Olli Mäenpää
30.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta (paluuasetusehdotus) (U 15/2025 vp)

Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään komission laatimaa ehdotusta paluuasetukseksi, joka korvaisi voimassa olevan paluudirektiivin. Komission ehdotuksen tavoitteena on tehostaa palautusprosessia määrittelemällä välittömästi sovellettavat selkeät, ajanmukaiset, yksinkertaistetut ja yhteiset säännöt, joilla palautuksia hallinnoidaan tehokkaasti. Kirjelmän mukaan tarkoituksena on varmistaa kolmansien maiden kansalaisten yhteistyö viranomaisten kanssa palautusprosessin kaikissa vaiheissa. Ehdotuksella pyritään estämään luvatonta edelleen liikkumista Schengen-alueen sisällä ja tätä tavoitetta tuetaan muun muassa ottamalla käyttöön palautuspäätösten vastavuoroinen tunnustaminen. Niin ikään asetusehdotuksella pyritään varmistamaan perusoikeuksia kunnioittaen, että palautuspäätöksen saanut poistuu EU:sta joko vapaaehtoisesti tai saatettuna. Asetusehdotuksessa määritellään yhteiset säännöt turvallisuusuhkia aiheuttavien henkilöiden palauttamisen nopeuttamiseksi. Lisäksi takaisinotto sisällytettäisiin osaksi palautusprosessia.

Ehdotettu asetusmuoto merkitsee, että asetuksen säännökset olisivat sellaisenaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Asetusehdotukseen sisältyy kuitenkin kansallista liikkumavaraa perustavia säännöksiä, mikä edellyttää voimassa olevan kansallisen sääntelyn muuttamista ja mahdollista uutta sääntelyä. Valtioneuvoston arvion mukaan asetus edellyttäisi merkittävän määrän päällekkäisen kansallisen sääntelyn kumoamista ulkomaalaislaista.

Oikeusperusta

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin (esim. PeVL 47/2022 vp, kappale 15). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että unionilainsäädäntöä kehitetään ensisijaisesti perussopimusten puitteissa (esim. PeVL 61/2016 vp).

Perussopimusten puitteiden kannalta voidaan todeta, että asetusehdotuksen oikeusperustana olisi SEUT 79 artiklan 2 kohdan c alakohta, jossa unionille annetaan

toimivalta toteuttaa toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun suhteen, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen, mitä voidaan pitää perusteltuna.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Asetusehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys. Näiden periaatteiden noudattamisen arvioinnin kannalta keskeiset seikat voivat kuitenkin olla merkityksellisiä myös arvioitaessa ehdotuksen suhdetta perusoikeuksiin. Valtioneuvosto pitää asetusehdotusta näiden periaatteiden mukaisena, mihin ei ole huomauttamista.

Perusoikeudet

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (esim. PeVL 15/2022, kappale 5).

Valtioneuvoston kirjelmään sisältyy arvio asetusehdotuksen perusoikeusvaikutuksista. Asetusehdotuksen 5 artiklaan sisältyy perusoikeuksien noudattamisen edellyttävä yleissäännös. Sen mukaan jäsenvaltioiden on tätä asetusta soveltaessaan noudatettava asiaan liittyvää unionin oikeutta kaikilta osin, mukaan lukien perusoikeuskirja, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia.

Palauttamiskielto

Asetusehdotuksen johdannon 11 kohdannon mukaan asetusta sovellettaessa olisi noudatettava palauttamiskiellon periaatetta ja perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrättyä joukkokarkotusten kieltoa. Ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen kolmanteen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Palauttamiskiellon erityisen painoarvon korostus myös 5 artiklassa on perusoikeussääntelyyn perustuen aiheellinen siltä kannalta, että perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslakivaliokunta on erityisesti palauttamiskiellon osalta nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (esim. PeVL 26/2024 vp, kappale 19).

Palauttamiskeskus

Asetusehdotuksen 17 artiklassa säädetään mahdollisuudesta palauttaa kolmannen maan kansalainen, josta on tehty palauttamispäätös, kolmanteen maahan, jonka kanssa on tehty palauttamista koskeva sopimus tai järjestely (nk. palauttamiskeskus). Mahdollisuutta palauttaa laittomasti oleskelevia henkilöitä tällaisiin palauttamiskeskuksiin rajoitettaisiin määrittelemällä sopimuksessa tai järjestelyssä vahvistettavat seikat sen varmistamiseksi, että asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia kunnioitetaan. Tällainen sopimus tai järjestely olisi mahdollista tehdä ainoastaan sellaisen kolmannen maan kanssa, joka noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja -periaatteita kansainvälisen oikeuden mukaisesti, mukaan lukien palauttamiskiellon periaate. Sopimuksen tai järjestelyn tosiasiallista soveltamista seuraamaan olisi asetettava riippumaton elin tai mekanismi.

Asetusehdotuksen johdannon 23 kohdan mukaan tällaisella palauttamissopimuksella tai -järjestelyllä sovelletaan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ehdotettuun sääntelyyn liittyy kuitenkin myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta ongelmallisia piirteitä.

Vaikka asetuksessa määritelty oikeudellinen kehys edellyttää sopimus- tai järjestelyperusteisesti sen varmistamista, että asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia kunnioitetaan, käytännössä voi olla yksilötasolla vaikea varmistua perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisesta palauttamiskeskuksessa. Palauttavan valtion perusoikeussäännöksiä ei sovellettaisi palauttamiskeskuksessa, mutta vastaanottavan maan edellytetään noudattavan kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja -periaatteita kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Palauttamiskeskukseen sijoitettu henkilö ei kuitenkaan ole sopimuksen osapuoli, eikä hän ilmeisesti voisi ainakaan suoraan vedota sopimuksen ehtoihin ja niiden mahdolliseen rikkomiseen.

Asetuksesta puuttuu yksilöllisen oikeusturvan takeiden määrittely, jolla asianosainen voisi saattaa kolmannen maan ja palauttamiskeskuksen toteuttaman sopimusehtojen ja samalla perusoikeuksien noudattamisen omalta osaltaan toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Velvollisuus sopimuksen tosiasialliseen noudattamiseen on myös muotoiltu varsin yleisellä tasolla, ja sen valvonta rajoittuisi ainoastaan seuraamista. Seuraaminen ei sellaisenaan mahdollistaisi korjaavia toimenpiteitä. EU:n perusoikeuskirjan soveltaminen palautuskeskuksissa ei myöskään ilmeisesti olisi mahdollista kolmannen maan ylläpitämässä keskuksessa, koska EU:n perusoikeuskirjan määräykset koskevat sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan vain unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita. Sääntelyä olisi välttämätöntä täsmentää perusoikeussuojan perustavien takeiden turvaamiseksi.

Säilöönotto turvallisuusriskien perusteella

Asetusehdotuksen 29 artiklaan sisältyy uusi säilöönottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän aiheuttaa 16 artiklassa tarkoitettuja turvallisuusriskejä, käytännössä etenkin aiheuttamalla uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Myös

tältä osin ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 7 §:n turvaaman henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksen kannalta. Säilöönottoon mahdollisesti liittyvällä asumisvelvollisuudella on merkitystä myös perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta. Kirjelmässä viitataan näiltä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöön sekä unionin tuomioistuimen käytäntöön, jonka mukaan yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ovat säilöönoton perusteina sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan periaatteiden kanssa. Ehdotettuun sääntelyyn ei tällä yleisellä tasolla ole huomauttamista.

Oikeusturva

Oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin määrittelevä asetusehdotuksen 26 artikla edellyttää oikeutta käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, joilla asianosainen voi hakea muutosta häntä koskeviin EU:n jäsenvaltion päätöksiin toimivaltaisessa oikeusviranomaisessa. Säännös vastaa lähtökohdiltaan perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöstä, joka määrittelee asianosaiselle oikeuden saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva asia tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Artiklassa käytetty termi *oikeusviranomainen* on kuitenkin tässä suhteessa jossain määrin tulkinnanvarainen. Asetusehdotuksen useissa muissa kieliversioissa artikla edellyttää oikeutta hakea muutosta toimivaltaisessa tuomiovaltaa/lainkäyttövaltaa käyttävässä elimessä (judicial authority, autorité judiciaire). Asetusehdotuksen 27 artiklan 4 kohdasta kylläkin käy ilmi, että oikeusviranomaisessa noudatetaan oikeudenkäyntimenettelyä, ja 29 artiklan 5 kohdasta on pääteltävissä, että oikeusviranomainen ei ole hallintoviranomainen. Toisaalta eräissä muissa EU-oikeuteen kuuluvissa asetuksissa (esim. Eurojust-asetus, 2023/2131/EU) termillä oikeusviranomainen viitataan myös muun muassa syyttäjän toimintaan, mikä ei ole omiaan selventämään termin merkitystä. Asetusehdotuksen 4 artiklan määritelmäsäännöksen voisi siksi olla aiheellista lisätä oikeusviranomaisen määritelmä.

Muutoksen hakemiseen ensimmäisen oikeusasteen oikeusviranomaisessa sovellettava määräaika saa asetusehdotuksen 27 artiklan mukaan olla enintään 14 päivää. Perustuslakivaliokunta on lyhennettyä muutoksenhakuaikaa arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että riittävä muutoksenhakuaika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla (ks. kokoavasti PeVL 7/2023 vp, kappale 7). Muutoksenhakuajan riittävyys on valiokunnan mukaan edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valiokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Muutoksenhakuaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan, sopimaan tapaamisesta

tämän kanssa sekä valmistelemaan valituksen. Nämä seikat voivat korostua paluuasetuksen soveltamiseen liittyvässä sääntely-yhteydessä muutoksenhakuun oikeutettujen aseman ja toimintamahdollisuuksien vuoksi. Muutoksenhaun määräajan määrittelyssä tulisi siksi sallia kohtuullinen ja asianmukainen kansallinen liikkumavara.

Asetusehdotuksen 27 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa ensimmäisen oikeusasteen toimivaltaisen oikeusviranomaisen on tutkittava asia. Tältä osin perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. Valiokunnan mielestä valtiosääntöistä estettä ei kuitenkaan ole sille, että esimerkiksi korkeimmalle oikeudelle asetettaisiin säädösperustaisesti nimenomainen velvollisuus käsitellä ennakkopäätöskysymys kiireellisesti (ks. kokoavasti PeVL 61/2024 vp, kappale 13).

Asetusehdotus kuitenkin edellyttää kansallisesti vahvistettavaa määräaikaa asian tutkimiselle, joten kiireellistä käsittelyä koskeva edellytys ei ilmeisesti olisi riittävä. Tällaista määräaikaa voi puoltaa lähinnä asetusehdotuksen tavoitteena oleva kaikissa EU:n jäsenvaltioissa yhtenäisesti sovellettava menettely ja tehokkaan oikeusturvan toteuttaminen tässä menettelyssä. Asetus sallii tutkimisen määräajan kohtuullisuuden määrittelyn kansallisesti. Tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä määräaika on mahdollista määritellä niin, että se ei vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja turvaa edellytykset asian tutkimiselle tuomioistuimen riippumattomuutta vaarantamatta.

Säilöönoton vaihtoehtoja sääntelevän 31 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeusviranomainen tarkastelee vaihtoehtoisia päätöksiä uudelleen nopeasti asianomaisen henkilön hakemuksesta tai viran puolesta ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Säännösehdotuksessa tarkoitettu ”viran puolesta” tapahtuva tarkastelu määrittelisi oikeusviranomaiselle velvollisuuden ottaa tällainen viranomaisen päätöksen tarkastelu omasta aloitteesta käsiteltäväksi. Tällainen oma-aloitteisuus olisi hyvin erikoinen ja poikkeuksellinen velvollisuus, eikä se mitenkään sovellu tuomiovallan käytön perusteisiin. Tuomioistuin ei oikeusvaltiossa voi oma-aloitteisesti puuttua hallintoviranomaisen tekemään päätökseen, joka saattaa olla jo lainvoimainen. Mikäli päätöksen kohteena oleva henkilö ei pidä tarpeellisena saattaa asiaa oikeusviranomaisen käsiteltäväksi, oikeusviranomaisella ei pitäisi myöskään olla oikeudellisia perusteita puuttua asiaan viran puolesta. Velvollisuus viran puolesta tapahtuvaan tarkasteluun olisi välttämätöntä poistaa asetuksesta myös sen aiheuttaman perusteettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi. Mikäli tarkoituksena olisi oma-aloitteisen tarkastelun sijasta säätää viranomaiselle muutoksenhakuoikeus, tämän tulisi selvästi käydä ilmi säännöstekstistä.

Tietosuoja

Asetuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Myös tietojenvaihtoa koskevassa sääntelyssä on komission arvion mukaan huomioitu Euroopan unionin tietosuojasääntely, ja säännökset ovat täysin linjassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen vaatimusten kanssa. Tältä osin sääntely voi kuitenkin edellyttää täsmentävää kansallista sääntelyä.