henkilöiden maasta poistamiseen, joilla on ollut oleskeluoikeus Suomeen. Hankkeen perusteella sisäministeriö antoi heinäkuussa 2017 kommentteille **lakiesitysluonnoksen, jossa ehdotetaan muutoksia maasta karkottamista koskevien päätösten täytäntöönpanosääntelyyn**.¹⁶ Esityksessä ehdotetaan, että karkottamispäätökset, jotka koskevat rikokseen syyllistynyttä tai yleiselle järjestykselle vaarallista henkilöä, olisivat täytäntöön pantavissa jo ennen hallinto-oikeuden päätöstä, mikäli hallinto-oikeus ei määrää täytäntöönpanokieltoa. Lakiluonnos ei koske ulkomaalaisten käännyttämistä. Muut kuin turvapaikanhakijoita koskevat käännytyspäätökset voidaan jo nykyisellään panna täytäntöön välittömästi ja turvapaikanhakijoiden osalta käännytyspäätösten täytäntöönpanon nopeuttaminen nykyisestään ei ole mahdollista, koska Suomea sitoo EU:n turvapaikkamenettelydirektiivi.

Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen aiheuttaa tällä hetkellä Suomessa **ennen kokemattoman kiivasta kansalaiskeskustelua** ja herättää voimakkaitakin vastakkaisia mielipiteitä. Hallitus on jatkuvasti korostanut maasta poistamisten oikeudenmukaista, mutta tehokasta täytäntöönpanoa.¹⁷ Osa oppositiopuolueista

puolestaan kyseenalaistaa Suomessa tehtyjen palautuspäätösten oikeusvarmuuden ja vaatii lopettamaan palautukset ainakin tiettyihin maihin, ennen kaikkea Afganistaniin.¹⁸ Palautusten vastustamisen ympärille on muodostunut myös aikaisempaa vahvempi kansalaisliike. Palauttamispäätöksiä on vastustettu mielenosoituksin ja palautusten täytäntöönpanoa on pyritty myös estämään.¹⁹ Toisaalta on vahvistunut myös liikehdintä, joka vastustaa hallituksen maahanmuuttopolitiikkaa katsoen sen olevan liian liberaalia. Kahtia jakautuneisuus näkyi Helsingin keskustassa hyvin konkreettisesti keväällä ja kesällä 2017, kun Rautatientorilla oli useita viikkoja perätysten kaksi mielenosoittajien leiriä, joista toinen vastusti palautuksia (Oikeus elää tai Stop deportations -leiri) ja toinen vastusti turvapaikanhakijoita ja maahanmuuttoa yleisesti (Suomi ensin -leiri). Palautuksia koskevan keskustelun voidaankin sanoa olevan tällä hetkellä Suomessa polarisoitunutta.

¹⁵ Hankenumero SM045:00/2015, asettaja sisäministeriö, toimikausi 24.9.2015–31.12.2017.

¹⁶ Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta, 5.7.2017 (LUONNOS). https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/758b741f-9e86-4657-af68-29b060cc1758/c1cea37e-2087-49e5-8029-0aa075f40c50/LIITE_20170706072248.pdf (Haettu 18.9.2017).

¹⁷ Yle uutiset 21.8.2017, Sipilä: Meillä pitää olla nopeat keinot väärin perustein Suomeen tulleiden maasta poistamiseen. <https://yle.fi/uutiset/3-9788321> (haettu 15.9.2017)

¹⁸ Helsingin Sanomat 26.8.2017, Vihreiden puheenjohtaja Aalto hyväksyy laittomasti maassa olevien suojelun - Auttajien rankaisemista hän pitää pötkönä. <http://www.hs.fi/politiikka/art-2000005341885.html> (haettu 15.9.2017)

¹⁹ Yle uutiset 3.4.2017, Pari sataa mielenosoittajaa vastusti turvapaikanhakijoiden palautuksia Helsinki-Vantaalla. <https://yle.fi/uutiset/3-9545031> (haettu 15.9.2017); Helsingin Sanomat 5.4.2017, Some-aalto palautuslennosta Afganistaniin käänsi valon sinne, minne moni ei halua katsoa - ja teki sen tavalla, joka kertoo paljon ajastamme. <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005156770.html> (haettu 15.9.2017)

Section 2: Systematic issuance of return decisions

Q5. Who are the competent authorities to issue a return decision?

Maastapoistamispäätöksiä on Suomessa kolmenlaisia: pääsyn epääminen, käännättäminen ja karkottaminen. *Pääsyn epääminen* tarkoittaa Schengenin rajasäännösten 13 artiklan mukaista kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun henkilö ei täytä maahantuloedellytyksiä. (UlkL 142 § 1 mom.) Myös *käännättämisellä* viitataan tietyissä tapauksissa maahantulon estämiseen jo ulkorajalla. Yleisimmin käännättämisestä puhuttaessa tarkoitetaan kuitenkin ilman oleskeluoikeutta maassa oleskelevan ulkomaalaisen maasta poistamista. (UlkL 142 § 2 mom.) Jollei erikseen ole muuta mainittu, tässä tutkimuksessa käännättämisellä tarkoitetaan ilman oleskeluoikeutta oleskelevan henkilön maasta poistamista siten kuin ulkomaalaislain 142 § 2 mom. 4 kohdassa säädetään. Käännättämisen ja karkottamisen välinen ero puolestaan liittyy siihen, onko maasta poistettavalla henkilöllä ollut oleskelulupaa Suomeen: henkilö, jolla ei koskaan ole ollut oleskelulupaa, voidaan käännättää. Sellaisen henkilön kohdalla, jolla on joskus ollut oleskelulupa Suomeen, kyseeseen tulee ainoastaan karkottaminen. *Karkottamisella* viitataan siten sellaisen ulko-

maalaisen maasta poistamiseen, jolla on ollut oleskelulupa Suomeen, mutta joka ei enää täytä maassa oleskelun edellytyksiä. (UlkL 143 §)

Poliisi, rajatarkastusviranomainen tai Maahanmuuttovirasto voi tehdä päätöksen maahanpääsyn epäämisestä tai käännättämisestä. Käännättämistä koskevan päätöksen poliisi ja rajatarkastusviranomainen voivat kuitenkin tehdä vain kolmen kuukauden kuluessa ulkomaalaisen maahantulosta, jonka jälkeen niiden on tehtävä Maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen käännättämiseksi. Maahanmuuttovirasto voi tehdä maahanpääsyn epäämistä tai käännättämistä koskevan päätöksen poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä taikka käännättämisen osalta omasta aloitteestaan. (UlkL 151 ja 152 §)

Päätöksen ulkomaalaisen maasta karkottamiseksi voi tehdä vain Maahanmuuttovirasto joko omasta aloitteestaan tai poliisin tai rajatarkastusviranomaisen esityksestä. (UlkL 152 §)

Q6a. Does your Member State refrain from issuing a return decision to irregularly-staying third-country nationals if (EC Recommendation 5):

- The whereabouts of the third-country national concerned are unknown;
- The third-country national concerned lacks an identity or travel document;
- Other?

a) Ei, tosin kysymys tuntuu hypoteettiselta: käytännössä on vaikea kuvitella tilannetta, jossa viranomaiset tietäisivät, että tietty henkilö oleskelee Suomessa säännösten vastaisesti, mutta eivät tietäisi hänen olinpaikkaansa. Suomessa maastapoistamispäätös tehdään samanaikaisesti kielteisen oleskelulupapäätöksen kanssa (katso Q7). **Henkilön olinpaikka on yleensä tiedossa oleskelulupapäätöksen tekohetkellä ja siten maastapoistamispäätöksen tekohetkellä.**

Poikkeuksena on kuitenkin tilanne, jossa turvapaikanhakija katoaa vastaanottokeskuksesta kesken

turvapaikkahakemuksensa käsittelyn. Tällöin turvapaikkahakemukseen tehdään raukeamispäätös. Raukeamispäätöksen perusteena on, että henkilö on kadonnut vastaanottokeskuksesta sinne palamatta, jolloin hänen oletetaan poistuneen maasta. (UlkL 95 c §) On kuitenkin mahdollista, että henkilö ei ole poistunut Suomesta, vaan on jäänyt Suomeen säännösten vastaisesti. Mikäli henkilö tavataan myöhemmin Suomessa, hänellä ei ole oleskeluun oikeuttavaa lupaa ja hänelle voidaan tehdä maastapoistamispäätös.

b) Ei.

c) Ei muitakaan tilanteita: **maastapoistamispäätös tehdään aina, kun maassa tavataan henkilö, jolla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa.** Ulkomaalaislain 151 §:n mukaan poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on ryhdyttävä toimenpiteisiin

ulkomaalaisen pääsyn epäämiseksi, käännättämiseksi, maasta karkottamiseksi tai esitettävä 149 b §:ssä tarkoitettu vaatimus siirtyä toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, jos hän ei täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Q6b. *Does your Member State have any measures in place to effectively locate and apprehend those irregularly-staying third-country nationals whose whereabouts are unknown?*

If Yes, please elaborate on the type of measures.

Kyllä. **Säännösten vastaisesti maassa oleskelevia pyritään paikallistamaan ulkomaalaisvalvonnan keinoin.** Ulkomaalaisvalvonta on Suomen rajojen sisällä suoritettavaa maassa oleskelusta annettujen säännösten noudattamisen valvontaa. Ulkomaalaisvalvonnan tarkoituksena on torjua laitonta oleskelua. Ulkomaalaisvalvontaa suorittavat poliisi sekä rajavartiolaitos. Poliisi suorittaa ulkomaalaisvalvontaa joko erillisenä toimenpiteenä tai osana muuta poliisitoimintaa, kuten liikenteenvalvonnan, rikostutinnan tai hälytystehtävien yhteydessä. Ulkomaalaisvalvontaa tehdään usein moniviranomaisyhteistyönä, esimerkiksi poliisiin ja työsuojeluviranomaisten kesken työsuojeluvälön yhteydessä. Rajavartiolaitoksen suorittama ulkomaalaisvalvonta toteutetaan Rajavartiolaitoksen muiden tehtävien ohella.

Ulkomaalaisvalvonnasta säädetään ulkomaalaislain 129 a ja 129 b §:ssä. 129 a §:n mukaan ulkomaalaisvalvontatoimenpiteen on oltava perusteltu suhteessa valvonnalla tavoiteltavaan päämäärään ja muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Valvonta on toteutettava valvonnan kohteen oikeuksia kunnioittaen. Ulkomaalaisvalvonnan tulee perus-

tua valvontaviranomaisen yleisiin tietoihin ja kokeemukseen laittomasta maahantulosta ja oleskelusta. Valvontatoimenpiteiden tulee perustua tehtyihin havaintoihin tai saatuihin vihje- taikka analyysitietoihin. Valvontatoimenpide ei saa perustua pelkästään tai ratkaisevassa määrin henkilön todelliseen tai oletettuun etniseen alkuperään.

Ulkomaalaislain 129 b §:n mukaan poliisilla ja rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työntekooikeuden selvittämiseksi oikeus 1) saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään, kansalaisuudestaan sekä oikeudestaan oleskella maassa ja tehdä työtä; 2) päästä julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka muuhun paikkaan, tilaan tai kulkuneuvoon, johon ei ole yleistä pääsyä ja joka ei ole pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila; 3) määrätä kulkuneuvo pysäytettäväksi; ja 4) saada ulkomaalaisia palvelukseen ottaneelta työnantajalta tai toimeksiantajalta tiedot palveluksessaan olevista ulkomaalaisista ja heidän työntekooikeutensa perusteista.

Q6c. *Does your Member State issue a return decision when irregular stay is detected on exit? (EC Recommendation 24 d)*

Säännösten vastaisesti Suomessa oleskelevalle henkilölle **voidaan tehdä** maastapoistamispäätös hänen ollessaan poistumassa maasta.

Rajavalvontaa ei pääsäännön mukaan suoriteta EU:n sisärajoilla. Jos säännösten vastaisesti maassa oleskeleva henkilö kuitenkin tavataan esim. poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen suorittaman ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä, ryhdytään toimenpitei-

siin henkilön käännättämiseksi, jos henkilöllä ei ole oikeutta oleskella Schengen-alueella. (UlkL 151 §)

Kun maassa säännösten vastaisesti oleskellut henkilö on poistumassa Suomesta EU:n ulkorajan yli kolmanteen valtioon, rajatarkastusviranomaisen arvioi palauttamispäätöksen tarpeen tapauskohtaisesti. Harkinnassa otetaan huomioon esim. säännösten vastaisen maassa oleskelun kesto sekä henkilön

mahdollinen syyllistyminen rikolliseen toimintaan.²⁰ Jos palautettava henkilö on oleskellut Suomessa alle kolmen kuukauden ajan, rajatarkastusviranomaisen voi tehdä palauttamispäätöksen. Rajatarkastusviranomaisen voi myös tietyissä tapauksissa määrätä ulkomaalaiselle maahantulokiellon, jonka pituus on

korkeintaan kaksi vuotta. Jos henkilö on oleskellut Suomessa yli kolmen kuukauden ajan tai jos henkilölle tulisi määrätä kahta vuotta pidempi maahantulokiello, Rajavartiolaitos tekee käännyttämisestä esityksen Maahanmuuttovirastolle. (UlkL 151 §)

Q7. *Is the return decision issued together with the decision to end the legal stay of a third-country national? (EC Recommendation 5 c)*

Kyllä.

Q8. *Does the legislation in your Member State foresee the possibility to grant an autonomous residence permit or other authorisation offering a right to stay for compassionate, humanitarian or other reasons to third-country nationals irregularly staying on their territory?*

Ei. Suomessa on yksiportainen järjestelmä, jossa päätös laillisen oleskelun päättämisestä tehdään samanaikaisesti maastapoistamispäätöksen kanssa. Suomessa olevalle ulkomaalaiselle voidaan kyläkin myöntää oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi, mutta tämä oleskelulupa myönnetään jo turvapaikka- tai oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä. Kyseessä ei siten ole maassa jo säännösten vastaisesti oleskelevan henkilön statuksen "laillistaminen", kuten joissain maissa on nähty. Oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi myönnetään, jos muita perusteita oleskeluluvan

myöntämiselle ei ole, mutta oleskeluluvan epääminen olisi ilmeisen kohtuutonta. Yksilöllisen inhimillisen syyn vuoksi myönnettävä oleskelulupa on yhden vuoden mittainen, jatkuvaluonteinen oleskelulupa. Ilmeisen kohtuuttomaksi oleskeluluvan epäämisen voivat tehdä henkilön terveydentilaan liittyvät syyt, henkilölle Suomeen syntyneet siteet tai muut yksilölliset inhimilliset syyt. Harkinnassa otetaan erityisesti huomioon olosuhteet, joihin henkilö joutuisi kotimaassaan, tai hänen haavoittuva asemansa.

Q9. *Do return decisions have unlimited duration? (EC Recommendation 6)*

If No, for how long are return decisions valid?

Kyllä. Päätöksen voimassaoloaikaa ei ole rajattu, vaan se on voimassa täytäntöönpanoon saakka.

Q10. *Does your Member State have any mechanism in place to take into account any change in the individual situation of the third-country nationals concerned, including the risk of refoulement before enforcing a removal?*

Ei. Poliisiin kuuluu huomioida palautuskielto ennen päätöksen täytäntöönpanoa, mutta erityistä mekanismeja ei ole olemassa. Lähtökohtaisesti on palautettavan itsensä vastuulla tuoda uusi tilanne viranomaisten tietoon ennen maasta poistamisen

täytäntöönpanoa, mikäli olosuhteissa on tapahtunut muutos ja maasta poistaminen rikkoi palautuskieltoa. Käytännössä palautettavan tulee tässä tilanteessa tehdä (uusi) turvapaikkahakemus.²¹

Q11. *Does your Member State systematically introduce in return decisions the information that third-country nationals must leave the territory of the Member State to reach a third country? (EC Recommendation 7)*

Important exceptions to the general rule stated above

Kyllä. Tieto kohdevaltiosta kirjataan käännyttämis- ja karkottamispäätökseen sekä karkottamispäätökseen.

Schengenin rajasäännösten mukaisessa pääsyn epäämisessä käytetään Schengenin rajasäännösten

vakiolomaketta, jossa ei ole erillistä kohtaa kohdevaltiosta. Ulkomaalaisrekisteriin tieto kohdevaltiosta kirjataan kuitenkin myös silloin, kun kyseessä on pääsyn epääminen.²²

²⁰ Ylitarkastaja Max Janzon/Rajavartiolaitoksen esikunta, sähköposti 25.8.2017 ja puhelu 28.8.2017.

²¹ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

²² Tarkastaja Mikko Väisänen/Rajavartiolaitoksen esikunta, sähköposti 18.9.2017.

Section 3: Risk of absconding

Q12. Are the following elements/behaviours considered as a rebuttable presumption that a risk of absconding exists? (EC Recommendation 15)

Pakenemisen vaaran arvioinnissa kyse on kokonais-harkinnasta, jonka yksittäisiä elementtejä ei voi tyhjentävästi erotella. Kyllä-vastaukset perustuvat ulkomaalaislain 121 a §:ssä mainittuihin pakene-misen vaaran arvioinnissa käytettäviin kriteereihin. Samassa pykälässä todetaan, että **arvioitaessa pa-kenemisen vaaraa otetaan huomioon henkilön tilanne kokonaisuudessaan.**

Pakenemisen vaaraa käsittelevä 121 a § lisättiin ulko-maalaislakiin osana paluudirektiivin implementointia. Kyseessä oli toinen paluudirektiivin implementointia koskeva lakimuutos (1214/2013). Ensimmäisen laki-muutoksen (195/2011) jälkeen komissio totesi, ettei Suomi ollut pannut direktiiviä kaikilta osin riittävästi täytäntöön. Komissio totesi tällöin, että Suomen tu-lee täydentää lainsäädäntöä seitsemässä kohdassa, joista yksi oli pakenemisen vaaran määrittäminen kansallisessa lainsäädännössä objektiivisin kriteerein.

Table 1: Assessment of the risk of absconding

Elements/ behaviours	Yes/No	Comments
Refusal to cooperate in the identification process, e.g. by using false or forged documents, destroying or otherwise disposing of existing documents, and/or refusing to provide fingerprints	N	
Violent or fraudulent opposition to the enforcement of return	N	
Explicit expression of the intention of non-compliance with a return decision	N	
Non-compliance with a period for voluntary departure	N	
Conviction for a serious criminal offence in the Member States	N	
Evidence of previous absconding	Y	Ulkomaalaislain 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaisille.
Provision of misleading information	Y	Ulkomaalaislain 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaisille.
Non-compliance with a measure aimed at preventing absconding	Y	Ulkomaalaislain 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos käytetty turvaamistoimi on osoittautunut riittämättömäksi.
Non-compliance with an existing entry ban	N	
Lack of financial resources	N	
Unauthorised secondary movements to another Member State	Y	Ulkomaalaislain 121 a §:n mukaan pakenemisen vaara voi olla kyseessä, jos ulkomaalainen on vaihtanut asuinpaikkaansa ilmoittamatta yhteystietojaan viranomaisille.
Other (please describe)		

Q13. *What measures are in place to avoid the risk of absconding for the duration of the period for voluntary departure?*

- a) Regular reporting to the authorities;*
- b) Deposit of an adequate financial guarantee;*
- c) Submission of documents;*
- d) Obligation to stay at a certain place;*
- e) Other (please describe)*

a-e) Ei. Kun henkilölle on määrätty vapaaehtoisen paluun aika, on katsottu, että tarvetta turvaamistoimille ei ole.

Q14. *Challenges associated with the determination of the existence of a risk of absconding*

Pakenemisen vaaran arviointi on yleisesti ottaen haastavaa. Usein ensimmäinen varma viite pakenemisen vaarasta on katoaminen.²³

Q15. *Examples of good practice in the determination of the existence of a risk of absconding*

-

²³ Ylitarkastaja Sami Jaakkola/Maahanmuuttovirasto, haastattelu 15.6.2017.

Section 4: Effective enforcement of return decisions

Q16. Does national legislation in your Member State foresee any sanctions for third-country nationals who fail to comply with a return decision and/or intentionally obstruct return processes? (EC Recommendation 11)

If Yes, please specify to whom such sanctions apply and their content.

Kyllä. **Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei ole noudattanut maastapoistamispäätöstä, voidaan antaa sakko ulkomaalaisrikkomuksesta.** Perusteena on ulkomaalaislain 185 §, jonka mukaan ulkomaalainen, joka tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa, on tuomittava ulkomaalaisrikkomuksesta sakkoon. Lisäksi voidaan määrätä **maahantulokielto**, mikäli ulkomaalaiselle on määrätty vapaaehtoisesta paluun aika, mutta hän ei ole poistunut maasta annetussa ajassa (UuKL 150 §).

Jos ulkomaalainen hankaloittaa tietoisesti maasta poistamista, hänet voidaan ottaa säilöön (UuKL 121 §) ja maasta poistamisen yhteydessä hänelle voidaan määrätä **maahantulokielto** (UuKL 150 §).

Säännös vapaaehtoisesta paluusta lisättiin ulkomaalaislakiin osana paluudirektiivin täytäntöönpanoa. Samalla ulkomaalaislakiin lisättiin myös säännös maahantulokiellon määräämisestä silloin, kun ulkomaalainen ei ole annetussa ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Lakimuutos (195/2011) tuli voimaan 1.4.2011.

Section 4.1. Mutual recognition

Q17. Does your Member State systematically recognise return decisions issued by another Member State to third-country nationals present in the territory? (EC Recommendation 9 d)

Ei systemaattisesti. Ulkomaalainen on mahdollista käännättää sillä perusteella, että hänelle on tehty maastapoistamispäätös toisessa jäsenvaltiossa, mutta **tätä käännättämisperustetta ei systemaattisesti käytetä.** Direktiivi 2001/40/EY maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta pantiin Suomessa täytäntöön 1.12.2002 voimaan tulleella lakimuutoksella (59/2002). Toisen jäsenval-

tion tekemä maastapoistamispäätös lisättiin tuolloin ulkomaalaislakiin yhdeksi käännättämisperusteeksi. Tällöinkin direktiiviin perustuva maasta poistaminen edellyttää toimivaltaisen Suomen viranomaisen tekemää käännättämispäätöstä, eikä toisen jäsenvaltion tekemä maastapoistamispäätös ole suoraan täytäntöönpanokelpoinen.

If No, please specify the reasons why your Member State does not recognise return decisions issued by another Member State.

Suomen kanta maastapoistamispäätösten tunnustamisdirektiivin käyttökelpoisuuteen oli varauksellinen jo direktiivin valmistelun aikana. Suomi näki useita ongelmakohtia toisen jäsenvaltion tekemän maastapoistamispäätöksen automaattisessa täytäntöönpanossa. Merkittävimmäksi ongelmaksi koettiin **maahantulon edellytysten ja maastapoistamisperusteiden erilaisuus eri jäsenvaltioissa.** Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että toisen jäsenvaltion tekemän maastapoistamispäätöksen automaattinen täytäntöönpano Suomessa voisi merkitä perhe-elämän suojan loukkausta taikka palautuskiellon rikkomista. Myöskään muutok-

sen hakeminen toisen jäsenvaltion tekemän päätöksen täytäntöönpanoon Suomessa ei olisi mahdollista, koska täytäntöönpanosta ei tehdä erillistä päätöstä. Suomessa katsottiin siksi parhaaksi, että **direktiivin mukainen maasta poistaminen Suomesta edellyttää kansallisen lainsäädännön mukaisesti tehtyä käännättämispäätöstä.**²⁴ Tämä toteutettiin lisäämällä toisen jäsenvaltion tekemä maastapoistamispäätös yhdeksi mahdolliseksi käännättämisperusteeksi. Hallituksen esityksessä 66/2002 vp. todettiin kuitenkin, että käytännössä voi olla helpompaa perustella käännättäminen kansallisen lainsäädännön perusteella. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että

²⁴ HE 66/2002 vp.

direktiivin soveltaminen Suomessa tulee olemaan vähäistä, mikä on sittemmin osoittautunut todeksi.

Maastapoistamispäätösten vastavuoroista tunnustamista hankaloittaa myös se, että tällä hetkellä **ei ole mitään mekanismia, mitä kautta tehty maastapoistamispäätös tulisi muiden jäsenvaltioiden**

viranomaisten tietoon. Tällä hetkellä ainoastaan maahantulokiellot merkitään Schengen-tietojärjestelmään. Tämä asia tulee muuttumaan, mikäli suunnitteilla oleva SIS-palautusasetus²⁵ tulee voimaan ja myös maastapoistamispäätökset aletaan merkitä Schengen-tietojärjestelmään.

Section 4.2. Travel documents

Q18. *Does your Member State issue European travel documents for return in accordance with Regulation 2016/1953?²⁶ (EC Recommendation 9 c)*

If Yes, in which cases do you issue these documents?

Kyllä. Eurooppalaista matkustusasiakirjaa käytetään tilanteessa, jossa palautettavalla henkilöllä ei ole kotimaansa myöntämää matkustusasiakirjaa.²⁷

If Yes, are these documents generally accepted by third countries?

Ei. Tämä dokumentti itsessään ei riitä oikeuttamaan palautettavan henkilön maahanpääsyä, vaan lisäksi täytyy olla jotakin näyttöä henkilön kansalaisuudesta. Yleensä vastaanottavan maan kanssa on alustavasti sovittu joko sähköpostitse tai puhelimitse, että kyseinen henkilö palaa eurooppalaisella matkustus-

asiakirjalla. Käytännössä viimeinen hyväksyntä tapahtuu paikan päällä, vaikka asiakirjan käyttämisestä olisi alustavasti sovittukin. Poliisin näkemyksen mukaan eurooppalainen matkustusasiakirja on erityisesti lentoyhtiötä varten, ei niinkään asiakirja, jolla oikeutetaan palautettavan henkilön maahanpääsy.²⁸

Q19. *What is the procedure followed to request the third country of return to deliver a valid travel document/ to accept a European travel document?*

Suomessa matkustusasiakirjapyyntö tekee poliisi, joka on maasta poistamisesta vastuussa oleva viranomainen. Käytännöt riippuvat kohdemaasta. **Jos vastaanottavan valtion kanssa on takaisinottosopimus, menettely pohjautuu sopimuksessa oleviin sääntöihin.** Takaisinottosopimus voi olla joko EU:n takaisinottosopimus tai kahdenvälinen yhteistyöpöytäkirja. Pyyntöön vastaanottava taho kolmannessa maassa on yleensä poliisiviranomainen tai sisäministeriön alainen viranomainen. Matkustusasiakirjapyyntö toimitetaan yleensä edustuston kautta. Lisäksi joillakin mailla on käytössä sähköinen järjestelmä matkustusasiakirjapyyntöjä varten. Takaisinottosopimuksessa on määritelty aikaraja, jonka sisällä vastaanottavan maan viranomaisen tulee vastata matkustusasiakirjapyyntöön (esim. neljä viikkoa). Mikäli vastaanottavan maan viranomainen

ei vastaa pyyntöön, pyyntö katsotaan hyväksytyksi ja Suomen viranomainen voi myöntää eurooppalaisen matkustusasiakirjan. Käytännössä tässäkin tapauksessa varmistetaan yleensä etukäteen, voiko kyseinen henkilö palata eurooppalaisella matkustusasiakirjalla. Varmistus hoidetaan yleensä sähköpostitse tai puhelimitse. Lisäksi toisinaan voidaan kokeilla, hyväksytäänkö eurooppalainen matkustusasiakirja ja onnistuuko palauttaminen sillä, vaikka ennakkohyväksyntää ei olisikaan saatu.

Jos vastaanottavan valtion kanssa ei ole tehty takaisinottosopimusta, menettely harkitaan tapauskohtaisesti. Yleensä ensimmäinen kontakti on kyseisen maan lähetystä.²⁹

²⁵ Euroopan komissio, 21.12.2016 COM(2016) 881 final, Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa.

²⁶ Regulation (EU) 2016/1953 of the European Parliament and of the Council of 26 October 2016 on the establishment of a European travel document for the return of illegally staying third-country nationals, and repealing the Council Recommendation of 30 November 1994, OJ L 311, 17.11.2016.

²⁷ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017

²⁸ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017

²⁹ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017

Section 4.3. Use of detention in return procedures

Q20a. *Is it possible to detain a third-country national within the context of the return procedure? (EC Recommendation 10 a)*

Important exceptions to the general rule stated above

Kyllä. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan **ulkomaalaisen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön**, jos muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä ja on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa.

Poikkeuksena yleisiin säilöön ottamisen edellytyksiin, **lapsen säilöön ottamisesta säädetään erikseen** ulkomaalaislain 122 §:ssä. Lapsi voidaan ottaa säilöön, mikäli edellytys säilöön ottamiselle on olemassa ja säilöönotto todetaan viimesijaisena keinona

välttämättömäksi. Lasta on kuultava ennen säilöön ottoa ja sosiaalityöntekijälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi. Huoltajansa kanssa oleva lapsi voidaan ottaa säilöön silloin, kun säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Alle 15-vuotiasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. 15 vuotta täyttänyttä ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. (UikL 122 §)

Q20b. *If Yes, please specify the grounds on which a third-country national may be detained:*

- If there is a risk of absconding;*
- If the third-country national avoids or hampers the preparation of a return or removal process;*
- Other*

a) Kyllä. (UikL 121 §)

b) Kyllä. (UikL 121 §)

c) Lisäksi (UikL 121 §):

Jos säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi;

Jos ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;

Jos ulkomaalainen on säilöön otettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;

Jos ulkomaalaisen siirtoa toiseen jäsenvaltioon vastuuvallion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaisesti valmistellaan ja kyseessä on asetuksen 28 artiklassa tarkoitettu pakenemisen vaara;

Jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Huom. Lapsen säilöön ottamisen edellytykset poikkeavat edellä mainituista, kts. Q20a.

Q21. *How often does your Member State make use of detention for the purpose of removal? Please complete the table below for each reference year.*

Table 2: Third-country nationals placed in detention 2012-2016

	2012	2013	2014	2015	2016	Comments
Total number of third-country nationals placed in detention	730	853	717	801	716	Vuosia 2012-2015 koskevat luvut on otettu Suomen vastauksista EMN ad hoc -kyselyihin 'Use of Detention in Return Procedures - Requested by COM on 30th November 2015' ja 'Use of Detention in Return Procedures (update) - Requested by COM on 9th August 2016'. Vuoden 2016 luvut on saatu Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksiköstä. On huomioitava, että Suomessa ei tilastoida erikseen maastapoistamisen täytäntöönpanoa varten säilöön otettuja kolmansien maiden kansalaisia. Nämä luvut on saatu suodattamalla kaikista ulkomaalaislain perusteella säilöön otetuista henkilöistä sellaiset, jotka ovat 1) kolmansien maiden kansalaisia ja 2) joiden säilöönoton päättymisen syyksi on merkitty 'karkottaminen' tai 'käännyttäminen'.
Number of third-country nationals placed in detention (men)					640	
Number of third-country nationals placed in detention (women)					76	
Number of families in detention					Ei tilastoitu.	
Number of UAMs in detention					4	

Q22a. *What is the overall maximum authorised length of detention? (EC Recommendation 10 b)*

Säilöön otettu on päästettävä vapaaksi viimeistään **kuuden kuukauden** kuluttua säilöönottopäätöksestä. (UlkL 127 §)

Säilöönoton enimmäisaika lisättiin Suomen lainsäädäntöön osana paluudirektiivin täytäntöönpanoa. Kyseessä oli periaatteellisesti tärkeä muutos, vaikka muutoksella ei säilössä pidon kestoa koskevien tilastojen mukaan ollut käytännön merkitystä. Lakimuutos (195/2011) tuli voimaan 1.4.2011.

däntöön osana paluudirektiivin täytäntöönpanoa. Kyseessä oli periaatteellisesti tärkeä muutos, vaikka muutoksella ei säilössä pidon kestoa koskevien tilastojen mukaan ollut käytännön merkitystä. Lakimuutos (195/2011) tuli voimaan 1.4.2011.

Q22b. *Does your national legislation foresee exceptions where this maximum authorised length of detention can be exceeded?*

Kyllä. Säilöönottoaika voi olla edellä mainittua kuutta kuukautta pidempi, **jos säilöön otettu ei tee yhteistyötä** palauttamisen toteuttamiseksi tai **kolmannelta valtiolta ei saada tarvittavia paluusiakirjoja** ja maasta poistamisen täytäntöönpano

viivästyy näistä syistä. Tällöin säilöönottoaika ei kuitenkaan voi ylittää 12 kuukautta. (UlkL 127 §)

Asiasta säädettiin edellisessä Q22a kohdassa mainitulla lakimuutoksella (195/2011).

Q23a. *Is detention ordered by administrative or judicial authorities?*

- a) *Judicial authorities;*
- b) *Administrative authorities;*
- c) *Both judicial and administrative authorities*

c) Säilöön ottamisesta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystään

kuuluva poliisimies ja rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin

arvoinen rajavartiomies. (UlkL 123 §)

Säilöön ottamisesta päättäneen virkamiehen on vii-

pymättä ja viimeistään säilöön ottamista seuraavana päivänä ilmoitettava asiasta käräjäoikeudelle. (UlkL 124 §)

Q23b. *If detention is ordered by administrative authorities, please provide more detailed information on the procedure for reviewing the lawfulness of the detention and the timeframe applicable to such a review:*

- a) *The lawfulness of detention is reviewed by a judge ex officio (if Yes, how long after the start of detention?)*
 b) *The lawfulness of detention is reviewed by a judge if the third-country national takes proceedings to challenge the lawfulness of detention (if Yes, how long after the initiation of such proceedings by the third-country national?)*

a) Kyllä. Edellä kohdassa Q23a mainitulla tavalla säilöön ottamisesta päättäneen virkamiehen on ilmoitettava asiasta käräjäoikeudelle viimeistään säilöön ottoa seuraavana päivänä. Käräjäoikeuden on otettava säilöön ottamista koskeva asia käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua säilöön ottamisesta. Mikäli kyse on ilman huoltajaa olevan alaikäisen säilöön ottamisesta tai säilöön otetun sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, käräjäoikeuden on otettava asia käsiteltäväksi viimeistään vuorokauden kuluttua ilmoituksesta. (UlkL 124 §)

Säilöön ottamisesta päättäneen virkamiehen tai hänen määräämänsä on oltava läsnä asiaa käräjäoikeudessa käsiteltäessä ja esitettävä selvitys säilöön ottamisen edellytyksistä. Säilöön otetun on oltava läsnä käräjäoikeuden istunnossa ja häntä on kuultava säilöön ottamisen edellytyksistä. Vaihtoehtoisesti voidaan käyttää videoneuvottelua tai muuta teknistä tiedonvälitystapaa, jossa käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään. (UlkL 125 §)

b) Ei.

Q24a. *Is the duration of the stay of a third-country national in detention reviewed upon application by the third-country national concerned or ex officio?*

Säilöön otetun pyynnöstä. Jollei säilöön otettua ulkomaalaista ole päästetty vapaaksi, säilöön ottamista koskeva asia on säilöön otetun pyynnöstä otettava uudelleen tutkittavaksi. Asia on otettava käsiteltäväksi viipymättä ja viimeistään neljän vuorokauden kuluttua pyynnön esittämisestä. Säilöön ottamista

koskevaa asiaa ei kuitenkaan tarvitse ottaa uudelleen käsiteltäväksi aikaisemmin kuin kahden viikon kuluttua päätöksestä, jolla käräjäoikeus on määrännyt säilöön otetun pidettäväksi edelleen säilössä asianomaisessa sijoituspaikassa. (UlkL 128 §)

Q24b. *How often is the stay of a third-country national in detention reviewed?*

Kahden viikon välein (kts. edellinen kohta Q24a: asiaa ei tarvitse ottaa käsiteltäväksi aikaisemmin kuin

kahden viikon kuluttua edellisestä säilöönottopäätöksestä).

Q24c. *Is the stay of a third-country national in detention reviewed by judicial or administrative authorities?*

- a) *Judicial authorities;*
 b) *Administrative authorities;*
 c) *Both judicial and administrative authorities;*

a) Kyllä. Säilöön ottamista koskevan asian ottaa uudelleen tutkittavaksi se käräjäoikeus, jonka tuomiopiiriin säilöön otetun säilyttämispaikkakunta kuuluu. (UlkL 128 §)

b) Ei.

c) Ei.

Q25. How many detention centres were open and what was the total detention capacity as of 31st December 2016? (EC Recommendation 10 c)

Table 3: Detention capacity as of 31st December 2016

		Situation as of 31st December 2016	Comments
Number of detention centres		2	
Number of places available in detention centres per category of third-country nationals	Men	Ei eritelty, kts. alla.	-
	Women	Ei eritelty, kts. alla.	-
	Families	Ei eritelty, kts. alla.	-
	Unaccompanied minors	Ei eritelty, kts. alla.	-
	Total	70 asiakaspaikkaa	Asiakaspaikkoja ei ole jaoteltu eri ryhmien mukaan (miehet, naiset, perheet, lapset). Tilat voidaan jakaa tarpeen mukaan ja perheille tai naisille voidaan antaa omat huoneensa.

Q26. How does your Member State measure the number of detention places?

Säilöönottotilat lasketaan asiakaspaikkojen mukaan.

Q27. Are third-country nationals subject to return procedures detained in specialised detention facilities (i.e. a facility to keep in detention third-country nationals who are the subject of a return procedure)? (EC Recommendation 21 c)

Ei. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon turvaamista varten säilöön otettu ulkomaalainen sijoitetaan samaan säilöönottoyksikköön kuin muista syistä säilöön otetut ulkomaalaiset.

If No, please specify the kind of facilities which are used to detain third-country nationals.

Säilöön otettu ulkomaalainen sijoitetaan säilöönottolaissa tarkoitettuun säilöönottoyksikköön. Jos säilöönottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä, säilöön otettu ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin pidätystiloihin. Lisäksi ulkomaalainen voidaan poikkeuksellisesti sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, jos ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönottoyksiköstä. Tällöin säilöön ottaminen poliisin pidätystiloissa saa kestää enintään neljä vuorokautta ja rajavartiolaitoksen tiloissa enintään 48 tuntia. Säilöön otettua lasta ei saa sijoittaa poliisin tai rajavartiolaitoksen pidätystiloihin, vaan hänet on aina sijoitettava säilöönottoyksikköön. (UikL 123 a)

Q28a. Has your Member State faced an emergency situation where an exceptionally large number of third-country nationals to be returned placed an unforeseen heavy burden on the capacity of the detention facilities or on the administrative or judicial staff?

Please elaborate on the circumstances in which this happened:

Ei.³⁰

Q28b. Has your Member State's capacity to guarantee the standards for detention conditions, as defined in Article 16 of the Return Directive, been affected due to an exceptionally large number of other categories of third-country nationals (e.g. Dublin cases) being placed in detention facilities? Yes/No

Ei.³¹

³⁰ Yksikönjohtaja Pekka Nuutinen/Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, sähköposti 25.8.2017.

³¹ Yksikönjohtaja Pekka Nuutinen/Maahanmuuttovirasto, vastaanottoyksikkö, sähköposti 25.8.2017.

Section 4.4. Use of alternatives to detention in return procedures

Q29. Are there any alternatives to detention available for third-country nationals?

Table 4: Alternatives to detention

Alternatives to detention	Yes/ No (If yes, please provide a short description)
Reporting obligations (e.g. reporting to the policy or immigration authorities at regular intervals)	Kyllä. Ulkomaalainen voidaan velvoittaa ilmoittautumaan poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen toimipisteessä taikka vastaanottokeskuksessa määräajoin. (UlkL 118 §)
Obligation to surrender a passport or a travel document	Kyllä. Ulkomaalainen voidaan määrätä luovuttamaan matkustusasiakirjansa tai matkalippunsa poliisin tai rajatarkastusviranomaisen haltuun. (UlkL 119 §)
Residence requirements (e.g. residing at a particular address)	Kyllä. Ulkomaalainen voidaan määrätä ilmoittamaan poliisille tai rajatarkastusviranomaisille paikka, josta hän on tavoitettavissa. (UlkL 119 §) Lisäksi kansainvälistä suojelua hakeneelle henkilölle voidaan määrätä asumisvelvollisuus, jos kevyemmät turvaamistoimet eivät ole riittäviä. Asumisvelvollisuus tarkoittaa, että henkilö määrätään asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Ilmoittautumiskertojen määrää päätettäessä tulee varmistaa, ettei asumisvelvollisuuteen määrätyn oikeuksia rajoiteta enempää kuin välttämätöntä. Asumisvelvollisuuden kesto on korkeintaan 14 kuukautta. (UlkL120 a §)
Release on bail (with or without sureties)	Kyllä. Ulkomaalainen voidaan velvoittaa asettamaan viranomaisen määräämä vakuus valtiolle oleskelu- tai paluukustannuksistaan. (UlkL 120 §)
Electronic monitoring (e.g. tagging)	Ei.
Guarantor requirements	Ei.
Release to care worker or under a care plan	Ei.
Community management programme	Ei.
Other alternative measure available	Ei.

Q30. Challenges associated with the implementation of detention and/or alternatives to detention

Säilöönnotosta päättää yleensä poliisi. Poliisin mukaan haastavinta on ensimmäinen arvio: onko tapauksessa perusteet säilöönnotolle vai riittäisikö muu turvaamistoimi.³²

Q31. Examples of good practice in the implementation of detention and alternatives to detention

-

³² Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

Section 5: Procedural safeguards and remedies

Q32. *Is the application of the principle of non-refoulement and/or of Article 3 European Convention on Human Rights systematically assessed as part of the procedure to take a return decision? (EC Recommendation 12 d)*

Kyllä.

If No, under which circumstances is it assessed?

- a) *It is never assessed as part of the return procedure;*
- b) *It is only assessed once (e.g. during the asylum procedure) and does not need to be repeated during the return procedure;*
- c) *Other*

-

Q33. *Before which authority can a return decision be challenged?*

- a) *Judicial authority;*
- b) *Administrative authority;*
- c) *Competent body composed of members who are impartial and who enjoy safeguards of independence*

- | | |
|--|---|
| <p>a) Kyllä. Maastapoistamispäätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. (UlkL 190 §) Hallinto-oikeuden maasta poistamista koskevas- ta päätöksestä voi hakea valituslupaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, jos lain soveltamisen kannalta muis- sa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia kor-</p> | <p>keimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos lu- van myöntämiseen on muu erityisen painava syy. (UlkL 196 §)</p> <p>b) Ei.</p> <p>c) Ei.</p> |
|--|---|

Q34. *Is there a deadline for the third-country national concerned to appeal the return decision? (EC Recommendation 12 b)*

If Yes, please specify whether the deadline is:

- a) *Less than a week;*
- b) *Two weeks;*
- c) *One month;*
- d) *As long as the return decision has not been enforced;*
- e) *Other*

Kyllä.

Kun kyseessä on ensimmäisen asteen valitus hallin- to-oikeuteen, valitusajat ovat seuraavat:

- e) Jos kyse on turvapaikkamenettelyssä tehdystä Maahanmuuttoviraston päätöksestä, valitusaika on 21 päivää. (UlkL 190 §)

c) Jos kyse on muussa kuin turvapaikkamenettelyssä tehdystä maasta poistamispäätöksestä, valitusaika on 30 päivää. (Hallintolainkäyttölaki 22 §)

Kun kyseessä on toisen asteen valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen, valitusaika on:

- b) Kaksi viikkoa. (UlkL 196 §)

Q35. *Does the appeal against a return decision have a suspensive effect? (EC Recommendation 12 c)*

If Yes, under which conditions? Are there cases where the appeal is not suspensive?

Kyllä. Perussääntö on, että maastapoistamispäätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehty valitus ei kuitenkaan estä täytäntöönpanoa, ellei korkein hallinto-oikeus toisin määrää. (UikL 200 §) Tämän perusteella pääsääntö on, että **ensimmäisen asteen valitus hallinto-oikeuteen estää maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon, mutta toisen asteen valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei estä täytäntöönpanoa.**

Ulkomaalaislaissa säädetään kuitenkin **useita poikkeuksia, joissa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus poikkeaa yllä mainitusta:**

- Kun ulkomaalainen ei ole hakenut turvapaikkaa, päätös käännyttämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei hallinto-oikeus toisin määrää. (UikL 201 §)
- Turvapaikanhakijalle tehty käännyttämisspätös voidaan panna täytäntöön tiedoksiannon jälkeen, kun
 - henkilö on peruuttanut turvapaikkahakemuksensa
 - hakemus on jätetty tutkimatta Dublin-säännösten perusteella

- henkilö on saanut kansainvälistä suojelua toisessa EU-maassa, johon hänet voidaan palauttaa
 - kyseessä on uusintahakemus, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita (UikL 201 §)
- Turvapaikanhakijalle tehty käännyttämisspätös voidaan panna täytäntöön kahdeksantena päivänä tiedoksiannosta, kun
- hakemus on jätetty tutkimatta, koska hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkamaasta tai turvallisesta kolmannelta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa
 - hakemus on katsottu ilmeisen perusteettomaksi
- Täytäntöönpanoa ennen on varmistettava, että määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää. (UikL 201 §)

Ennen päätöksen lainvoimaisuutta täytäntöönpanokelpoisiksi tulevien maasta poistamispäätösten kohdalla valituksen yhteydessä on mahdollista hakea täytäntöönpanon keskeyttämistä tai kieltämistä kyseessä olevalta valitusviranomaiselta. Hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus voi kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä sen keskeytettäväksi. (Hallintolainkäyttölaki 32 §)

Q36. *Does national legislation in your Member State provide for an administrative/judicial hearing for the purposes of return?*

Kyllä. Ulkomaalaislain 145 §:n mukaan ulkomaalaiselle ja hänen Suomessa olevalle aviopuolisolle tai tähän rinnastettavalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi häntä koskevassa pääsyn epäämistä, käännyttämistä, karkottamista tai maahantulokiellon määräämistä koskevassa asiassa. Kuuleminen suoritetaan ennen maastapoistamispäätöksen tekemistä.

Lisäksi poliisi pitää maastapoistamispuhuttelun päätöksen tiedoksiannon yhteydessä ja mahdollisesti uudelleen päätöksen tullessa lainvoimaiseksi. Maastapoistamispuhuttelu perustuu poliisiin sisäiseen ohjeistukseen eikä siitä ole säädetty laissa. Maastapoistamispuhuttelussa poliisi kertoo palautettavalle hänen velvollisuudestaan poistua maasta ja eri poistumisvaihtoehdoista. Poliisi selvittää palautettavalta, millä tavalla hän aikoo poistua maasta.³⁴

³⁴ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

Q37. *Is there a possibility to hold the return hearing together with hearings for different purposes? (EC Recommendation 12 a)*
If Yes, which ones?

Kyllä. Ulkomaalaislain 145 §:n edellyttämä kuuleminen voidaan suorittaa esimerkiksi turvapaikkapuhuttelun, perhesidekuulemisen tai muun kuulemisen yhteydessä.

Poliisin maastapoistamispuhuttelu pidetään päätöksen tiedoksiannon yhteydessä ja mahdollisesti uudelleen päätöksen tullessa lainvoimaiseksi.³⁵

Q38. *Is there an obligation for the third-country national concerned to attend the hearing in person?*

If No, please describe what alternatives can be used.

Ei. Ulkomaalaislain 145 §:n edellyttämä kuuleminen voidaan suorittaa myös esimerkiksi kirjallisesti.

Poliisin maastapoistamispuhuttelun osalta tätä ei ole erikseen säädetty, mutta käytännössä kyseessä on henkilökohtainen puhuttelu.³⁶

³⁵ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

³⁶ Ylikonstaapeli Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

Section 6: Family life, children and state of health

Q39. Which categories of persons are considered vulnerable in relation to return/detention?

Please differentiate between return and detention if applicable.

Paluu

Suomen lainsäädännössä ei ole erikseen lueteltu ryhmiä, joiden katsotaan olevan haavoittuvassa asemassa paluuseen liittyen. Ulkomaalaislain 146 §:ssä säädetään maasta poistamiseen liittyvästä **kokonaisharkinnasta**, jonka mukaan asiassa otetaan huomioon **kaikki päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan**. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Muita 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. Pykälän luettelo ei ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan siinä on todettu, että *ainakin* mainittuihin seikkoihin on kiinnitettävä erityistä huomiota. **Myös ulkomaalaisen haavoittuvaan asemaan liittyvät seikat on arvioitava tässä yhteydessä**, koska harkinnassa on otettava huomioon asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan.

Vaikka ulkomaalaislaissa ei ole erikseen lueteltu haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä, tietyt ryhmät nousevat lainsäädännöstä esille. Edellä mainitussa säännöksessä kokonaisharkinnasta mainitaan erityisesti **lapsen etu** ja **perhe-elämän suoja**. Lisäksi Ulkomaalaislain 6 §:ssä todetaan, että lasta koskevassa päätöksenteossa on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Tämä koskee lapsen asian käsittelyä ja häntä koskevaa päätöksentekoa kokonaisuudessaan, ja kattaa siten myös paluuseen liittyvät kysymykset. Maahanmuuttovirasto on antanut ohjeen lapsen asian käsittelystä ja päätöksenteosta.³⁷ Ohjeen luku 6 käsittelee lapsen edun arvioimista maasta poistamista harkittaessa. Ohjeessa käsitellään tilannetta, jossa lapsi itse on maasta poistamisen kohteena joko yksin tai yhdessä perheensä kanssa sekä tilannetta, jossa lapsen kanssa samaan perhekokonaisuuteen kuuluva henkilö on kohteena.

Haavoittuva asema mainitaan ulkomaalaislain 52 §:ssä, joka käsittelee oleskeluluvan myöntämistä yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Säännöksen mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään **oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä, 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. Koska lupaharkinnassa kyseisen oleskeluluvan kohdalla arvioidaan olosuhteita, joihin henkilö joutuisi kotimaassaan, säännös liittyy läheisesti kysymykseen maasta poistamisesta. Säännöksessä ei ole eritelty, missä tilanteessa henkilön katsotaan olevan haavoittuvassa asemassa. Lain esitöistä³⁸ nousevat kuitenkin esille seuraavat esimerkkiryhmät: lapset, lapsiperheet, yksin tulleet alaikäiset, vanhukset sekä yksinhuoltajat. Säännös ei koske ainoastaan turvapaikanhakijoita, mutta käytännössä kyse on usein turvapaikanhakijasta, jolle ei myönnetä oleskelulupaa kansainvälisen suojelun perusteella, mutta jonka ei inhimillisesti ajatellen kuitenkaan voida edellyttää palaavan kotimaahansa.

Säilöönotto

Suomen lainsäädännössä ei ole lueteltu tyhjentävästi myöskään ryhmiä, joiden katsotaan olevan haavoittuvassa asemassa säilöön ottoon liittyen. Säilöönottolain 11 §:ssä on lueteltu seuraavat ryhmät, joiden huolenpidon järjestämisessä tulee ottaa huomioon heidän erityiset tarpeensa: **alaikäiset, kidutuksen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrin tai muutoin heikommassa asemassa olevat**. Luettelo ei kuitenkaan ole luonteeltaan tyhjentävä, vaan esimerkinomainen. Henkilön haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet on aina selvitettävä yksilöllisesti. Lisäksi säilöönottolain 11 §:n perusteella erityistä huomiota kiinnitetään perheenjäseniin, joille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä ja joille järjestetään riittävän yksityisyyden takaavat majoitustilat. Ilman huoltajaa oleva alaikäinen tulee majoittaa erillään täysi-ikäisistä säilöön otetuista. Kuten säilöönottolain 11 §:stä

³⁷ Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037.

³⁸ HE 28/2003 vp.

käy ilmi, **alaikäiset nousevat esille haavoittuvana ryhmänä, jonka tarpeet tulee erityisesti huomioida** säilöönottotilanteessa. Esimerkiksi säilöönottolain 14 §:n mukaan säilöön otetulle lapselle järjestetään säilöönottoyksikön oloihin soveltuvaa ja hänen ikäänsä nähden sopivaa vapaa-ajantoimintaa. Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä on säädetty erikseen ulkomaalaislain 122 §:ssä (katso Q20a).

Turvapaikanhakijat

Edellä mainittu paluuta ja säilöönottoa koskeva sääntely koskee kaikkia Suomessa olevia ulkomaalaisia riippumatta heidän statuksestaan. Tämän ohella **haavoittuvassa asemassa olevia koskevaa sääntelyä on nimenomaisesti turvapaikanhakijoiden kohdalla**. Ulkomaalaislain 96 a §:n mukaan haavoittuvassa asemassa olevalle turvapaikanhakijalle annetaan tukea sen varmistamiseksi, että hän voi hyötyä turvapaikkamenettelyyn liittyvistä oikeuksista ja noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia. Nämä menettelylliset takeet liittyvät haavoittuvassa asemassa olevan turvapaikanhakijan paluuseen vä-

lillisesti, koska turvapaikkamenettelyn aikana arvioidaan hakijan tarve kansainväliselle suojelulle tai oleskeluluvulle yksilöllisestä inhimillisestä syystä.³⁹ Lisäksi vastaanottolain 6 §:ssä todetaan, että lakia sovellettaessa on otettava huomioon haavoittuvassa asemassa olevan erityistarpeet.⁴⁰ Kummassakaan säännöksessä ei luetella tyhjentävästi, keitä haavoittuvassa asemassa olevilla tarkoitetaan. Säännösten esitöissä⁴¹ mainitaan kuitenkin vastaanottodirektiivin 21 artiklaan perustuen seuraavat ryhmät: alaikäiset, erityisesti ilman huoltajaa olevat alaikäiset, vammaiset, vanhukset, raskaana olevat naiset, yksinhuoltajat, joilla on alaikäisiä lapsia, ihmiskaupan uhrit, vakavista sairauksista ja mielenterveyshäiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen, raiskauksen tai muun vakavan psyykkisen, fyysisen tai seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet kuten naisten sukuelinten silpomisen uhrit. Esimerkkiluettelo ei ole tyhjentävä, vaan henkilön haavoittuva asema ja siitä johtuvat erityistarpeet on aina selvitettävä yksilöllisesti. Tästä syystä luettelon lisäämistä lakiin ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena.

Q40. *In order to ensure that the best interest of the child is taken into account, how and by whom is it assessed before issuing a return decision? (EC Recommendation 13)*

Lapsen etu arvioidaan Maahanmuuttovirastossa aina ennen lasta koskevan maastapoistamispäätöksen tekemistä tai jos maasta poistettava on lapsen kanssa samaan perhekokonaisuuteen kuuluva henkilö. Lapsen edun arvioi Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja, joka tekee maastapoistamispäätöksen.

Maahanmuuttovirastossa on käytössä ohje *Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa*.⁴² Ohjeeseen on koottu lapsia koskevien asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa huomioon otettavia seikkoja. Ohjeen tarkoitus on tukea lapsen edun arvioimista niin, että lapsen etu ja lasten erityinen asema tulee aina asianmukaisesti huomioiduksi lapsen asioita käsiteltäessä ja heitä koskevassa päätöksenteossa. Ohjeessa on käsitelty lapsen edun elementtejä ja niiden konkreettisia ilmenemismuotoja. Ohje antaa suuntaviivoja lapsen edun yhdenmukaiselle arvioinnille. Näin pyritään osaltaan varmistamaan, että päätöksentekijöillä on käytettävissä yhtenäiset kriteerit ja riittävä asiantuntemus lapsen edun arvioimiseen. Lapsen edun sisältöä ei ole määritelty ulkomaalaislaissa, eikä sitä ole muutenkaan yhtenäisesti määritelty. Lapsen etua on eri lähteissä

hahmoteltu osin eri tavoin, eikä ole olemassa yhtä ainoaa, yksiselitteisesti oikeaa tai sitovaa tapaa määrittellä sen sisältöä. Lapsen etu määrittyy yksittäistapauksen olosuhteiden perusteella. Ohjeessa lapsen etu on jaoteltu karkeasti neljään pääelementtiin: 1) turvallisuus, 2) perhe ja läheiset ihmissuhteet, 3) hyvinvointi, kehitys ja identiteettitarpeet sekä 4) lapsen osallistuminen. Lapsen edun arvioinnissa otetaan huomioon kaikki yksittäisen lapsen tilanteessa relevantit lapsen edun elementit ja asiassa esiin tulleet lapsen olosuhteet. Eri elementtien painoarvo riippuu toisistaan ja vaihtelee tapauskohtaisesti lapsen olosuhteiden mukaan, samoin kuin elementtien sisältö.

Ohjeen luku 6 käsittelee lapsia ja maasta poistamista. Maasta poistamista koskevissa asioissa lapsen etu on osa kokonaisharkintaa (UlkL 146 §). Kokonaisharkinta tarkoittaa yksittäistapauksellista punnintaa, jossa otetaan yhtäältä huomioon ne seikat ja olosuhteet, jotka puoltavat maasta poistamista ja toisaalta ne seikat, jotka puhuvat ulkomaalaisen maasta poistamista vastaan. Kokonaisharkinnassa vaikuttavia seikkoja selvitetään asianomaisen ja perheenjäsenen kuulemisen kautta, lausuntopyyntöin viranomaisille sekä asianomaisen toimittaman selvi-

³⁹ Säännös perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

⁴⁰ Pykälän taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.

⁴¹ HE 171/2014 vp. ja HE 218/2014 vp.

⁴² Lapsen asian käsittely ja päätöksenteko Maahanmuuttovirastossa, MIGDno/2013/1037.

tyksen perusteella. Koska kyseessä ei ole asianosaisaloitteinen asia, selvittämisvastuu on viranomaisella. Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan *ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.* Lapsen kuulemiseen hänen vanhempansa koskevan maastapoistamisasian yhteydessä ei ole vastaavaa lakisääteistä velvollisuutta. Viranomaisen selvittämisvelvollisuus voi kuitenkin joissakin tapauksissa edellyttää lapsen ja vanhemman suhteen selvittämistä kuulemismenettelyssä tai

lausunnon pyytämistä sosiaaliviranomaiselta. Turvapaikanhakijalasten ollessa kyseessä kaikkia ilman huoltajaa Suomeen saapuneita alaikäisiä kuullaan henkilökohtaisesti iästä riippumatta. Yksin tulleen alaikäisen turvapaikanhakijan kohdalla pyydetään lisäksi aina vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän lausunto siitä, miten lapsen etu tulisi ottaa huomioon hakijan tapauksessa. Vanhempiansa mukana maahan saapuneiden turvapaikanhakijalasten kohdalla kuuleminen järjestetään 12 vuotta täyttäneille lapsille, tätä nuoremmille vain tarvittaessa. Huoltajiensa mukana tulneiden lasten kohdalla pyydetään sosiaalityöntekijän lausunto lähtökohtaisesti vain, jos lapsen ja vanhemman etujen välillä on ristiriita tai jos perheen tilanteessa on erityistä haavoittuvuutta.

Q41. Which elements are taken into account to determine the best interest of the child when determining whether a return decision should be issued against an irregularly staying minor (aside from the assessment of the non-refoulement principle)?

Table 5: Elements considered in determining the best interest of the child

Elements considered	Yes/No	Comments
Child's identity	Kyllä	Lapsen identiteetin osalta huomioidaan esim. lapsen etninen tausta sekä kieli- ja kulttuuritausta.
Parents' (or current caregiver's) views	Kyllä	Huoltajiensa kanssa Suomessa olevan alaikäisen puhevaltaa käyttää hänen huoltajansa. Yksin tulleelle alaikäiselle turvapaikanhakijalle on määrätty edustaja, joka käyttää puhevaltaa lapsen asiassa.
Child's views	Kyllä	Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan <i>Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota.</i>
Preservation of the family environment, and maintaining or restoring relationships	Kyllä	Maasta poistamisissa on yleensä pidetty lähtökohtana, että vanhempiansa mukana Suomeen saapunut lapsi seuraa vanhempiaan, ellei lapsen etu poikkeuksellisesti edellytä muuta.
Care, protection and safety of the child	Kyllä	
Situation of vulnerability	Kyllä	
Child's right to health	Kyllä	
Access to education	Kyllä	Lapsen koulunkäynti Suomessa voi olla maasta poistamista vastaan puhuva seikka.
Other (please describe)	-	

Q42. *In the event a return decision against an unaccompanied minor cannot be carried out, does your Member State grant the minor a right to stay?*

Jos maastapoistamispäätös jätetään tekemättä sen vuoksi, että asianmukaisesta vastaanotosta ei voida varmistua, myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä in-

himillisestä syystä (UIKL 52 §). Muussa tapauksessa oleskelulupaa ei myönnetä.

Q43. *Does your Member State have in place any reintegration policies specifically targeted to unaccompanied minors? (EC Recommendation 13 c)*

If Yes, please describe such policies.

Suomessa yksintulleiden alaikäisten palaajien **määrät ovat pieniä eikä nimenomaisesti yksintulleille alaikäisille suunnattuja uudelleen-kotouttamishjelmia ole.** Yksintulleet alaikäiset turvapaikanhakijat voivat kuitenkin palata Maahanmuuttoviraston yleisen vapaaehtoisen paluun ohjelman avulla, johon sisältyy myös uudelleenkotoutumisen tuki. Uudelleenkotoutumisen tuki tarjotaan joko hyödyketukena tai käteistukena, joka on suuruudeltaan 150–1 500 euroa. Ohjelman toimeenpanijana on Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestö IOM:n Suomen maatoimisto. IOM toteaa, että yksintulleet alaikäiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja heidän erityistarpeensa huomioidaan IOM:n vapaaehtoisen paluun ja paluutuen järjestelyissä. IOM varmistaa aina vapaaehtoisesti palaavan yksintul-

leen alaikäisen kohdalla, että (a) lapsen huoltaja/edustaja Suomessa ja paluumaassa puoltavat paluuta ja katsovat, että paluu kotimaahan on lapsen edun mukainen; (b) perheolosuhteiden selvittäminen on tehty; ja (c) paluumaassa on vastaanottava taho (lähtökohtaisesti oma huoltaja). Tämä järjestyy läheisessä yhteistyössä alaikäisen, hänen edustajansa, vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän, sekä paikallisen IOM:n toimiston ja/tai paikallisviranomaisen kanssa.⁴³

Vuonna 2015 Suomesta palasi tuetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta 3 yksintullutta alaikäistä. Vuonna 2016 vapaaehtoisesti palanneita yksintulleita alaikäisiä oli 20.⁴⁴

Q44. *Can the enforcement of the return decision be postponed on the grounds of health issues?*

If Yes, please describe any relevant practice/case law.

Kyllä.

Terveystila huomioidaan jo maasta poistamista koskevassa päätösharkinnassa, mikäli henkilön heikko terveystila tekisi maasta poistamisen ilmeisen kohtuuttomaksi. Tähän velvoittaa ulkomaalaislain 146 §, jossa säädetään maasta poistamiseen liittyvästä kokonaisharkinnasta: huomioon on otettava kaikki päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Jos oleskeluluvan epääminen ja ulkomaalaisen palaaminen kotimaahansa olisi ilmeisen kohtuutonta hänen heikon terveystilansa vuoksi, hänelle myönnetään oleskelulupa yksilöllisestä inhimillisestä syystä (UIKL 52 §). Jotta oleskelu-

luvan myöntäminen terveystilan vuoksi tulisi kyseeseen, henkilön terveystilassa olevan ongelman tulee olla vakava ja pysyvä.

Mikäli terveysongelma on tilapäinen, maastapoistamispäätös tehdään, mutta sen täytäntöönpanoa lykätään. Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanosta vastaava poliisi arvioi, onko henkilö matkustuskunnossa. Tarvittaessa palautettavan henkilön terveystilasta pyydetään lääkärinlausunto ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa.⁴⁵

⁴³ Katarina Iskala/Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Helsingin maatoimisto, sähköposti 1.9.2017.

⁴⁴ Katarina Iskala/Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Helsingin maatoimisto, sähköposti 1.9.2017.

⁴⁵ Ylikomisario Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

Q45. *How is the assessment of the state of health of the third-country national concerned conducted?*

- a) *The third-country national brings his/her own medical certificate;*
 b) *The third-country national must consult with a doctor appointed by the competent national authority*

a) Kyllä. Kuten edellä kohdassa Q44 esitetään, maasta poistettavan terveydentila arvioidaan tarvittaessa maasta poistamista koskevan päätösharkinnan yhteydessä ja/tai myöhemmin maastapoistamispäätöstä täytäntöön pantaessa. Molemmissa vaiheissa maastapoistamispäätöksen kohteena oleva henkilö voi halutessaan toimittaa selvitystä terveydentilastaan. (Katso myös b-kohta: myös viranomainen voi ohjata asiakkaan tarvittaessa lääkäriin.)

b) Kyllä. Maasta poistettavan terveydentila arvioidaan tarvittaessa maasta poistamista koskevan päätösharkinnan yhteydessä ja/tai myöhemmin maastapoistamispäätöstä täytäntöön pantaessa. Molemmissa vaiheissa viranomainen ohjaa tarvittaessa asiakkaan lääkäriin ja pyytää lääkärinlausuntoa asiakkaan tilasta. (Katso myös a-kohta: myös maastapoistamispäätöksen kohteena oleva henkilö voi halutessaan toimittaa selvitystä terveydentilastaan.)

Q46. *When returnees suffer from health problems does your Member State take into account the accessibility of medical treatment in the country of return?*

If Yes, which authority is responsible for this assessment of the accessibility?

Kyllä. Arvion lääketieteellisen hoidon saatavuudesta tekee Maahanmuuttovirasto. Käytännössä kyseinen arvio tulee yleensä tehtäväksi kielteiseen turvapaikkapäätökseen liittyvän maasta poistamisen yhteydessä, jolloin Maahanmuuttovirasto on päätöksenteosta vastaava viranomainen. Tilanteessa, jossa poliisi tai rajatarkastusviranomainen olisivat muutoin toimivaltaisia tekemään maastapoistamispäätöksen, ne

siirtävät asian Maahanmuuttovirastolle ratkaistavaksi lääketieteellisen hoidon saatavuuden arvioimista varten. Maahanmuuttovirasto käyttää hoidon saatavuuden arvioinnissa Maahanmuuttoviraston maatiepalvelua, jolla on käytössään Medcoi-tietokanta sekä muut maatietolähteet.⁴⁶

Q47. *When returnees suffer from health problems, does your Member States make provision for the supply of the necessary medication in the country of return?*

If Yes, for how long is the medication provided?

Kyllä. Jos palautettavalla on lääkitystä vaativa sairaus, lääkkeitä on oltava saatavilla maassa, johon hänet palautetaan. Maahanmuuttovirasto arvioi lääkkeiden saatavuuden, kuten edellä kohdassa Q46 on

kerrottu. Matkan ajaksi ja heti saapumisen jälkeiseksi ajaksi lääkkeet annetaan mukaan Suomesta lähtiessä.

Q48. *Does your Member State postpone return if the third-country national concerned is pregnant?*

Kyllä. Käytännössä noudatetaan lentoyhtiöiden antamia aikarajoja lentämiselle: lentomatrustaminen sallitaan, kunnes 36 raskausviikkoa on täynnä. Kun

28 raskausviikkoa on täynnä, vaaditaan lääkärinlausunto, joka todistaa, että raskaus on edennyt normaaliksi.⁴⁷

Q49a. *Is it possible to detain persons belonging to vulnerable groups, including minors, families with children, pregnant women or persons with special needs? (EC Recommendation 14)*

Kyllä. Haavoittuvassa asemassa olevia voidaan ottaa säilöön tietyin rajoituksin (katso Q49b).

⁴⁶ Ylitarkastaja Mikko Nyman/maatietopalvelu, Maahanmuuttovirasto, sähköposti 7.9.2017.

⁴⁷ Ylikomisario Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

Q49b. If applicable, under which conditions can vulnerable persons be detained?Lapset

Lapsen säilöön ottamisesta säädetään ulkomaalaislain 122 §:ssä. Yleisesti lapsen säilöön otosta säädetään seuraavaa: lapsi voidaan ottaa säilöön, mikäli edellytys säilöön ottamiselle on olemassa ja säilöönotto todetaan **viimesijaisena keinona välttämättömäksi**. Lisäksi lasta on kuultava ennen säilöön ottoa ja sosiaalityöntekijälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

a) **Huoltajansa kanssa olevat alaikäiset:** Huoltajansa kanssa oleva lapsi voidaan ottaa säilöön silloin, kun säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. (UlkL 122 §) Säilöönottolain 11 §:n mukaan perheenjäsenille tarjotaan mahdollisuus majoittua yhdessä ja heille järjestetään erilliset, riittävän yksityisyyden takaavat majoitustilat. Lisäksi säilöönottolain 14 §:n mukaan säilöön otetulle lapselle järjestetään säilöönottoyksikön oloihin soveltuvaa ja hänen

ikänsä nähden sopivaa vapaa-ajantoimintaa.

b) **Yksintulleet alaikäiset:** Alle 15-vuotiaista yksintullutta alaikäistä ei saa lainkaan ottaa säilöön. 15 vuotta täyttänyt yksintullut alaikäinen voidaan ottaa säilöön vasta sen jälkeen, kun häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. (UlkL 122 §) Säilöönottolain 11 §:n mukaan ilman huoltajaa oleva alaikäinen tulee majoittaa erillään täysi-ikäisistä säilöön otetuista.

Muut haavoittuvassa asemassa olevat

Muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoa ei ole kielletty, mutta heidän erityiset tarpeensa tulee ottaa huomioon säilöönoton yhteydessä. Säilöönottolaissa on lueteltu seuraavat haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät: alaikäiset, kidutuksen, raiskauksen, muun ruumiillisen tai seksuaalisen väkivallan uhrit tai muutoin heikommassa asemassa olevat (katso Q39).

Q50. Challenges associated with the implementation of the return of vulnerable persons

Haavoittuvassa asemassa olevat, kuten muutkin palajat, voivat palata joko vapaaehtoisesti IOM:n vapaaehtoisen paluun ohjelman kautta taikka poliisin täytäntöön panemana.

Sekä IOM että poliisi totesivat erilaisista **sairauksista kärsivien henkilöiden** paluuseen liittyvän erityisiä haasteita. Poliisi totesi, että palautuslennolle on tarvittaessa järjestettävä mukaan terveydenhoitohenkilökuntaa, mikäli palautettavan terveydentila sitä edellyttää.⁴⁸ Myös IOM kertoi järjestävänsä tarvittaessa apua ja hoitohenkilökuntaa matkalle. Lisäksi IOM totesi tuen tarpeen voivan ilmetä jo paluupäätöksen tekohetkellä sen varmistamiseksi, että palaajan päätös on tietoinen ja harkittu. Lisäksi IOM totesi palaajan terveydentilan voivan edellyttää paluun jälkeisiä järjestelyjä.⁴⁹ Sekä poliisi että IOM totesivat myös ihmiskaupan uhrien palautuksiin liittyvän erityisiä haasteita turvallisen paluun takaamiseksi. Ihmiskaupan uhreille tarjottu tuki tai auttamisjärjestelmät vaihtelevat paljon paluumaasta riippuen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu raportoi esimerkiksi Italian ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän puutteista vuonna 2016.⁵⁰ Maahanmuuttovirasto teki tiedonkeruumatkan Italiaan vuoden 2017 alussa, tarkisti sen

jälkeen päätöskäytäntöään ja alkoi harkita ihmiskaupan uhrien käännättämistä Italiaan entistä tarkemmin ja yksilöllisemmin.⁵¹

IOM on havainnut lisäksi seuraavia haavoittuvassa asemassa olevien vapaaehtoiseen paluuseen liittyviä haasteita:

- Kansalaisuuden varmistaminen ja matkustusasiakirjan hankkiminen on toisinaan ollut vaikeaa sellaisten **lasten kohdalla, jotka ovat syntyneet Suomessa ulkomaalaisille vanhemmille**. Maistraatit muuttivat käytäntöjään vuonna 2016 siten, etteivät ne enää myöntäneet ulkomaalaisille vanhemmille syntyneille lapsille syntymätodistusta, josta olisi ilmennyt molempien vanhempien ja lapsen nimet sekä syntymäajat. Tällainen todistus on yleensä edellytyksenä kansalaisuuden varmistamiselle sekä matkustusasiakirjan saamiselle lähetystöstä. Joissakin tapauksissa vapaaehtoinen paluu ei tästä syystä ollut mahdollista perheille, vaikka paluu olisi muilta osin ollut järjestettävissä Uusi, toimiva syntymätodistusmalli kehitettiin Maistraatin, Maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten yhteistyössä ja otettiin käyttöön 31.8.2017.

⁴⁸ Ylikomisario Mikko Sivola/Helsingin poliisilaitos, haastattelu 15.6.2017.

⁴⁹ Katarina Iskala/Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Helsingin maatoimisto, sähköposti 1.9.2017.

⁵⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutettu: Nigerianlaistaustaiset seksuaalisesti hyväksikäytetyt ihmiskaupan uhrit Suomessa: ulkomaalaislain soveltamiskäytäntö, Muistio VVTDno: 2016-552.

⁵¹ Maahanmuuttoviraston tiedote 23.2.2017, Italian ihmiskaupan uhrien auttamisverkosto kuormittunut - palautuksia harkitaan jatkossa entistä tarkemmin.

- Vapaaehtoinen paluu ja uudelleenkotoutumisen tuki liittyvät läheisesti toisiinsa, koska uudelleenkotoutumisen tuki on tärkeää kestäväälle paluulle. IOM katsoo, että erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palaaajien kohdalla **suurempi ja joustavampi tuki** auttaisi palaaajia tulemaan kykeneviksi huolehtimaan itsestään.

Poliisi totesi lisäksi, että **yksintulleen alaikäisen vastaanotosta varmistuminen on haastavaa.**

Q51. *Examples of good practice concerning the return of vulnerable persons*

IOM nosti esille hyvinä käytäntöinä (ei arvioitu):

- Paluun suunnitteleminen, jossa huomioidaan palaajan yksilöllinen tilanne.
- Läheinen yhteistyö kaikkien paluutoimijoiden kesken (salassapitosäännökset huomioiden). Yhteistyöllä varmistetaan, että palaaja on hyvin tiedotettu ja saa tarvittavaa neuvontaa ja että matkan ajaksi pystytään järjestämään tarvittavat tukitoimet.

- Riittävän ajan antaminen paluun järjestämiselle, jotta palaaja ehtii valmistautua paluuseen ja paluu voidaan toteuttaa turvallisesti ja humanisti.
- Kokonaisvaltainen lähestymistapa uudelleenkotouttamiseen, jossa huomioidaan palaajan henkiseen ja fyysiseen terveyteen liittyvät sekä sosiaaliset ja ammatilliset tarpeet.⁵²

⁵² Katarina Iskala/Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM, Helsingin maatoimisto, sähköposti 1.9.2017.

Section 7: Voluntary departure

Q52a. *Is a period of voluntary departure granted: (EC Recommendation 17)*

a) *Automatically with the return decision?*

or

b) *Only following an application by the third-country national concerned for a period for voluntary departure?*

Important exceptions to the general rule stated above

a) Kyllä.

Vapaaehtoisen paluun aikaa ei määrätä, jos:

- kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä
- kyse on käännyttämisestä tai maasta karkottamisesta rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta
- on olemassa pakenemisen vaara

- henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle
- oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen johdosta
- kysymys on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä taikka nopeatetun menettelyn käyttämisestä (UIKL 147a §)

b) Ei.

Q52b. *If Yes to b), how does your Member State inform the third-country nationals concerned of the possibility of submitting such an application? Please specify:*

a) *The legal/ policy provisions regulating the facilitation of such information;*

b) *The actors involved / responsible;*

c) *The content of the information provided;*

d) *The timing of the information provision;*

e) *The tools of dissemination;*

f) *The language(s) in which the information must be given and any accessibility / quality criteria;*

g) *Any particular provisions for vulnerable groups and other specific groups.*

-

Q53. *Is there a possibility to refrain from granting a period of voluntary departure/grant a period for voluntary departure shorter than seven days in specific circumstances in accordance with Article 7(4) of the Return Directive?⁵³*

a) *Yes, to refrain from granting a period of voluntary departure;*

b) *Yes, to grant a period for voluntary departure shorter than seven days;*

c) *No*

a) Kyllä.

b) Ei.

c) Ei.

⁵³ Article 7(4) of the Return Directive reads: 'If there is a risk of absconding, or if an application for a legal stay has been dismissed as manifestly unfounded or fraudulent, or if the person concerned poses a risk to public policy, public security or national security, Member States may refrain from granting a period for voluntary departure, or may grant a period shorter than seven days'.

If Yes, when does your Member State refrain from granting a period of voluntary departure/grant a period for voluntary departure shorter than seven days?

- a) When there is a risk of absconding;*
- b) When an application for a legal stay has been dismissed as manifestly unfounded or fraudulent;*
- c) When the person concerned poses a risk to public policy, public security or national security;*
- d) Other*

a) Kyllä. (UIKL 147 a §)

b) Kyllä. (UIKL 147 a §)

c) Kyllä. (UIKL 147 a §)

d) Kun kolmannen maan kansalaisen pääsy evätään tai hänet käännytetään välittömästi rajanylityksen yhteydessä. (UIKL 147 a §)

Q54. *How long is the period granted for voluntary departure? (EC Recommendation 18)*

7–30 päivää. (UIKL 147 a §)

Q55. *In determining the duration of the period for voluntary departure, does your Member State assess the individual circumstances of the case? (EC Recommendation 19)*

If Yes, which circumstances are taken into consideration in the decision to determine the duration of the period for voluntary departure?

- a) The prospects of return;*
- b) The willingness of the irregularly staying third-country national to cooperate with competent authorities in view of return;*
- c) Other*

Kyllä. Yleisin vapaaehtoiselle paluulle määrätty aika on Suomessa 30 päivää. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella maastapoistamispäätöksen kohteena olevalle henkilölle voidaan määrätä tätä lyhyempikin aika poistua maasta vapaaehtoisesti. Kyseessä on kokonaisharkinta, johon vaikuttavat useat tekijät, mukaan lukien alla olevat:

a) Kyllä.

b) Kyllä.

c) Vapaaehtoiselle paluulle määrätyn ajan pituuteen vaikuttavat myös mm. henkilön siteet Suomeen tai

niiden puute. 30 vuorokautta lyhyempi aika voidaan määrätä esimerkiksi tilanteessa, jossa rajatarkastusviranomaiset tapaavat henkilön ilman oleskeluoikeutta tämän ollessa poistumassa Suomesta Schengen-alueen ulkorajan yli. Henkilö on saattanut saapua Suomeen toisesta EU-valtiosta tarkoituksenaan poistua Suomen kautta Schengen-alueelta. Oleskelua Suomessa saattaa tällöin olla vain muutamia tunteja, jolloin vapaaehtoiselle paluulle säädetty vähimmäisaika 7 vuorokautta katsotaan riittäväksi ajaksi poistua maasta.⁵⁴

⁵⁴ Ylitarkastaja Heikki Salovaara/Maahanmuuttovirasto, haastattelu 11.9.2015.

Q56. *Is it part of your Member State’s policy on return to extend the period for voluntary departure where necessary taking into account the specific circumstances of the individual case?*

If Yes, which circumstances are taken into consideration in the decision to extend the period for voluntary departure?

- a) *The length of stay;*
- b) *The existence of children attending school;*
- c) *The existence of other family and social links;*
- d) *Other*

Ei. Varsinaista aikaa ei jatketa. Kohdissa a-c mainitut tekijät on otettu huomioon jo maasta poistamista koskevassa kokonaisharkinnassa, ennen maasta-

poistamispäätöksen ja vapaaehtoisen paluun aikaa koskevan päätöksen tekemistä.

Q57. *Is there a mechanism in place to verify if a third-country national staying irregularly has effectively left the country during the period for voluntary departure? (EC Recommendation 24 b)*

Kyllä, mikäli henkilö poistuu Suomesta EU:n ulkorajan yli. Tieto maasta poistumisesta merkitään ulkomaalaisrekisteriin ja muille asianosaisille viranomaisille ilmoitetaan henkilön poistuneen maasta. Henkilön Eurodac-tiedot päivitetään.⁵⁵

Ei, jos henkilö poistuu Suomesta EU:n sisärajan yli toiseen EU-jäsenvaltioon. Sisärajoilla ei pääsäännön mukaan suoriteta rajavalvontaa. Komission ehdottama SIS-palautusasetus⁵⁶ tulee helpottamaan seurantaa.

Q58. *Has your Member State encountered any of the following challenges associated to the provision of a period for voluntary departure?*

Table 6: Challenges associated with the period for voluntary departure

Challenges associated with the period for voluntary departure	Yes/No/In some cases	Reasons
Insufficient length of the period for voluntary departure	N	
Absconding during the period for voluntary departure	N	
Verification of the departure within the period of voluntary departure	Y	EU:n sisärajan yli toisen jäsenvaltion alueelle poistuneet.
Other challenges	N	

Q59. *Examples of good practice in connection with the period of voluntary departure.*

-

⁵⁵ Tarkastaja Mikko Väisänen/Rajavartiolaitoksen esikunta, sähköposti 18.9.2017.

⁵⁶ Euroopan komissio, 21.12.2016 COM(2016) 881 final, Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa.

Section 8: Entry bans

Q60. Which scenario applies to the imposition of entry bans?

- a) Entry bans are automatically imposed in case the return obligation has not been complied with OR no period of voluntary departure has been granted;
 b) Entry-bans are automatically imposed on all return decisions other than under a);
 c) Entry bans are issued on a case by case basis on return decisions other than a)

a) Kyllä. Ulkomaalaislain 150 §:n mukaan maahantulokielto määrätään, jos aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole määrätty tai jos ulkomaalainen ei ole paluulle määrättyssä ajassa poistunut maasta vapaaehtoisesti. Maahantulokieltoa määrättäessä tehdään kuitenkin aina kokonaisharkinta, jossa huomioidaan päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Harkittaessa maahantulokiellon määräämistä ulkomaalaiselle, jonka kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty, huomiota voidaan kiinnittää myös hakemuksen tutkimatta jättämisen tai hylkäämisen perusteena olleisiin seikkoihin sekä siihen, onko ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkinyt olennaisesti vaikeuttamaan turvapaikkahakemuksen käsittelyä. (UikL 146 §)

Säännös maahantulokiellon määräämisestä tilanteissa, joissa aikaa vapaaehtoiselle paluulle ei ole mää-

rätty tai paluuelvoitetta kyseisessä ajassa ei ole noudatettu, lisättiin ulkomaalaislakiin osana paluudirektiivin implementointia. Kyseessä oli ensimmäinen paluudirektiivin implementointia koskeva lakimuutos (195/2011), joka tuli voimaan 1.4.2011.

b) Ei.

c) Kyllä. Maahantulokielto voidaan tapauskohtaisen harkinnan perusteella määrätä muistakin syistä kuin edellä kohdassa a mainitut syyt. Ulkomaalaislain 150 §:ssä todetaan, että ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännättämistä tai karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä maahantulokielto. Pykälässä ei luetella kaikkia niitä syitä, joiden vuoksi maahantulokielto voidaan määrätä. Maahantulokiellon syy voi siten olla esimerkiksi maahantulosäännösten kiertäminen tai ulkomaalaisen rikollinen toiminta. Kokonaisharkintaa koskevassa säännöksessä todetaan, että jos maahantulokielto perustuisi ulkomaalaisen rikolliseen toimintaan, on otettava huomioon teon vakavuus sekä yleiselle tai yksityiselle turvallisuudelle aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. (UikL 146)

Q61. What are according to national legislation in your Member State the grounds for imposing entry bans?

Ulkomaalaislain 150 §:ssä todetaan, että ulkomaalaiselle voidaan pääsyn epäämistä, käännättämistä tai karkottamista koskevassa päätöksessä määrätä

maahantulokielto. Pykälässä ei luetella kaikkia niitä syitä, minkä vuoksi maahantulokielto voidaan määrätä.

Table 7: Grounds for imposing an entry ban

Grounds for imposing entry bans	Yes/No	Comments
Risk of absconding⁵⁷	Y	Käytännössä maahantulokielto määrätään tilanteessa, jossa on pakenemisen vaara. Maahantulokiellon määräämisen peruste ei tällöin kuitenkaan ole pakenemisen vaara, vaan se, ettei aikaa vapaaehtoiselle paluulle ole määrätty (katso Q52a ja Q60).
The third-country national concerned poses a risk to public policy, public security or national security⁵⁸	Y	
The application for legal stay was dismissed as manifestly unfounded or fraudulent⁵⁹	Y	Käytännössä maahantulokielto määrätään tilanteessa, jossa turvapaikkahakemus on hylätty ilmeisen perusteettomana. Maahantulokiellon määräämisen peruste ei tällöin kuitenkaan ole ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus, vaan se, ettei aikaa vapaaehtoiselle paluulle ole määrätty (katso Q52a ja Q60)
The obligation to return has not been complied with⁶⁰	Y	
Other: Maahantulosäännösten kiertäminen	Y	Jos oleskelulupa on evätty Ulkl 36 § 2 mom:n perusteella, koska on ollut perusteltua aihetta epäillä maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertämistä, lähtökohtaisesti ulkomaalaiselle määrätään maahantulokielto.

Q62a. Which is the maximum period of validity of an entry ban?

5 vuotta tai toistaiseksi. (Ulkl 150 §)

Q62b. Does legislation in your Member State provide for different periods of validity for the entry bans?

If Yes, what is the most common period of validity?

Kyllä. (Ulkl 150 §)

Yleisin pituus maahantulokiellolle on 2 vuotta.

Q62c. Does national legislation and case law in your Member State establish a link between the grounds on which an entry ban was imposed and the time limit of the prohibition of entry?

If Yes, please specify.

Kyllä. Lainsäädäntö määrittää maahantulokielon enimmäisaajan: maahantulokielto voidaan määrätä enintään viideksi vuodeksi tai toistaiseksi voimassa-olevaksi (Ulkl 150 §). Tarkemmin maahantulokieltojen pituuksia käsitellään ohjeen tasolla. Maahanmuuttoviraston maastapoistamisohjeessa⁶¹ luetellaan esimerkkejä ohjeellisista maahantulokieltojen pituuksista. On kuitenkin huomattava, että maahantulokiellon pituus voi aina vaihdella tapauksen yksityiskohdista riippuen. Toimivaltainen viranomais- ottaa maahantulokiellosta päättäessään kokonais- harkinnassa huomioon esimerkiksi ulkomaalaisen mahdolliset perhe- tai työsiteet Suomeen tai muu- hun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahan- tulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. Lisäksi otetaan huomioon lapsen etu sekä suhteellisuusperiaate, jon-

ka mukaan ulkomaalaisen oikeuksia ei saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä. (Ulkl 146 §)

Esimerkkejä ohjeellisista maahantulokieltojen pi- tuuksista:

- **Luvaton oleskelu:** Kun luvattoman oleskelun vuoksi käännytettävälle jätetään määräämättä va- paaehtoisesta paluun aika, hänelle määrätään maahantulokielto lähtökohtaisesti kahdeksi vuodek- si. Kahden vuoden maahantulokielto määrätään lähtökohtaisesti myös silloin, kun oleskelulupa on evätty maahantuloa tai maassa oleskelua koske- vien säännösten kiertämisen vuoksi.
- **Ilmeisen perusteeton turvapaikkahakemus tai hakemuksen tutkimatta jättäminen:** Jos

⁵⁷ As stipulated in the Return Directive Article 11 (1) (a) in combination with Article 7(4).

⁵⁸ As stipulated in the Return Directive Article 11 (1) (a) in combination with Article 7(4).

⁵⁹ As stipulated in the Return Directive in Article 11(1)(a) in combination with Article 7(4).

⁶⁰ As stipulated in the Return Directive Article 11(1)(b).

⁶¹ Maahanmuuttovirasto, Maastapoistamisohje, MIGDno-2015-542, 9.7.2015.

kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään tutkimatta tai se on ilmeisen perusteeton ja ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä, vapaaehtoisien paluun aikaa ei anneta ja henkilölle määrätään maahantulokiello lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi.

Jos maahantulokiello perustuu rikolliseen toimintaan, huomioon otetaan teon vakavuus sekä teosta aiheutunut haitta, vahinko tai vaara. Ohessa esimerkkejä ohjeellisista maahantulokiellojen pituuksista, kun maahantulokiello määräämisen perusteena on rikollinen toiminta:

- *Savukkeiden ja alkoholin salakuljettaminen*: huomioon otetaan salakuljetuksen ammattimaisuus, suunnitelmallisuus ja toistuvuus. Jos savukekartonkeja on 5-10, maahantulokiello piteus on 1 vuosi. Jos kartonkeja on tätä enemmän, mutta alle 50 kappaletta, piteus on 2 vuotta. Jos kartonkeja on 50-100, maahantulokiello piteus on 3 vuotta. Jos määrät ovat tätä suuremmat, mutta alle 500 kartonkia, piteus on 5 vuotta. Suuremmista määristä voidaan määrät toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello. **Toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiello määrääminen edellyttää aina, että ulkomaalainen on tuomittu rikoksesta.** Alkoholin salakuljettamiseen sovelletaan edellä mainittuja määriä siten, että kartonkimäärät vastaavat lähtökohtaisesti litroja.
- *Huumausaineen maahantuonti tai sen yrittäminen*: jos kysymyksessä on yksittäinen rikos, josta voidaan tuomita vain sakkoja, maahantulokiello piteudeksi määrätään 3-5 vuotta. Jos rikoksesta tuomitaan vankeutta, maahantulokiello määrätään lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa olevaksi.
- *Dopingaineiden ja lääkeaineiden lainvastainen maahantuonti*: lähtökohtana sama, joka on esitetty edellä huumausaineiden kohdalla.
- *Huumausaineen käyttörikos*: yksittäisen käyttöriksen ollessa kyseessä 1-2 vuotta.
- *Perusteltu epäily seksuaalipalvelujen myymisestä*: 1-2 vuotta. Maahantulokiello voidaan määrätä pidemmäksi, jos henkilö on aikaisemmin käännetty maasta samalla perusteella (toistuvuus) tai hän on esim. oleskellut pitkän ajan luvottomasti Suomessa tai Schengen-alueella.
- *Passi-, leima-, viisumi- ja oleskelulupaväärennökset*: 3-5 vuotta.
- *Laittoman maahantulon järjestäminen*: 5 vuotta. Jos rikoksesta on tuomittu vankeutta, maahantulokiello voidaan määrätä toistaiseksi voimassa olevaksi.
- *Valtionrajarikos, rajan ylittäminen säännösten vastaisesti*: lähtökohtaisesti 2 vuotta. Jos tapukseen liittyy laittoman maahantulon järjestämistä, maahantulokiello piteus on 3-5 vuotta tai törkeissä tapauksissa toistaiseksi. Jos kyseessä on tuottamuksellinen tai tietämättömyydestä johtuva harhautuminen rajan yli, voidaan maahantulokiello jättää määräämättä. Jos teko on tahallinen, mutta lievä, määrätään 1 vuoden maahantulokiello.
- *Näpistys*: jos kyseessä on yksittäinen ja lievä teko, maahantulokiello piteus on 1 vuosi. Jos maahantulon tarkoitus on pelkästään rikollinen toiminta, maahantulokiello piteus on 2 vuotta. Toistuvissa näpistystapauksissa maahantulokiello voidaan määrätä 3-5 vuodeksi.
- *Varkaus*: Jos kysymyksessä on toistuva, suunnitelmallinen tai ammattimainen toiminta tai huomattava omaisuus, maahantulokiello piteudeksi määrätään 3-5 vuotta. Vankeusrangaistuksen perusteella ja törkeästä tekemuodosta määrätään lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello.
- *Ryöstö*: 5 vuotta. Törkeästä ryöstöstä määrätään lähtökohtaisesti toistaiseksi voimassa oleva maahantulokiello.
- *Kätkemisrikos*: 3-5 vuotta. Jos henkilö on tuomittu rikoksesta ja kyseessä on törkeä tekemuoto tai kysymyksessä on erittäin arvokas omaisuus, maahantulokiello voidaan määrätä toistaiseksi voimassa olevaksi.
- *Rattijuopumus*: 2 vuotta. Mikäli ulkomaalainen on syyllistynyt rattijuopumuksen lisäksi muihin rangaistaviin tekoihin, maahantulokiello piteus on 2-3 vuotta. Mikäli kyseessä on törkeä rattijuopumus, 3-5 vuotta.
- *Henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, seksuaalirikokset*: Lievä pahoinpitely 1 vuotta, pahoinpitely 2-3 vuotta, törkeä pahoinpitely 3-5 vuotta. Vakavien henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten kohdalla maahantulokiello on vähintään 5 vuotta. Toistaiseksi voimassa olevan maahantulokiello määrääminen edellyttää rikos-tuomiota. Taposta tai murhasta annettu tuomio johtaa toistaiseksi voimassa olevaan maahantulokielloon mahdollisista perhesiteistä huolimatta. Kun kyseessä on seksuaalirikos, maahantulokiello piteudeksi määrätään lähtökohtaisesti 3-5 vuotta. Törkeimmissä tapauksissa maahantulokiello voidaan määrätä toistaiseksi voimassa olevaksi.
- *Ihmiskauppa*: lähtökohtaisesti 5 vuotta. Törkeimmissä tapauksissa voidaan määrätä toistaiseksi voimassa olevaksi.

Q63. *When does an entry ban start applying? (EC Recommendation 24 a)*

- a) *On the day the return decision is issued;*
 b) *On the day in which the third-country national leave the EU;*
 c) *Other*

a) Maahantulokielto määrätään alkamaan päätöspäivämäärästä lähtien. Suomessa on kuitenkin huomioitu heinäkuussa 2017 annettu EU tuomioistuimen päätös (C-225/16) sekä komission suositus 7.3.2017⁶², joiden mukaan maahantulokielto tulee määrätä alkamaan siitä päivästä lähtien, kun kyseinen henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Suomessa valmistellaan parhaillaan siirtymistä uuteen käytäntöön.⁶³

b) Kts. kohta a: Käytäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa siten, että jatkossa maahantulokielto määrätään alkamaan siitä päivästä lähtien, kun henkilö tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltion alueelta.

Q64. *Does your Member State enter an alert into the Schengen Information System (SIS) when an entry ban has been imposed on a third-country national? (e.g. see Article 24 (3) of Regulation No 1987/2006 – SIS)? (EC Recommendation 24 c)*

Please specify whether;

- a) *Alerts are entered into the SIS systematically;*
 b) *Alerts are entered into the SIS on a regular basis;*
 c) *Alerts are entered into the SIS on a case-by-case basis;*
 d) *Other*

a) Kyllä.

Huom. Suomessa maahantulokielto on tähän saakka määrätty alkamaan päätöspäivämäärästä lähtien ja maahantulokielto on merkitty myös Schengen-tietojärjestelmään kyseisenä päivänä. Käytäntöä ollaan parhaillaan muuttamassa EU tuomioistuimen tuomion (C-225/16) sekä komission suosituksen 7.3.2017 mukaiseksi, kuten kohdassa Q63 on selitetty. Haasteelliseksi uudessa käytännössä koetaan se, kuinka maahantulokielto saadaan merkityksi myös sellaisille henkilöille, joiden maasta poistumista viranomaiset eivät pysty todentamaan, vaan jotka poistuvat maasta EU:n sisärajan yli toiseen jäsenvaltioon ilmoittamatta siitä viranomaisille.

Q65. *If a return decision is issued when irregular stay is detected on exit, does your Member State also issue an entry ban? (EC Recommendation 24 d)*

Maahantulokielto voidaan määrätä maastapoistamispäätöksen yhteydessä tietyissä tapauksissa. Rajavartiolaitos voi määrätä henkilölle maahantulokiellon enintään kahden vuoden ajaksi. Jos Rajavartiolaitos arvioi, että maahantulokielto tulisi määrätä pidemmäksi ajaksi, se voi tehdä Maahanmuuttovirastolle esityksen ulkomaalaisen käännyttämiseksi. Maahanmuuttovirasto voi määrätä maahantulokiellon enintään viiden vuoden määräajaksi tai toistaiseksi. (UUKL 151 ja 152 §)

Q66. *If a third-country national ignores an entry ban, does your Member State qualify that fact as a misdemeanor or a criminal offence?*

- a) *Yes, a misdemeanor;*
 b) *Yes, a criminal offence;*
 c) *No*

⁶² Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, kohta 24 (a).

⁶³ Ylitarkastaja Sanna Ubani/Maahanmuuttovirasto, oikeus- ja maatietoyksikkö.

b) Kyllä. Kyseessä on ulkomaalaisrikkomus. Ulkomaalaisrikkomuksesta voidaan tuomita sakkorangaistukseen, jos ulkomaalainen tahallaan oleskelee maassa ilman vaadittavaa matkustusasiakirjaa, viisumia tai oleskelulupaa taikka jos hän tulee maahan, vaikka hänelle on määrätty maahantulokiello yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. (UIKL 185 §)

Q67. *Has your Member State conducted any evaluations of the effectiveness of entry bans?*

Ei.

Q68. *Has your Member State encountered any of the following challenges in the implementation of entry bans?*

Table 8: Practical challenges for the implementation of entry bans

Challenges associated with entry bans	Yes/No/In some cases	Reasons
Compliance with entry bans on the part of the third-country national concerned	Ei	
Monitoring of the compliance with entry bans	Ei	
Cooperation with other Member States in the implementation of entry bans	Joissain tapauksissa	Kolmannen maan kansalaisella saattaa olla Schengen-tietojärjestelmässä kuulutus Schengen-aluetta koskevasta maahantulokiellosta, mutta kuitenkin voimassaoleva toisen Schengen-valtion oleskelulupa.
Cooperation with the country of origin in the implementation of entry bans	Ei	
Other challenges	Ei	

Q69. *Examples of good practice in relation to the implementation of entry bans*

-

Section 9: Conclusions

Q70. What conclusions would you draw from your findings?

Säännösten vastaisesti maassa oleskelevien henkilöiden palauttaminen on Suomessa kasvava haaste. Nykyiset haasteet eivät kuitenkaan liity suoranaisesti EU-säännöksiin tai -ohjeistukseen.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että **Suomen paluukäytännöt ovat tehokkaita ja pitkälti EU-säännösten ja -ohjeistuksen mukaisia.** Suomi noudattaa paluudirektiiviä (2008/115/EY). Lisäksi Suomen paluukäytännöt ovat pitkälti komission 7.3.2017 antaman suosituksen⁶⁴ mukaisia. On tärkeää, että palauttamispäätökset tehdään systemaattisesti: Suomessa on yksiportainen järjestelmä, jossa päätös laillisen oleskelun päättämisestä tehdään samanaikaisesti maastapoistamispäätöksen kanssa (komission suositus 5 c). Myös maastapoistamispäätösten täytäntöönpano on tehokasta: vapaaehtoiset paluut sekä pakkopalautuksista ne, jotka voidaan panna täytäntöön viranomaistoimin, toteutuvat tehokkaasti. Haasteena Suomelle ovat tällä hetkellä

ne palauttamispäätökset, joita ei voida panna täytäntöön viranomaistoimin. Tietyt maat eivät vastaa nota viranomaistoimin palautettavia kansalaisiaan, jos näillä ei ole kotimaansa kansallisia passeja, jolloin vapaaehtoinen paluu on ainoa keino panna maastapoistamispäätös täytäntöön.

Tietyt käytännöt Suomessa eivät ole täysin komission suosituksen mukaisia. Tämä koskee esimerkiksi komission suositusta 24 a, jonka mukaan mahantulokiellon kesto täytyy laskea alkamaan siitä päivästä, jolloin maasta poistettava tosiasiallisesti poistuu jäsenvaltioiden alueelta. Suomessa maahantulokiellon aika on laskettu alkamaan maahantulokiellon määräämispäivästä lähtien. Suomessa valmistellaan kuitenkin parhaillaan siirtymistä uuteen käytäntöön, joka olisi komission suosituksen sekä heinäkuussa 2017 annetun EU-tuomioistuimen tuomion (C-225/16) mukainen.

Q71. What overall importance do EU rules have for the effectiveness of return in the national context?

Suomi korostaa tehokkaan ja toimivan palautuspolitiikan merkitystä EU-tasolla.

EU-säännöksillä ja -ohjeistuksella on ollut merkittävä rooli siinä, että vapaaehtoisesta paluusta on tullut Suomessa ensisijainen paluun muoto. Vaikka vapaaehtoinen paluu ei yksinään muodosta tehokasta paluupolitiikkaa, se on merkittävä tekijä siinä. Vapaaehtoinen paluu on paitsi inhimillisestä näkökulmasta paras tapa palata, myös tehokkain paluun muoto.

Tulevien EU-säännösten ja -ohjeistusten osalta Suomi näkee hyödylliseksi suunnitteilla olevan SIS-palautusasetuksen, joka mahdollistaisi tiedonkulun muiden jäsenmaiden tekemistä palauttamispäätöksistä ja helpottaisi sen seurantaa, onko Suomessa palauttamispäätöksen saanut henkilö poistunut

Schengen-alueelta toisen EU-jäsenvaltion kautta.

Yleisesti Suomi kuitenkin kannattaa entistä tehokkaampaa voimassaolevien EU-säännösten ja -ohjeistuksen noudattamista, pikemminkin kuin uutta sääntelyä aiheesta.

⁶⁴ Commission Recommendation of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, kohta 24 a.

Annex 1: Definitions

The following key terms are used in the Common Template. The definitions are taken from the EMN Glossary v3.0.⁶⁵

Assisted voluntary return: Voluntary return or voluntary departure supported by logistical, financial and / or other material assistance.

Compulsory return: In the global context, obligatory return of an individual to the country of origin, transit or third country (i.e. country of return), on the basis of an administrative or judicial act. In the EU context, the process of going back – whether in voluntary or enforced compliance with an obligation to return – to:

- one's country of origin; or
- a country of transit in accordance with EU or bilateral readmission agreements or other arrangements; or
- another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to re-turn and in which they will be accepted.

Detention: In the global migration context, non-punitive administrative measure ordered by an administrative or judicial authority(ies) in order to restrict the liberty of a person through confinement so that another procedure may be implemented.

Detention facility: In the global context, a specialised facility used for the detention of third-country nationals in accordance with national law. In the EU return context, a specialised facility to keep in detention a third-country national who is the subject of return procedures in order to prepare the return and/or carry out the removal process, in particular when: there is a risk of absconding; or the third-country national concerned avoids or hampers the preparation of return or the removal process.

Entry ban: An administrative or judicial decision or act prohibiting entry into and stay in the territory of the Member States for a specified period, accompanying a return decision.

Humanitarian protection: A form of non-EU harmonised protection nowadays normally replaced by subsidiary protection, except in some Member States.

Irregular stay: Means the presence on the territory of a Member State, of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Article 5 of the Schengen Borders Code or other conditions for entry, stay or residence in that Member State.

Overstay(er): In the global context, a person who remains in a country beyond the period for which entry was granted. In the EU context, a person who has legally entered but then stayed in an EU Member State beyond the allowed duration of their permitted stay without the appropriate visa (typically 90 days or six months), or of their visa and/or residence permit.

Removal: Means the enforcement of the obligation to return, namely the physical transportation out of the Member State.

Rejected applicant for international protection: A person covered by a first instance decision rejecting an application for international protection, including decisions considering applications as inadmissible or as unfounded and decisions under priority and accelerated procedures, taken by administrative or judicial bodies during the reference period.

⁶⁵ Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/docs/emn-glossary-en-version.pdf, last accessed on 8th November 2017.

Removal order: An administrative or judicial decision or act ordering a removal.

Return: As per Art. 3(3) of the Return Directive, means the process of a third-country national going back — whether in voluntary compliance with an obligation to return, or enforced — to:

- his or her country of origin, or
- a country of transit in accordance with Community or bilateral readmission agreements or other arrangements, or
- another third country, to which the third-country national concerned voluntarily decides to re-turn and in which he or she will be accepted.

Return decision: An administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.

Return programme: Programme to support (e.g. financial, organisational, counselling) the return, possibly including reintegration measures, of a returnee by the State or by a third party, for example an international organisation.

Returnee: A person going from a host country back to a country of origin, country of nationality or habitual residence usually after spending a significant period of time in the host country whether voluntary or forced, assisted or spontaneous. The definition covers all categories of migrants (persons who have resided legally in a country as well as failed asylum seekers) and different ways the return is implemented (e.g. voluntary, forced, assisted and spontaneous). It does not cover stays shorter than three months (such as holiday visits or business meetings and other visits typically considered to be for a period of time of less than three months).

Risk of absconding: In the EU context, existence of reasons in an individual case which are based on objective criteria defined by law to believe that a third-country national who is subject to return procedures may abscond.

Third-country national: Any person who is not a citizen of the European Union within the meaning of Art. 20(1) of Treaty on the Functioning of the European Union and who is not a person enjoying the Union right to free movement, as defined in Art. 2(5) of the Schengen Borders Code.

Voluntary departure: Compliance with the obligation to return within the time-limit fixed for that purpose in the return decision.

Voluntary return: The assisted or independent return to the country of origin, transit or third country, based on the free will of the returnee.
