Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kirje

Emma Rimmanen

27.5.2025

EU/508/2025
EU/508/2025-SM-6

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Asia: 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

Sisäministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 11.3.2025 ehdotuksen (COM(2025) 101 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (2008/115/EY, jäljempänä *paluudirektiivi*), neuvoston direktiivin kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (2001/40/EY) ja neuvoston päätöksen kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivin 2001/40/EY soveltamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainon korvaamista koskevista perusteista ja käytännön järjestelyistä (2004/191/EY) kumoamisesta (jäljempänä *paluuasetus*).

Euroopan unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta säädetään nyt paluudirektiivissä, joka hyväksyttiin 16.12.2008. Paluusääntelyn uudistaminen on ollut tavoitteena jo vuodesta 2018, jolloin komissio antoi ehdotuksen uudelleen laaditusta paluudirektiivistä (recast). Ehdotus ei lopulta saanut riittävästi tukea ja komissio veti ehdotuksen pois vuoden 2025 työohjelman antamisen yhteydessä.

Euroopan komissio katsoo, että yhteisen ja tehokkaan eurooppalaisen palautusjärjestelmän luominen on keskeinen osa yhteistä muuttoliike- ja turvapaikkajärjestelmää.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Sisäministeriö				
PL 26	Kirkkokatu 12	0295 480 171	09 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi
00023 Valtioneuvosto	Helsinki	+358 295 480 171	+358 9 160 44635	www.intermin.fi

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa palautusprosessia ajanmukaisilla yhteisillä säännöillä. Ehdotuksella pyritään varmistamaan perusoikeuksia kunnioittaen, että palautuspäätöksen saanut poistuu EU:sta joko vapaaehtoisesti tai saatettuna.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella on tarkoitus korvata voimassa oleva paluudirektiivi uudella paluuasetuksella, joka sisältää enemmän sääntelyä kattaen palautusmenettelyn kaikki eri vaiheet. Paluuasetusta sovellettaisiin laittomasti oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin. Ehdotus on asetuksen muodossa, mikä tarkoittaa sitä, että säännökset olisivat sellaisenaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia.

Palautuspäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen velvoitetaan tekemään yhteistyötä viranomaisten kanssa palautusprosessin kaikissa vaiheissa. Määräaikaisen maahantulokiellon enimmäispituus kasvaa aiemmasta viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen ja sitä on mahdollista jatkaa viiden vuoden ajanjaksoilla. Säilöönoton enimmäiskesto pitenee 18 kuukaudesta 24 kuukauteen. Lisäksi ehdotus sisältää mahdollisuuden ottaa palautuspäätöksen saanut henkilö säilöön yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantamisen perusteella. Säilöönoton vaihtoehdoista säädetään myös. Turvallisuusuhkan aiheuttamisen perusteella palautettava henkilö voidaan ottaa säilöön ehdotettua pidemmäksi ajaksi ja hänelle voidaan määrätä kymmenen vuoden maahantulokielto, jota on mahdollista jatkaa.

Asetusehdotukseen sisältyy uusi eurooppalainen palautusmääräys, joka on Schengenin tietojärjestelmään talletettava lomake, joka jäsenvaltion tulee palautuspäätöksen antamisen yhteydessä täyttää. Palautusmääräyksellä mahdollistetaan toisen jäsenvaltion tekemän täytäntöönpanokelpoisen palautuspäätöksen tunnustaminen. Palautuspäätöksen tunnustaminen tulee jäsenvaltioille pakolliseksi myöhempänä ajankohtana komission erillisen päätöksen perusteella.

Palautuspäätöstä tai maahantulokieltoa koskeva muutoksenhakuaika saa olla enintään 14 päivää. Jos kuitenkin muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voidaan soveltaa oleskelulupa-asialle kansallisesti säädettyjä muutoksenhakuaikoja. Ensimmäisen asteen tuomioistuimille tulee asettaa kansallisessa lainsäädännössä kohtuullinen määräaika palautuspäätöstä koskevan muutoksenhakuasian tutkimiselle. Tuomioistuimen tulee ratkaista täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus 48 tunnin kuluessa. Säilöönoton vaihtoehtoja koskeva päätös tulee arvioida tuomioistuimessa viranomaisaloitteisesti viimeistään kahden kuukauden kuluessa.

Ehdotuksella säädetään takaisinotosta ja se tehdään näkyväksi osaksi palautusprosessia. Jäsenvaltioiden tulee perustaa uudelleenkotoutumisen ohjelmia. Paluumaa määritellään nykyistä laajemmin. Ehdotuksella luodaan oikeudellinen kehys niin sanotun paluukeskuksen perustamiselle Euroopan unionin ulkopuolelle. Ehdotus sisältää sääntelyä myös tiedonvaihdosta sekä jäsenvaltioiden tilastointivelvoitteesta.

Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Ehdotuksella turvataan palautettavien perusoikeudet selkeillä menettelyllisillä takeilla, joilla varmistetaan, että haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja lapset otetaan asianmukaisesti huomioon. Ehdotuksella varmistetaan, että henkilöitä palautettaessa kunnioitetaan kaikilta osin ihmisarvoa, oikeutta elämään, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen tai kohtelun kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen, oikeutta yksityis- ja perhe-elämään, mukaan lukien henkilötietojen suoja, palautuskiellon ja joukkokarkotusten kiellon periaatetta, syrjintäkieltoa sekä oikeutta tehokkaisiin muutoksenhakukeinoihin. Asetusehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien Suomen perustuslain säännösten kannalta: 3 § (valtiollisten tehtävien jako ja parlamentarismi), 6 § (yhdenvertaisuus), 7 § (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 9 § (liikkumisvapaus), 10 § (yksityiselämän suoja) ja 21 § (oikeusturva).

Ehdotus sisältää unionin perusoikeuskirjan ja kansainvälisen oikeuden noudattamista koskevan 5 artiklan, joka korostaa erityisesti palautuskiellon noudattamista asetusta

sovellettaessa. Valiokunta on todennut palautuskiellon olevan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon (PeVL 2/2023 vp). Lapsen edun ensisijaisesta huomioinnista säädetään asetuksen 18 artiklassa.

Ehdotuksessa suojataan oikeutta vapauteen rajoittamalla säilöönottoa sekä säätämällä säilöönottoa lievempien vaihtoehtojen käytöstä. Valiokunta on katsonut säilöönotossa olevan kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta ja muistuttanut siitä, että vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöönotettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVl 44/2022 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 54/2001 vp). Myös säilöönottoa lievempien vaihtoehtojen, erityisesti asumisvelvollisuuden, voidaan katsoa merkitsevän liikkumisvapauden rajoitusta (PeVL 48/2016 vp). Yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia valiokunta on pitänyt sinänsä hyväksyttävinä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävinä perusteina vapaudenmenetykselle, kunhan arvioinnissa huomioidaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (PeVL 64/2024 vp). Ehdotuksen mukaan säilöönotosta voidaan määrätä vain palauttamisen valmistelemiseksi edellyttäen, että se on oikeasuhtaista ja välttämätöntä yksilöllisen arvioinnin jälkeen. Säilöönotto on pidettävä mahdollisimman lyhytkestoisena. Jos kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa lasten säilöönoton, on lapsen etu otettava ensisijaisesti huomioon.

Ehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus säätää kansallisesti tuomioistuimille kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa palauttamista ja maahantulokieltoa koskeva valitusasia on tutkittava. Valiokunta on katsonut, että tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tulisi asettaa määräaikoja valitusasioiden ratkaisemiselle. Tämä on merkityksellistä sekä perustuslain oikeusturvasääntelyn että tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 15/2021 vp, PeVL 4/2004 vp). Esityksessä asetetaan enintään 14 päivän muutoksenhakuaika, jos päätös koskee pelkästään palauttamista tai maahantulokieltoa. Valiokunta on katsonut, että lyhennetyt muutoksenhakuajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista sekä heikentää oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve on erityisen korostunut. Perustuslaki ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan poikkeukset eivät vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Ehdotuksessa säädetään tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden välillä sekä tietojen luovuttamisesta jäsenvaltioista kolmansiin maihin. Komission mukaan sääntely on täysin linjassa tietosuoja-asetuksessa ((EU) 2016/649) säädettyjen vaatimusten kanssa. Valiokunta on katsonut, että on lähtökohtaisesti riittävää, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa (PeVL 14/2018 vp).

Valtioneuvoston kanta tiivistetysti

Valtioneuvosto tukee yhteisen eurooppalaisen palautusjärjestelmän luomista. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sellaisiin ehdotuksiin, joilla palautusmenettelystä saadaan selkeää, sujuvaa ja tehokasta. Asetuksen puitteissa tulisi varmistaa mahdollisuus palauttaa turvallisuusuhkaa aiheuttavat henkilöt tehokkaasti. Palautettavan velvollisuudesta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa palautusmenettelyn aikana on perusteltua säätää.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa siihen, että ehdotettua nopeampi palautuspäätöksen täytäntöönpano olisi muutoksenhaulle annetusta ajasta huolimatta jatkossakin mahdollista tietyissä tilanteissa. Lisäksi valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan siihen, että maahantulokielto olisi mahdollista jatkossakin määrätä toistaiseksi voimassa olevana. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että eurooppalaisesta palautusmääräyksestä tai toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustamisesta ei tulisi viranomaisille kohtuutonta hallinnollista lisätaakkaa ja, että menettelyt edistäisivät palautusten toteutumista.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti velvollisuuteen tarjota paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmia tasapuolisesti kaikille laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Valtioneuvosto kannattaa paluumaan määrittelyä mahdollisimman laajasti. Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että ehdotuksella luotaisiin selkeä oikeudellinen kehys niin

kutsuttujen paluukeskusten perustamiselle kolmanteen maahan sopimuksen tai järjestelyn turvin. Kolmannelle maalle asetettavat perus- ja ihmisoikeuskriteerit tulee määritellä siten, että ne turvaavat oikeuksien toteutumisen vakiintuneella kansainvälisen oikeuden tasolla, eivätkä heikentäisi paluukeskusten perustamisen edellytyksiä. Suomi osallistuu neuvotteluihin paluukeskusten perustamiseksi EU:n ulkopuolelle yhteisellä EU-päätöksellä tai jäsenvaltioiden muodostaman ryhmän päätöksellä.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti uuteen säilöönoton perusteeseen, joka mahdollistaisi laittomasti maassa oleskelevan säilöön ottamisen sillä perusteella, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai valtion turvallisuutta. Neuvottelujen aikana valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan säilöönoton enimmäiskeston laskentaan. Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena ehdotusta siitä, että säilöönoton vaihtoehtoihin kohdistuisi automaattisesti viranomaisaloitteinen tuomioistuintarkastelu. Valtioneuvosto katsoo, että jos tuomioistuimille asetetaan määräaikoja, tulee niiden olla paluiden tehokkuutta tukevia.

Ehdotuksen käsittely neuvostossa

Ehdotus on esitelty työryhmän kokouksessa 1.4.2025. Ehdotuksen artiklakohtainen käsittely on aloitettu työryhmässä 13.5.2025. Asian käsittely jatkuu seuraavassa työryhmäkokouksessa 4.6.2025.