Elina Pirjatanniemi
Professori
Åbo Akademi
29.5.2025

Lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteiseksi 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

Kiitän pyynnöstä lausua asiassa ja lausun kunnioittavasti seuraavan.

Ehdotuksen tavoitteet ja oikeusperusta

1. Perustuslain (PL 731/1999) 96 §:n 1 momentissa säädetään, että eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa (EU) ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. PL 96 §:n 2 momentin nojalla valtioneuvoston on toimitettava kirjelmällään 1 momentissa tarkoitettu ehdotus eduskunnalle viipymättä siitä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

2. EU:ssa palautusprosesseja koskevaa lainsäädäntöä on pyritty uudistamaan jo pitkään. Maaliskuussa 2025 komissio päätyi ehdottamaan uutta paluuasetusta, joka korvaisi voimassa olevan paluudirektiivin. Paluuasetusehdotus korvaa myös vuodelta 2018 peräisin olevan ehdotuksen uudeksi paluudirektiiviksi.

3. Käsillä olevan komission ehdotuksen tavoitteena on tehostaa palautusprosesseja antamalla EU:n jäsenvaltioille asianmukaiset, yhdenmukaiset ja yhteiset säännöt, joilla palautuksia hallinnoidaan tehokkaasti. Ehdotuksen soveltamisala olisi laaja: sen kohteena olisivat kaikki laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Ehdotus kattaisi paluumenettelyn kaikki vaiheet aina alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisesta viimeiseen vaiheeseen eli takaisinottoon. Komission ehdotus sisältää voimassa olevaan paluudirektiiviin verrattuna myös runsaasti enemmän sääntelyä ja merkille pantavaa on samoin, että kyseessä olisi asetus, mikä tarkoittaa, että uudet säännökset olisivat sellaisenaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Kansallisen lainsäädännön muutostarve arvioidaan valtioneuvoston kirjelmässä suureksi, mikä on mielestäni oikea arvio.

4. Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamisen ja palauttamisen hallinnoimiseksi.

5. Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen myönteisesti ja katsoo sen toteuttavan hallitusohjelmaan kirjattua tavoitetta kielteisen päätöksen saaneiden palautusten nopeuttamisesta. Valtioneuvosto tukee samoin yhteisen eurooppalaisen palautusjärjestelmän luomista. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan komission ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Valtioneuvoston kanta on nähdäkseni tältä osin perusteltu.

6. Sopimus Euroopan unionista (SEU) lähtee siitä (5 artikla), että unioni käyttää toimivaltaansa toissijaisuusperiaatetta ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Toissijaisuusperiaatteen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät puolestaan saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta mainittujen SEU:n 5 artiklassa vahvistettujen periaatteiden mukaisena. Valtioneuvoston näkemys on näkemykseni mukaan perusteltu.

EU-säädösehdotusten sekä perus- ja ihmisoikeuksien suhteesta yleisesti

7. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan PL 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi ja on Euroopan unionin jäsen, yhdessä PL 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomessa ja koko Euroopan unionissa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp, s. 6; PeVL 32/2017 vp, s. 8; PeVL 53/2017 vp, s. 5; PeVL 4/2019 vp, s. 3; PeVL 2/2021 vp, kappale 3; PeVL 2/2023 vp, kappale 3; PeVL 5/2023 vp, kappale 2 ja PeVL 47/2024 vp, kappale 4).

8. Edelleen perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut, että Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4: PeVL 53/2017 vp, s. 5; PeVL 4/2019 vp, s. 3; PeVL 2/2021 vp, kappale 3; PeVL 2/2023 vp, kappale 2; PeVL 5/2023 vp, kappale

7 ja PeVL 47/2024 vp, kappale 6). Valiokunta on lisäksi pitänyt selvänä, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6; PeVL 23/2018 vp, s. 4; PeVL 4/2019 vp, s. 3; PeVL 15/2022 vp, kappale 6; PeVL 2/2023 vp, kappale 2 ja PeVL 5/2023 vp, kappale 7).

9. Käsillä olevan ehdotuksen kannalta merkillepantavaa on erityisesti se, että kyseessä on EU:n asetus, joka sitoo jäsenvaltioita suoraan. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi sekä sen tarkastelu, että sääntely täyttää täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset, muodostuvat erityisen merkittäviksi tällaisissa valmistelutilanteissa (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5; PeVL 20/2017 vp, s. 6; PeVL 47/2024 vp, kappale 6).

10. Komission paluuasetusehdotukseen sisältyy määräyksiä, jotka ovat sitovia ja määräyksiä, joiden kohdalla jäsenvaltioilla on jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 2; PeVL 9/2019 vp, s. 2; PeVL 5/2024 vp, kappale 10 ja PeVL 33/2022 vp, kappale 12).

11. Valtioneuvoston kirjelmässä tarkastellaan ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin jaksossa 6, joskin melko niukahkosti (U 15/2025 vp, s. 11-14). Lisäksi valtioneuvoston kantaa käsittelevässä 10 jaksossa on joitakin perus- ja ihmisoikeuksia sivuavia näkökantoja. Tarkastelen seuraavassa keskeisimpiä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Huomioita ehdotukseen sisältyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä

12. Palauttaminen on luonteeltaan erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkä menettely. Tämä näkyy mm. paluuasetusehdotuksen 5 artiklassa, jonka mukaan ”[j]äsenvaltioiden 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.” Sama lähtökohta toistetaan paluuasetusehdotuksen johdanto-osassa, joka toimii tulkinta-apuna asetusta tulkittaessa (kappaleet 10, 11, 13).

13. Kun paluuasetusehdotusta verrataan voimassa olevaan direktiiviin, voidaan todeta, että se sisältää joitakin parannuksia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta tarkasteltuna. Oikeussuojakeinoja koskeva artikla 26 on hieman edeltäjäänsä täsmällisempi ja sisältää mm. nimenomaisen velvoitteen, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltaisen oikeusviranomaisen on tarkistettava palauttamiskiellon periaatteesta johtuvien

vaatimusten noudattaminen kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä tai viran puolesta. Artiklassa 15 mainittu maastapoistamisen seurantamekanismi, jonka avulla seurataan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista maastapoistamisen aikana, on samoin direktiivin vastaavaa valvontavelvoitetta täsmällisempi. Maastapoistamisen lykkääntyessä aktivoituva 14(6) artikla pyrkii puolestaan takaamaan kolmansien maiden kansalaisille heidän perustarpeensa, kuten esim. kiireellisen terveydenhoidon ja välttämättömän sairaanhoidon ja alaikäisten pääsyn peruskoulutukseen sekä haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet. Pääosin asetus on kuitenkin kolmansien maiden kansalaisten asemaa heikentävä ja rajoittava sekä palauttamisten tehokkuutta korostava.

14. Palauttamiskielto on ankkuroitu asetusehdotuksen tekstiin selkeästi, kuten kohdassa 12 jo todettiin. Kohdassa mainitun 5 artiklan lisäksi palauttamiskieltoa koskevia erityisiä velvoitteita sisältyy täytäntöönpanoa koskeviin asetuksen säännöksiin (artiklat 12(3), 14(1), 16(4), 17(1)), muutoksenhakuvaiheeseen (artiklat 26(3) ja 28(2)) sekä tiedonsiirtoa koskeviin säännöksiin (artiklat 40(1)d ja 41(1)c). Tässä yhteydessä on tietenkin muistettava myös EU:n perusoikeuskirjan 19(2) artikla, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Artiklahan sitoo unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

15. Valtioneuvosto korostaa kirjelmässä palauttamiskiellon periaatteen arviointia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti jokaisen palautuspäätöksen yhteydessä. Valtioneuvosto kuitenkin toteaa, että ”[p]alautuskiellon periaatteen arvioinnin laajuuden tulisi kytkeytyä siihen, tehdäänkö arvio kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä vai sellaisen laittoman oleskelun yhteydessä, joka ei liity kansainvälisen suojelun hakemiseen, tämän kuitenkaan vaarantamatta henkilön oikeusturvaa tai asian yksilöllistä käsittelyä.” (U 15/2025 vp, s. 15-16) Tämä kannanotto antaa PL 9 §:n 4 momentin ja EU:n perusoikeuskirjan 19(2) artiklan valossa aiheen kriittisiin huomioihin.

16. PL 9 §:n 4 momentin mukaan *ulkomaalaista ei saa* karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Kuten edellä jo mainittiin, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa säädetään niin ikään, että *ketään ei saa* palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu (kursivointi EP). On syytä huomata, että palauttamiskielto voidaan johtaa sekä pakolaisoikeudesta että kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. Se ei ole siten mikään kansainväliseen suojaan liittyvä erityiskysymys, vaikka sen merkitys kansainvälisen suojan yhteydessä on merkittävä. Pidän ongelmallisena ajatusta, jonka mukaan palauttamiskiellon periaatteen laajuus kytkettäisiin kansainväliseen suojeluun. Palauttamiskiellon merkitys

voi olla aivan yhtä olennainen kansainvälisen suojelun ulkopuolella pohdittaessa esimerkiksi sitä, voidaanko rikokseen syyllistynyt henkilö palauttaa maahan, jossa on käytössä kuolemantuomio.

17. Asetusehdotus sisältää kuitenkin myös palauttamiskiellon kannalta ongelmallisia säännöksiä. Asetusehdotuksen 17 artiklassa säädetään palauttamisesta kolmanteen maahan, jonka kanssa on tehty sopimus tai järjestely. Tällainen EU:n ulkopuolelle ulkoistettu malli sisältää suuren riskin siitä, että henkilöt palautetaan maihin, jotka eivät kaikista varotoimista huolimatta kykene toimimaan tavalla, jota jäsenvaltioiden perustuslait ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät. Kyseiseen artiklaan on rakennettu sisään erilaisia varmuusmekanismeja, mutta riskitön malli ei todellakaan ole. Maastapoistettujen henkilöiden hallinnan ulkoistaminen ei ole mikään uusi väline, mm. Australia on hyödyntänyt menetelmää. Tähänastiset esimerkit ulkoistamisesta ovat kuitenkin johtaneet pääosin vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin.[1] Valtioneuvoston kirjelmässä esittämä myönteinen kanta ns. paluukeskusten perustamiselle perustuu siten optimismiin, jolle en itse näe katetta. On samoin muistettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöstä löytyy esimerkkejä tilanteista, joissa valtioilla on katsottu olevan vastuu oman alueensa ulkopuolella tapahtuvista ihmisoikeusloukkauksista. Paluukeskukset saattaisivat aktualisoida kysymyksen jäsenvaltion extraterritoriaalisesta vastuusta – tämä kysymys on tosin oikeudellisesti melko monipolvinen.

18. Paluuasetusehdotus korostaa useissa kohdin lapsen edun merkitystä. Tämä pohdinta näyttäisi puuttuvan valtioneuvoston kirjelmästä kokonaan. Artiklassa 18 määrätään, että asetusta sovellettaessa on otettava ensisijaisesti lapsen etu. Asetusehdotuksessa on omat säännökset alaikäisten palauttamisesta ja tähän liittyvistä erityisjärjestelyistä (artiklat 18, 19 ja 20). Alaikäisten säilöönotto-olosuhteista on niin ikään omat määräyksensä (artikla 35) ja yllä mainittuihin artiklan 17 mukaisiin palautuskeskuksiin ei asetuksen mukaan saisi palauttaa ilman huoltajaa olevia alaikäisiä ja perheitä, joissa on alaikäisiä (artikla 17(4)). Lapsen edun korostaminen on ehdottomasti positiivinen asia, mutta samalla on muistettava, että asetus merkitsee kauttaaltaan erilaisia tiukennuksia, joiden seuraukset kohdistuvat monilta osin myös lapsiin.

19. Paluuasetusehdotukseen sisältyy uusi säilöönottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän aiheuttaa turvallisuusuhkaa. Mitä säilöönoton perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin tulee, niitä koskevia muutoksia on käsitelty perustuslakivaliokunnassa hiljattain, HE 143/2024 vp yhteydessä. Ehdotetuilla muutoksilla pyrittiin täydentämään Euroopan unionin paluudirektiivin (2008/115/EY) kansallista täytäntöönpanoa sisällyttämällä lakiin hallitusohjelman edellyttämiä

[1] Ks. Lähemmin Steve Phillips (2024). An examination of deterrence and access to asylum through law, rhetoric and experience. Åbo Akademi University.

tiukennuksia. HE 143/2024 vp ehdotukset perustuivat tietyiltä osin Euroopan komission antamaan ehdotukseen paluudirektiivin uudistamiseksi, josta oli tuolloin saavutettu jäsenmaiden ns. osittainen yleisnäkemys. Kuten kohdassa 2 totesin, tilanne on EU:ssa sittemmin muuttunut ja direktiiviehdotus on kumottu.

20. Edellä mainitusta huolimatta tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon ne näkemykset, joita perustuslakivaliokunta esitti HE 143/2024 vp käsitellessään. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 64/2024 vp, että säilöönottamisen edellytyksiä koskeva sääntely on merkityksellistä eritoten PL 7 §:n turvaaman henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä PL 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Ulkomaalaislain mukaista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentissa tarkoitettuna vapaudenmenetyksenä (PeVL 64/2024 vp, kappale 9; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 48 ja PeVL 20/1998 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta toisti näkemyksensä, jonka mukaan tämän tyyppisissä vapaudenmenetyksissä olisi lähtökohtaisesti perusteltua tukeutua poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin (PeVL 64/2024 vp, kappale 9; PeVL 45/2014 vp, s. 3).

21. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että ns. turvallisuusperusteisen säilöönoton tilanteessa on perusoikeusjärjestelmän kannalta kysymys ääritapauksissa PL 7 §:n mukaisen oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen suojaamisesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”tällaisen vahvan intressin olemassaolon on perustuslakivaliokunnan mukaan yleensä katsottu muodostavan sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyn, joka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä oikeuttaa perusoikeuden rajoittamisen, jos muutkin yleiset rajoittamisedellytykset ovat käsillä.” (PeVL 64/2024 vp, kappale 10). Näin ollen valiokunta päätyi siihen, että yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka ovat sinänsä hyväksyttäviä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttäviä perusteita vapaudenmenetykselle. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomionsa sääntelyn osittaiseen väljyyteen (PeVL 64/2024 vp, kappale 11).

22. Säilöönoton osalta perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että niitä koskevia säännöksiä sovelletaan virkavastuulla ja yksilöllisen harkinnan perusteella. Samoin valiokunta on korostanut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön huomioimisen merkitystä arvioitaessa tapauskohtaisesti, milloin on henkilön henkilökohtaiset olosuhteet ja muut olosuhteet huomioon ottaen perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen muodostaa uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle (PeVL 64/20924 vp, kappale 11; ks, myös PeVL 20/2024 vp, kappale 6).

23. Mitä käsillä olevaan ehdotukseen tulee, valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti uuteen säilöönoton perusteeseen. Säilöönoton pidentäminen on samoin valtioneuvoston

tavoitteiden mukaista. Edellä kohdissa 20-22 esitettyjen näkökohtien nojalla säilöönoton perusteiden täsmällisyys ja yksilökohtainen harkinta näyttäisivät olevan seikkoja, joihin on syytä jatkossakin kiinnittää huomiota. Paluuasetusehdotuksen säilöönottoa koskevat muotoilut vaikuttavat lähtökohtaisesti täsmällisiltä (artiklat 29-35). Tarkempi arvio edellyttäisi vertailua voimassa olevaan ulkomaalaislakiin.

24. Komission ehdotus mahdollistaa lasten säilöönoton, joskin sitä pidetään viimesijaisena keinona (artikla 35). Toistan tässä HE 143/2024 vp käsittelyn yhteydessä esittämäni näkökannan, jonka mukaan kansainvälisessä oikeudessa vallitsee hyvin vahva konsensus siitä, että lapsia ei tulisi ottaa säilöön maahanmuuttoprosesseissa. Yhdistyneiden kansakuntien riippumattomat asiantuntijat ovat kohdistaneet hyvin rankkaa kritiikkiä EU:ia kohtaan, koska sen lainsäädännössä sallitaan lasten säilöönotto.[2] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa G.B. ja muut vastaan Turkki (Application no. 4633/15, 17.1.2020, kohdat 67-79) käydään havainnollisesti ja yksityiskohtaisesti läpi eri sopimusvalvontaelinten ja tuomioistuimien kannanottoja asiassa ja tuomioistuin päätyykin seuraavaan: "The Court notes in this connection that, as mentioned above, there is a broad consensus in international law against the administrative detention of minors in the context of immigration controls, in keeping with the principle of the "best interests of the child" (see paragraphs 67-79). Against that background, the Court considers that in circumstances where minors have nevertheless been deprived of their liberty, particular expedition and diligence are required on the part of the domestic courts in reviewing the lawfulness of their detention." (tuomion kohta 167).

25. Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot asettavat tuomioistuimille kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa palauttamista tai maahantulokieltoa koskeva valitusasia on tutkittava. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tulisi asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Lähtökohta on merkityksellinen yhtäältä PL 21 §:n oikeusturvasääntelyn ja toisaalta PL 3:ssä turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 15/2021 vp, kappale 11; ks. myös PeVL 4/2004 vp, s. 12; PeVL 8/2018 vp, s. 5 ja PeVL 2/2021 vp, kappale 22).

26. Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, että jos tuomioistuimille asetetaan määräaikoja, niiden tulee olla paluiden tehokkuutta tukevia. Nähdäkseni perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta keskeisintä on, että PL 21 §:ssä säädetty jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä turvataan. Jos määräaikoja asetetaan, niiden tulee tukea PL 21 §:ssä asetettuja edellytyksiä eikä palauttamisten tehokkuutta (ks. myös PeVL 24/2016 vp, s. 4).

[2] https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/05/child-immigration-detention-must-be-prohibited-following-adoption-eu (vierailtu 29.5.2025)

27. Paluuasetusehdotuksessa ehdotetaan, että muutoksen hakemiseen ensimmäisen oikeusasteen oikeusviranomaisessa sovellettava määräaika saa olla enintään 14 päivää (artikla 27 (1)). Päätös palauttamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevasta hakemuksesta olisi ehdotuksen mukaan tehtävä pääosin 48 tunnin kuluessa (artikla 28(4)).

28. Määräajat ovat varsin lyhyet ja on olemassa riski, että ne eivät turvaa PL 21 §:n edellyttämää palauttamisasioiden asianmukaista käsittelyä. Ulkomaalaisasioissa on Suomessa kokeiltu mallia, jossa kansainvälistä suojelua koskevia valitusaikoja lyhennettiin sen oletuksen varassa, että säätämällä kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely tuomioistuimissa kiireelliseksi ja lyhentämällä valitusaikoja, prosessit nopeutuisivat, mikäli samalla huolehdittaisiin tuomioistuinten ja oikeusavun resurssien riittävyydestä (HE 32/2016 vp, s. 15).

29. Valitusaikojen vaikutukset eivät kuitenkaan ole olleet sellaiset, mitä tavoiteltiin. Turvapaikkamenettelystä tehdyt selvitykset ja tutkimukset ovat hyvin yhdensuuntaisia. Lyhennetyt valitusajat lähinnä vaikeuttivat valitusten tekemistä ja kuormittivat avustajia sekä kasvattivat tarvetta täydentää valituksia.[3]

30. Perustuslakivaliokunta oli HE 32/2016 vp koskevassa lausunnossaan kriittinen, vaikka se ei katsonut valitusaikojen lyhentämistä 21 vuorokauteen (ensimmäinen aste) ja 14 vuorokauteen (KHO) säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 24/2016 vp). Valiokunta piti määräajan lyhentämisiä merkittävinä ja se katsoi valitusaikojen lyhentämisen heikentävän oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut. Valiokunta kuitenkin katsoi, että ehdotetut määräajat mahtuvat sinänsä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin. Perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että ”perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. (PeVL 24/2016 vp, s. 4)

[3] Ks. Sisäministeriö, Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys 27.6.2019, s. 65 ja Elina Pirjatanniemi Elina – Inka Lilja – Maija Helminen – Kristiina Vainio – Outi Lepola – Anne Alvesalo-Kuusi, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, s. 99-100. Ks. myös Tuomioistuinvirasto, Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa, Lausunto oikeusministeriölle, 14.8.2020, 226/00.00.02.00/2020, s. 10.

31. Paluuasetusehdotuksen mukaan palauttamisasioissa ensimmäisen asteen valitukset olisi tehtävä 14 vuorokauden kuluessa ja täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva valitus 48 tunnissa. Nähdäkseni valitusajat ovat perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisen lyhyet.

Turku, 29.5.2025



Elina Pirjatanniemi