Tuomas Ojanen

30.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 15/2025 vp 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)

1. Kysymys on asetusehdotuksesta yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (ns. paluuasetusehdotus), jolla myös kumottaisiin nykyinen ns. paluudirektiivi.
2. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, paluuasetusehdotuksella on kiinteä liityntä jo hyväksyttyyn muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen (ns. paktiin), jonka soveltaminen alkaa pääosin vuoden päästä kesällä 2026. Alun perin oli tarkoitus, että jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta olisi säädetty direktiivin muodossa jo paktissa, mutta valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevistä syistä komissio veti ns. paluudirektiivin muutosta koskevan ehdotuksensa pois vuoden 2025 työohjelman antamisen yhteydessä, ja esittää nyt tilalle käsiillä olevaa paluuasetusehdotusta.
3. Kuten asetusehdotuksesta ja valtioneuvoston kirjelmästä (ks. jakso 6) ilmenee, asetusehdotus on merkityksellinen erityisesti kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien sekä palauttamiskiellon kannalta. Lisäksi asetusehdotus on merkityksellinen lapsen oikeuksien, oikeusturvan, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Tässä yhteydessä on korostettava sitä, että kaikkia näitä oikeuksia turvataan perustuslain ohella unionin perusoikeuskirjassa, jonka mukainen perusoikeussuoja on kohdittain sekä kattavampaa ja korkeampaa kuin perustuslain mukainen perusoikeussuoja.
4. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin lausunut käsillä olevasta asiasta, mutta esimerkiksi unionin maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen valmistelun yhteydessä annetuista perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenee myös käsillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta merkityksellisiä näkökohtia (ks. esim. PeVL 73/2022 vp, PeVL 2/2023 vp, PeVL 15/2021 vp PeVL 2/2021 vp).
5. Se, että unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta säädettäisiin nyt direktiivin sijasta asetuksen muodossa, on oikeudellisesti kenties merkillepantavin seikka. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288.2 artiklan mukaan asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava säädös. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (ks. esim. asia

34/73, Variola, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, Amsterdam Bulb, tuomio 2.2.1977, 33 kohta). Asetusten suora tai välitön sovellettavuus siis sulkee pois sen, että jäsenvaltiot voisivat toteuttaa asetuksen ulottuvuuteen vaikuttavia kansallisia toimenpiteitä (ks. vastaavasti asia 40/69, Bollmann, tuomio 18.2.1970, Kok., s. 69, Kok. Ep. I, s. 439, 4 kohta ja asia 74/69, Waren-Import-Gesellschaft Krohn, tuomio 18.6.1970, Kok., s. 451, 4 ja 6 kohta). EU-tuomioistuimen erittäin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on myös ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 20/2017 vp ja PeVL 51/2014 vp).

6. Nähdäkseni on perusteltua säätää nimenomaan asetuksella direktiivin sijasta laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta, koska tämä ei vain takaa sitä, että unionissa on yhtenäinen ja sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettava sääntelykehikko palauttamiselle. Asetus takaa samalla myös direktiiviä paremmin perusoikeussuojan yhtenäisyyttä unionissa, koska unionissa laittomasti oleskelevien palauttaminen olisi kaikilta osiltaan EU:n perusoikeuskirjan mukaisen korkean perusoikeussuojan piirissä.
7. EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Asetuksen myötä olisi selvää, että kaikki jäsenvaltiot olisivat asetusta soveltaessaan perusoikeuskirjassa turvattujen perusoikeuksien velvoittamia. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukainen perusoikeussuojan taso on käytännössä korkeampi ja kattavampi kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai vaikkapa Suomen perustuslain siltä osin kuin on kysymys oikeudesta turvapaikkaan (18 artikla) sekä suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (19 artikla). Sama voidaan todeta oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla). Perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artikloissa turvattujen perusoikeuksien tehokkuutta myös turvaa se, että näillä artikloilla on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kyky tuottaa ns. välitön oikeusvaikutus (direct effect). Käytännössä ihmiset voivat siten vedota perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artikloihin oikeusvaateidensa perusteena jäsenvaltioiden viranomaisissa ja tuomioistuimissa, ja vastaavasti jäsenvaltioiden tuomioistuimilla on velvollisuus soveltaa suoraan perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artikloja lainkäyttöratkaisujensa perusteena sekä tarvittaessa jättää soveltamatta kaikki asetuksen ja perusoikeuskirjan kanssa ristiriidassa olevat kansallisen oikeuden säännökset - ja siitä riippumatta, mikä on jälkimmäisten asema kansallisessa oikeusjärjestyksessä tai niiden ajallinen voimaantuloajankohta.
8. Asetusehdotuksen oikeusperustana olisi (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, jossa unionille annetaan toimivalta toteuttaa toimenpiteitä laittoman maahanmuuton ja luvattoman oleskelun suhteen, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen. Nähdäkseni voidaan yhtyä valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asetusehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.
9. Samoin voidaan yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että asetusehdotus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 ja 4 kohtien toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

10. Käsillä oleva asetusehdotus on voimassa olevaan paluudirektiiviin verrattuna huomattavasti yksityiskohtaisempi ja soveltamisalaltaan laajempi, koska sen kohteena ovat kaikki laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Koska kyse olisi suoraan sovellettavasta asetuksesta, tämä tarkoittaa käytännössä tarvetta päällekkäisen kansallisen sääntelyn kumoamiseen ulkomaalaislaista, kuten valtioneuvoston kirjelmässä aivan oikein todetaan.
11. Paluudirektiiviin verrattuna asetusehdotus jättäisi jäsenvaltioille huomattavasti vähemmän ns. kansallista liikkumavaraa. Valtioneuvoston kirjelmässä on sinänsä tehty selkoa asetusehdotuksen jättämästä verraten rajallisesta kansallisesta liikkumavarasta. Kirjelmää voidaan kuitenkin jossain määrin kritisoida siitä, ettei asetusehdotuksen jättämästä kansallisesta liikkumavarasta ole tehty selkoa erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
12. Komission mukaan asetusehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja ottaa huomioon kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet ja velvollisuudet. Asetusehdotuksen 5 artiklassa on säännösperusteisesti taattu, että asetusta sovellettaessa on noudatettava erityisesti perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrättyä joukkokarkotusten kieltoa ja palautuskieltoa sekä muita unionin perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia, samoin kuin asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita. (Tosin tarve soveltaa asetusta perusoikeuskirjan mukaisesti olisi selvä ilman mitään erillistä säännöstäkin, koska perusoikeuskirjalla on SEU 6.1 artiklan mukaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, ja koska EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin perusoikeuskirja muodostaa sekä tulkinnan että pätevyyden perusteen EU:n toimielinten säädöksillle ja päätöksille.) Lisäksi asetusehdotuksessa on erillisiä säännöksiä alaikäisten palauttamisesta ja lapsen edun huomioon ottamisesta (5 jakso, 18-20 artikla). Nähdäkseni asetusehdotuksessa ei itsessään ole mitään erityisen ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta juuri siitä syystä, että sen soveltamisessa on systemaattisesti huomioitava perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet sekä kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet ja velvollisuudet, samoin kuin lapsen etu ja oikeudet, ja että perusoikeuskirjan mukainen perusoikeussuoja on edellä todetusti sekä kattavampaa että korkeampaa kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Suomen perustuslain (monien muiden unionin jäsenvaltioiden perustuslakien mukaisesta perusoikeussuojasta puhumattakaan) siltä osin kuin on kysymys erityisesti kansainvälisen suojelun saatavuudesta, suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa sekä oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.
13. Valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 10 on tehty selkoa valtioneuvoston kannasta asetusehdotukseen. Nähdäkseni valtioneuvoston kantaa on syytä kritisoida siitä, että valtioneuvoston kannanmuodostusta eivät vaikuta juurikaan suunnanneen ja määrittäneen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät seikat, vaikka asetusehdotuksen sääntely on huomattavan perus- ja ihmisoikeusherkkää. Sitä vastoin valtioneuvoston kanta vaikuttaa rakentuvan ennen muuta hallitusohjelman mukaisten tavoitteiden varaan.
14. Valtioneuvoston kirjelmässä selostettu valtioneuvoston kanta on myös ongelmallinen siltä osin kuin siinä selostetaan palautuskieltoa. Kirjelmän mukaan

"(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."

15. Palautuskielto on kuitenkin ehdoton, kaikissa oloissa loukkaamaton perus- ja ihmisoikeus. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52). Palautuskielto lukeutuu niin ikään ehdottomina, kaikissa oloissa loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten, sellaisina kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä, perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Vallitseva kanta kansainvälisessä oikeudessa on, että myös kansainvälinen tapaoikeus sisältää palautuskiellon. Palautuskiellon ehdottomuus ei riipu myöskään ihmisen omasta toiminnasta (ks. esim. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05, kohta 126). Samoin perusoikeuskirjan 19 artiklassa, sellaisena kuin se täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, palautuskielto on turvattu ehdottomana perusoikeutena.
16. Palautuskiellon asemasta ehdottomana, kaikissa oloissa loukkaamattomana perus- ja ihmisoikeutena seuraa, että palautuskiellon luonnehtiminen "periaatteeksi" valtioneuvoston kirjelmässä on jo itsessään ongelmallista palautuskiellon ehdottomuuden kannalta. Erityisen ongelmallista on kuitenkin palautuskiellon ehdottomuuden kannalta se, että valtioneuvoston kannan mukaan palautuskiellon "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." Nähdäkseni palautuskiellon ehdottomuudesta kaikissa oloissa loukkaamattomana perus- ja ihmisoikeutena seuraa se, että palautuskiellon arviointi ei voi riippua siitä, tehdäänkö arvio kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä vai sellaisen laittoman oleskelun yhteydessä, joka ei liity kansainvälisen suojelun hakemiseen. Sitä vastoin palautuskielto on yhtä lailla ehdoton ja täysimääräisesti velvoittava perus- ja ihmisoikeus molemmissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa painokkaasti tästä.