PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

6.6.2025

Asia: U 15/2025: 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*)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon mukaisesta U-kirjeestä ja asetusehdotuksesta.

1 Tausta ja tavoitteet

Komissio on antanut 11.3.2025 ehdotuksen (COM(2025) 101 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Tarkoitus on korvata ns. paluudirektiivi, jota ehdotetaan kumottavaksi.

Ehdotuksen tavoitteena on tehostaa palautuspäätöksen saaneiden poistamista EU-alueelta. Asetusehdotuksen soveltamisala kattaa kaikki ehdotuksen mukaan laittomasti maassa oleskelevat henkilöt, mukaan lukien kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet yksilöt. Todettakoon, ettei U-kirjeessä tehdä selkoa nyt käsillä olevan ehdotuksen suhteesta turvapaikkamenettelyasetukseen (EU/2024/1348), jossa säädetään muutoksenhausta ja sen vaikutuksesta kansainvälistä suojelua koskevan kielteisen päätöksen saaneen yksilön maastapoistamisen täytäntöönpanoon.

Siltä osin kuin kansallista liikkumavaraa ei jäisi ja ehdotus hyväksyttäisiin nykymuodossaan, se tarkoittaisi merkittäviä muutoksia nykyiseen ulkomaalaislakiin, erityisesti maasta poistamista koskevaan sääntelyyn.

Ehdotus sisältää yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin syvälle kajoavaa sääntelyä. Ehdotuksella on vaikutuksia yksilön oikeusturvaan ja henkilökohtaiseen vapauteen esimerkiksi maastapoistamispäätöksen muutoksenhakua, täytäntöönpanoa ja turvaamistoimia koskevan sääntelyn myötä. Lisäksi ehdotus mahdollistaa yksilön poistamisen käytännössä mihin tahansa valtioon EU:n ulkopuolelle, joka on valmis ottamaan yksilön vastaan. Riski on, ettei

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

tällaisessa tilanteessa tosiasiassa voida varmistua yksilön perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Viime kädessä ehdotus vaikuttaa jokaisen maasta poistettavaksi määrätyn henkilön kohdalla ehdottoman palautuskiellon toteutumiseen, joka on riippuvainen muun ohella riittävien oikeussuojakeinojen takaamisesta väärien päätösten välttämiseksi.

Pakolaisneuvonta katsoo käsillä olevan ehdotuksen olevan epäinhimillinen ja yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia loukkaava. Ehdotuksen tarkoituksena on ainoastaan tehostaa yksilöiden poistamista EU-alueelta.

Valtiolla ja oikeusvaltioperiaatetta noudattavalla hallituksella on velvollisuus suojella ihmisoikeuksia ja aktiivisesti edistää niiden toteutumista sekä kansallisesti että EU-tasolla. Julkisen vallan tehtävästä turvata perus- ja ihmisoikeudet ja siitä seuraavasta oikeudellisesta velvollisuudesta aktiivisesti edistää ja varmistaa kyseisten oikeuksien toteutuminen on säädetty perustuslain 22 §:ssä. Lisäksi Euroopan Unionin perussopimuksissa, erityisesti SEU 2 artiklassa säädetään nimenomaisesti Unionin perustana olevien arvojen olevan ihmisarvon kunnioittaminen, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. U-kirjeessä esitetty valtioneuvoston kanta ilmentää näkökulmaa, jossa ehdotusta ei edes pyritä neuvotteluiden edetessä muuttamaan yksilöiden perus- ja ihmisoikeudet paremmin turvaavaan muotoon, vaan valtioneuvosto ajaa mahdollisimman tiukkaa palautuspolitiikkaa viranomaistoiminnan kustannustehokkuus edellä. Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotuksessa esitetty palautusten tehostaminen tarkoittaa ainoastaan viranomaistoiminnan nopeuttamista. Yksilöiden oikeuksien toteutumisen näkökulmasta ehdotus ei merkitse tehostamista. Nopeat prosessit ilman riittäviä muutoksenhakumahdollisuuksia merkitsevät kohonnutta riskiä sille, ettei yksilöiden oikeusturva toteudu eikä palautuskiellon loukkausta tunnisteta. Tämä on myös vastoin komission asetusehdotuksen tavoitetta kunnioittaa perusoikeuksia.

Pakolaisneuvonta katsoo, ettei kolmannen maiden kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien rajoittaminen ehdotuksessa esitetyllä tavalla ole oikeusvaltioperiaatteen mukainen eikä myöskään tarkoituksenmukainen keino paluiden tehostamiseksi. Ehdotuksessa unohtuu laajempi tilannekuva, jossa maailmassa on enemmän kotoaan pakoon joutuneita henkilöitä kuin aiemmin sitten toisen maailmansodan. Ainoastaan turvaamalla menettelylliset oikeudet ja riittävät oikeussuojakeinot päätöksentekoprosessissa sekä mahdollistamalla inhimilliset elinolosuhteet ja tukemalla perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa myös Euroopan ulkopuolella, voidaan luoda inhimillinen ja laadukas sekä myös kestävällä tavalla tehokas tapa poistaa EU-alueelta ne kolmannen maan kansalaiset, joiden oleskeluoikeus on evätty.

Vaikka asetusehdotus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta, se jättää kansallista liikkumavaraa, jota sovellettaessa on otettava huomioon Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet. U-kirjeessä ei ole esitetty asianmukaisia perusteita yksilön oikeuksien rajoituksille ehdotuksessa esitetyn tavoitteen, eli

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

palautusten tehostamisen, saavuttamiseksi. Pakolaisneuvonta katsoo, että valtioneuvoston tulee neuvotteluissa ajaa sellaisia ehdotuksia, jotka eivät rajoita nykyiseen oikeustilaan nähden entisestään sääntelyn kohteena olevien yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Valtioneuvoston tulisi EU-tasolla etsiä vaihtoehtoisia, kestävämpiä ratkaisuja kolmannen maan kansalaisten maasta poistamiseksi tilanteissa, joissa heidän oleskeluoikeutensa on evätty sekä taata aidosti ja tosiasiallisesti riittävät oikeussuojakeinot.

2 Ehdotuksen ja valtioneuvoston kannan osalta

2.1 Paluumaa

Ehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin siitä, minne kolmannen maan kansalainen voitaisiin unionin alueelta poistaa. Ehdotuksessa (4 ja 17 artikla) esitetään mahdollisuutta poistaa kolmannen maan kansalainen EU:n ulkopuoliseen valtioon, jonka kanssa EU tai jäsenvaltio on tehnyt asiasta sopimuksen. U-kirjeen perusteella tarkoitus ei olisi pelkästään palauttaa yksilöitä lähtömaahan, vaan myös tarjota mahdollisuudet ulkoistaa palautusprosessi ja perustaa palautuskeskuksia muihin EU:n ulkopuolisiin maihin siten, että kyseinen maa myöhemmin poistaisi kolmannen maan kansalaisen edelleen lähtö- tai muuhun kolmanteen maahan.

4 artikla mahdollistaisi yksilön poistamisen EU-alueelta myös sellaiseen maahan, jonka kanssa EU ei ole asiasta tehnyt sopimusta, esimerkiksi kolmanteen maahan, jossa yksilöllä on oikeus oleskella sekä turvalliseen kolmanteen maahan, jonka käsitettä komisso on ehdottanut muutettavaksi[1] poistamalla nykyisin voimassa olevan vaatimuksen siitä, että ihmisellä on merkityksellinen yhteys kyseiseen kolmanteen maahan.

Mitä tulee 17 artiklassa ehdotettuun mahdollisuuteen sopia palautusjärjestelyistä maan kanssa, joka noudattaa ihmisoikeuksia, ehdotuksessa ei ole arvioitu EU-jäsenvaltion vastuuta tilanteessa, jossa EU:n ulkopuolinen sopimusmaa ei noudatakaan sovittuja ihmisoikeus- ja muita velvoitteita. Arvioinnissa on otettava huomioon esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ektraterritoriaalinen ulottuvuus. Asiassa on huomioitava myös, että kyseisen siirtämismahdollisuuden sisältyessä suoraan sovellettavaan EU-asetusehdotukseen, on kyse kiistatta myös unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvasta asiasta, jolloin on otettava huomioon muun ohella EU:n perusoikeuskirjasta seuraavat velvoitteet (POK 51 artikla).

On kiistatonta, että palautuspäätöstä toimeenpantaessa EU-jäsenvaltion viranomaisten tulee varmistua siitä, ettei palautuskieltoa tai yksilön muita ihmisoikeuksia loukata. Pelkästään se, että EU-alueelta poistettavalla henkilöllä on oikeus saapua toiseen, EU:n ulkopuoliseen maahan, ei ole osoitus siitä, etteikö palautuskiellon tai ketjupalautuskiellon riski voisi olla käsillä tai etteikö

[1] Commission proposes to facilitate the application of the safe third country concept

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

yksilö voisi muilla tavoin joutua oikeudenloukkausten kohteiksi. Esimerkkinä viimeisimmästä voidaan mainita mahdollinen yksilön perusteeton ja pitkittynyt vapaudenriisto ns. palautuskeskuksissa. Palautuskiellon ja muiden yksilön oikeuksien toteutuminen tulee arvioida jokaisen EU-alueelta poistettavan yksilön kohdalla yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti. Tältä osin vaikutusta on myös jäljempänä esitetyillä oikeussuojakeinoilla.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotusta sen laajentaessa mahdollisuudet poistaa yksilö EU-alueelta käytännössä maahan, johon yksilöllä ei ole mitään merkityksellistä sidettä ja jossa hän on vaarassa jäädä mahdolliseen palautuskeskukseen määrittelemättömäksi ja rajattomaksi ajaksi. Erityisesti turvallisen kolmannen maan osalta ehdotus merkitsee turvaa hakevien ihmisen suojelua koskevan vastuun siirtämistä EU:n ulkopuolelle. Pakolaisneuvonta huomauttaa, ettei ehdotuksessa voida puhua ”paluun” käsitteestä, mikäli on kyse maastapoistamisesta maahan/alueelle, jossa henkilö ei ole koskaan ollut.

Palautuskeskuksista ja paluumaan käsitteen laajentamisesta tulee luopua, eikä valtioneuvoston tule näitä ehdotuksia kannattaa. Ihmisiä ei tule palauttaa maihin, joihin heillä ei ole mitään merkityksellistä yhteyttä. Tämä on epäinhimillistä ja loukkaa yksilön itsemääräämisoikeutta. Sen sijaan tulee säilyttää nykyiset turvallisen alkuperämaan, turvallisen kolmannen maan ja turvallisen turvapaikkamaan käsitteet.

2.2 Palautuspäätöksen täytäntöönpano ja oikeusturva

Ehdotuksen 26 artiklassa todetaan, että kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta 7 (palauttamispäätös) ja 10 artiklassa (maahantulokielto) sekä 12 artiklan 2 kohdassa (maastapoistaminen) tarkoitettuihin päätöksiin toimivaltaisessa oikeusviranomaisessa.

Ehdotus merkitsisi toteutuessaan merkittäviä muutoksia yksilön maastapoistamispäätöstä koskeviin oikeussuojakeinoihin.

Oikeusapu ja oikeudellinen edustus (25 artikla)

Ehdotuksen 25 artiklan mukaan aikuinen kolmannen maan kansalainen saisi vain pyynnöstä oikeudellisen edustajan tuomioistuinprosessiin ja ilman huoltajaa oleville alaikäisille oikeudellinen edustaja nimetään automaattisesti. Lisäksi samaisen artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat evätä maksuttoman oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen muutoksenhakumenettelyssä, jos muutoksenhaulla ei katsota olevan todellisia edellytyksiä menestyä.

Pakolaisneuvonta huomauttaa, että jokaisella on oikeus perustuslain 21 §:n mukaisesti saada riittävää oikeudellista apua asiansa ajamiseen tuomioistuimessa. Tämä oikeus tulee taata jokaisessa instanssissa. Oikeus avustajaan sisältyy oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Tämä

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

edellyttää sitä, että maasta poistamista koskevan päätöksen tiedoksiannon yhteydessä yksilölle annetaan tietoa hänen oikeudestaan sekä valittaa päätöksestä että oikeudestaan käyttää prosessissa avustajaa. On selvää, että viime kädessä jää yksilön itsensä päätettäväksi, haluaako hän käyttää muutoksenhakumahdollisuuden. Kyseisen oikeuden tosiasiallinen toteutuminen edellyttää kuitenkin sitä, että yksilöllä on tieto muutoksenhakumahdollisuudesta sekä avustajan käyttämisestä. On selvää, että tämä tieto hänelle tulee antaa pyytämättä. Erityisesti kolmannen maan kansalaisilla, jotka eivät välttämättä tunne kyseisen EU-maan lainsäädäntöä, asiantuntevan oikeudellisen avustajan merkitys oikeusturvan takaamisessa korostuu.

Oikeusapua annetaan valtion varoin henkilölle, joka tarvitsee asiantuntevaa apua oikeudellisessa asiassa ja joka taloudellisen asemansa vuoksi ei kykene itse suorittamaan sen hoitamisen vaatimia menoja. Kansallisen lainsäädännön lähtökohta on, että ratkaistessaan oikeusapuhakemuksia, oikeusaputoimistoissa arvioidaan hakijan taloudellista tilannetta ja sen perusteella hänen tarvettaan oikeusapuun, ei valituksen menestymismahdollisuuksia.

Ehdotus, jossa lähdetään siitä, että oikeusavusta päättävä taho eli Suomessa oikeusaputoimisto etukäteen ja ennen asian käsittelyä tuomioistuimessa arvioisi muutoksenhaun menestysmismahdollisuuksia, on monella tapaa ongelmallinen eikä tällaista ehdotusta tule hyväksyä. Päätöksen valituksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä tekee riippumaton tuomioistuin. Tämä on osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotuksessa esitettyä muotoilua, joka loukkaa perustuslain 21 §:ää salliessa niin maksuttoman oikeusavun kuin oikeudellisen avun epäämisen, mikäli muutoksenhaulla ei katsota olevan todellisia edellytyksiä menestyä. Pakolaisneuvonta viittaa edellä perustuslain 21 §:stä todettuun. Yksilöltä ei voida evätä missään tilanteissa oikeutta avustajaan tuomioistuinprosessissa. Erityisesti oleskelulupa- ja maastapoistamisasioissa oikeudellisen edustuksen tarve on korostunut. Myöskään yksilön taloudellinen tilanne ei saa vaikuttaa oikeuteen käyttää avustajaa. Tämän vuoksi myös oikeus julkiseen oikeusapuun on yksilöiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi turvattava nykyisen kansallisen sääntelyn edellyttämällä tavalla, jotta yksilön oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei jää riippumaan hänen varallisuusasemastaan. Avustajan epääminen etukäteen tosiasiassa estäisi myös yksilön mahdollisuuden saada päätöksen riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Valituksen menestymismahdollisuuksia ei voi arvioida etukäteen, eikä se voi olla ehtona oikeuteen käyttää avustajaa.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotusta tulee tulkita ja valtioneuvoston tulee neuvotteluissa pitää ehdotuksen muotoilu sellaisena, että yksilölle taataan vähintään voimassaolevan kansallisen sääntelyn mukaisesti oikeus avustajaan tuomioistuinprosessissa, tarvittaessa julkisen oikeusavun turvin. Ilman huoltajaa oleville alaikäisille tulee taata laillisen edustajan lisäksi oikeudellinen avustaja. Pakolaisneuvonta kannattaa myös sitä, että säilytetään nykyisen

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

voimassaolevan kansallisen sääntelyn mukaisesti oikeus avustajaan myös hallintomenettelyvaiheessa, minkä 25 artiklan 10 kohta mahdollistaa. Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan asian riittävä huolellinen selvittäminen hakemusvaiheessa avustajan avustuksella vähentää väärien päätösten riskiä ja tuomioistuinten kuormittamista myöhemmässä vaiheessa.

Muutoksenhaun määräajat

Ehdotuksen 27 artiklan mukaan maastapoistamispäätöksiin muutoksen hakemiseen ensimmäisen oikeusasteen oikeusviranomaisessa sovellettava määräaika saa olla enintään 14 päivää.

Ehdotuksen mukaan jos palauttamispäätös perustuu päätökseen laillisen oleskelun epäämisestä tai lopettamisesta tai kyseiset päätökset on tehty yhdessä, palauttamispäätöstä koskevan muutoksenhaun määräajat voivat olla ne, joista säädetään kansallisessa lainsäädännössä laillisen oleskelun lopettamista tai epäämistä koskevaan päätökseen kohdistuvan muutoksenhaun osalta.

Suomessa Maahanmuuttovirasto päättää yleensä yhtä aikaa samalla päätöksellä oleskeluluvan myöntämättä jättämisestä ja maastapoistamisesta. Näissä tilanteissa ehdotus sallii säilyttää nykyisen kansallisen sääntelyn mukaisen valitusajan.

Pakolaisneuvonta vastustaa maastapoistamista koskevan päätöksen valitusajan lyhentämistä *enintään* 14 päivään. Jo tällä hetkellä, valitusajan ollessa 30 päivää, yksilöiden on haastava löytää avustajaa riittävän ajoissa päätöksestä valittamiseen. Pakolaisneuvonnan toiminnassa tulee toistuvasti vastaan tilanteita, joissa yksilö saa juristin kiinni vasta niin myöhään, että valitus on tehtävä ns. blankovalituksena, mikä tarkoittaa valituksen tarkempien perustelujen toimittamista myöhemmin. Siten valitusten määräajan lyhentäminen ei tule todellisuudessa lyhentämään tuomioistuinprosesseja.

Tilanteissa, joissa maastapoistamispäätös tehdään yhdessä oleskelulupapäätöksen kanssa ja ne ovat liitännässä toisiinsa, Pakolaisneuvonta pitää edellä mainituista syistä tärkeänä, että nykyisiä valitusaikoja (30 päivää) ei lyhennetä ja kansallinen liikkumavara säilytetään tältä osin.

Täytäntöönpano

Ehdotuksen 28 artiklan mukaan kolmansien maiden kansalaisille on annettava oikeus esittää hakemus palauttamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä ennen kuin valituksen määräaika kuluisi umpeen.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Valtioneuvosto katsoo kannassaan, että olisi keskeistä varmistaa, että ehdotettua nopeampi täytäntöönpano on muutoksenhaulle annetusta ajasta huolimatta jatkossakin mahdollista tietyissä tilanteissa.

Ehdotus merkitsisi sitä, ettei muutoksenhaulla olisi automaattisesti maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Valtioneuvoston kanta puolestaan merkitsee mitä ilmeisimmin sitä, että täytäntöönpanokieltoa pitäisi hakea jo ennen valitusajan kulumista.

Toisaalta 28 artiklassa säädetään, että palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä, jos on olemassa palauttamiskiellon periaatteen rikkomisen vaara.

Pakolaisneuvonta katsoo, että vähintään ensimmäistä palauttamispäätöstä arvioitaessa, kun yksilön asia ei ole vielä aiemmin ollut riippumattoman tuomioistuimen käsittelyssä, on niin palautuskiellon kuin muiden yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta tarpeen, että yksilö voi odottaa ensimmäisen maastapoistamispäätöksensä lopputulosta jäsenvaltiossa.

Pakolaisneuvonta edellä esitetyn vuoksi ja erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan tehokkaat oikeussuojakeinot huomioiden vastustaa sitä, että jopa ensimmäiseen maastapoistamispäätökseen tehtyyn valitukseen tulisi hakea erikseen täytäntöönpanokieltoa.

Toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano

Asetusehdotus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden tunnustaa toisen jäsenvaltion tekemä täytäntöönpanokelpoinen palautuspäätös (9 artikla) sitten, ettei täytäntöönpanevan jäsenvaltion tarvitse tehdä uutta palautuspäätöstä, vaan se voi laittaa toisen valtion päätöksen sellaisenaan täytäntöön.

Pakolaisneuvonta vastustaa kyseistä ehdotusta. On yksilön oikeusturvan sekä täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden arvioinnin kannalta perusteltua, että kyseinen viranomainen tekisi uuden päätöksen, jossa se arvioi, ovatko yksilön olosuhteet edelleen sellaiset, että hänet voidaan EU-alueelta poistaa. Kyseiseen päätökseen tulee soveltaa ehdotukseen sisältyviä oikeussuojakeinoja. On myös huomattava, että yksilön siirtyessä toiseen jäsenvaltioon, hän tulee kyseisen jäsenvaltion oikeudenkäyttöpiiriin. On selvää, että täytäntöönpanokelpoisesta maastapoistamispäätöksestä huolimatta maastapoistamisen täytäntöönpanosta vastuussa olevan viranomaisen vastuulla on aina varmistaa ja arvioida, että yksilö tosiasiassa voidaan edelleen palauttaa. Kyseinen viranomainen ei voi kiertää tätä vastuutaan tilanteissa, joissa toisen maan viranomainen on aiemman päätöksen tehnyt.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

2.3 Turvaamistoimet

Esityksessä säädettäisiin kolmannen maan kansalaisen, mukaan lukien lasten, säilöönoton ja muiden vaihtoehtoisten turvaamistoimien edellytyksistä palauttamisen valmistelemiseksi tai maastapoistamisen toteuttamiseksi.

Ehdotus sekä pidentää säilöönoton kestoa, että lisää sen perusteita. Säilöönotto enimmäisaika pitenisi 18 kuukaudesta 24 kuukauteen. Suomessa säilöönoton enimmäiskesto piteni vastikään 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Ehdotuksessa säilöönoton perusteiksi riittäisi pakenemisen vaaran olettama esimerkiksi sillä perusteella, että yksilöllä ei ole vakituista asuntoa tai hän on esittänyt väärennetyn matkustusasiakirjan. Pakenemisen vaaran osalta viittaan jäljempänä esitettyyn.

Pakolaisneuvonta vastustaa säilöönoton maksimiajan pidentämistä ja säilöönoton perusteiden lisäämistä entisestään. Muutoksille ei ole esitetty asianmukaisia perusteita. Yksilön vapaudenriisto jopa kahdeksi vuodeksi on merkittävä perusoikeuden rajoitus. Säilöönoton tulisi olla hallinnollinen turvaamistoimi, ei rangaistus.

Pakolaisneuvonta huomauttaa lisäksi, että Suomi on saanut toistuvasti huomautuksia muun muassa YK:n komiteoilta liittyen alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien säilöönottoon ja puutteisiin säilöönoton vaihtoehtojen kehittämisessä. **Lapsia ja muita haavoittuvassa asemassa olevia yksilöitä esimerkiksi vanhuksia, raskaana olevia naisia, fyysisesti tai psyykkisesti vammautuneita, kidutuksen uhreja ja traumatisoituneita henkilöitä - ei tulisi lähtökohtaisesti ottaa lainkaan säilöön.**

Pakolaisneuvonta pitää tärkeänä myös, ettei säilöönottoa koskevaa tuomioistuinkäsittelyn ajankohtaa pidennetä nykyisestä 4 päivästä ja kansallinen liikkumavara säilytetään tältä osin.

Pakolaisneuvonta kannattaa artiklassa 31 säädettyä siitä, että jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että oikeusviranomainen arvioi vaihtoehtoisia turvaamistoimia koskevia päätöksiä uudelleen nopeasti asianomaisen henkilön hakemuksesta tai viran puolesta ja viimeistään kahden kuukauden kuluessa.
Tämä olisi merkittävä parannus nykytilaan verrattuna, jossa esimerkiksi asumisvelvollisuudesta voi valittaa säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin hallinto-oikeuteen. Säilöönoton ohella myös muut turvaamistoimet puuttuvat kuitenkin merkittävällä tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin, mukaan lukien liikkumisvapauteen ja on siksi tärkeää, että kyseisten toimien lainmukaisuus tutkittaisiin aiempaa nopeammin. Tällä hetkellä vaihtoehtoisten turvaamistoimien käsittelyajat ovat hallinto-oikeudessa Pakolaisneuvonnan kokemuksen mukaan useita kuukausia. Mikäli hallinto-oikeus lopulta katsoo turvaamistoimen perusteettomaksi, on asiassa tapahtunut jo perusteeton oikeudenmenetys pidemmältä ajalta.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

2.4 Pakenemisen vaara ja yhteistyövelvoite

Ehdotuksessa esitetään pakenemisen vaaraa (30 artikla), yhteistyövelvoitetta (21 artikla) ja tavoitettavissa oloa (23 artikla) koskevaa uutta sääntelyä.

Ehdotus vaikuttaa ainakin osittain samansisältöiseltä kuin ulkomaalaislakiin hallituksen esityksen HE 143/2024 vp perusteella 6.5.2025 voimaan tulleet muutokset. Soveltuvin osin Pakolaisneuvonta viittaa kyseistä esitystä koskevaan hallintovaliokunnalle 4.12.2024 toimitettuun lausuntoon.

Ehdotuksen 30.1 artiklan mukaan, jollei toisin todisteta, yksittäistapauksessa on olemassa pakenemisen vaara, jos jokin artiklassa säädetyistä kriteereistä täyttyy. Vastaava olettama löytyy kansallista pakenemisen vaaraa koskevasta sääntelystä ulkomaalaislain 121 a §:stä.

Ehdotuksessa esitetty "olettama pakenemisen vaarasta" asettaisi poikkeuksellisesti hallinnollisen säilöönoton, siis viranomaisen toimesta tapahtuvan vapaudenriiston, kohteeksi joutuvalle yksilölle näyttötaakan oletuksen kumoamiseksi, tarjoamatta lainkaan esimerkkejä, millä yksilö vapaudenriistonsa perusteen voisi kumota.

Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotettu olettama pakenemisen vaarasta alentaa suhteettomasti säilöönoton kynnystä sekä asettaa ulkomaalaiselle perusteetta kohtuuttoman näyttötaakan sen osalta, ettei häneen tulisi kohdistaa hallinnollista säilöönottoa. Lisäksi vaikuttaa siltä, että nykyinen juuri voimaan tullut kansallinen sääntely pakenemisen vaaran olettamasta on jokseenkin erilainen verrattuna nyt ehdotettavaan sääntelyyn.

Ehdotuksen 23 artiklan mukaan palautettavan henkilön tulisi olla lisäksi saavutettavissa palautusprosessin ajan. Pakolaisneuvonta katsoo, että kyseinen vaatimus on kohtuuton sen edellyttäessä tarpeettomasti yksilön asumista tietyssä osoitteessa tai ilmoittautumaan viranomaiselle säännöllisesti. Kyseinen velvollisuus on rinnastettavissa turvaamistoimiin.

Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotusta kaikkien palautuspäätöksen saaneiden kolmansien maiden kansalaisten tavoitettavuudesta koko palautusmenettelyn ajan tulisi tarkastella suhteessa toimien aiheuttamaan hallinnolliseen taakkaan. Kokonaisuutta tulisi tarkastella suhteessa vastaanottodirektiivissä säädettyihin liikkumisvapauden rajoituksiin sekä säilöönoton vaihtoehtoihin.

Pakolaisneuvonta pitää sinänsä kannatettavana yksilöihin samanaikaisesti sovellettavan EU-oikeudellisen sääntelyn selkeyttä ja päällekkäisen sääntelyn välttämistä. Pakolaisneuvonta kuitenkin vastustaa epäselvää ja tarpeetonta saavutettavissaolovelvollisuutta sen rinnastuessa ilmoittautumis- tai asumivelvollisuuteen, josta säädettäisiin kyseisessä ehdotuksessa erikseen ja jota

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

ei automaattisesti sovelleta kaikkiin palauttamispäätöksen saaneisiin, vaan joiden tulisi täyttää turvaamistoimien yleiset ja erityiset edellytykset.

Ehdotuksen 21 artiklasta säädettäisiin yhteistyövelvoitteesta. Kyseisestä, jokseenkin vastaavasta velvollisuudesta on säädetty ulkomaalaislain 145a §:ssä.

Matkustusasiakirjan hankkimista koskeva velvoite on ongelmallinen kansainvälistä suojelua hakevien näkökulmasta. Vaikka maastapoistamispäätös olisi täytäntöönpanokelpoinen, voi hakijalla olla vireillä kansainvälistä suojelua koskeva valitus tuomioistuimessa. Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen ollessa vailla lainvoimaa, ei ulkomaalaisen voida olettaa kääntyvän kotimaansa viranomaisten puoleen matkustusasiakirjan hankkimiseksi. Yhteistyövelvollisuuteen katsottaisiin sisältyvän myös 23 artiklan mukainen saavutettavissaolovelvollisuus. Sen osalta Pakolaisneuvonta viittaa edellä lausuttuun. Kyse on tosiasiassa turvaamistoimiin verrattavasta velvollisuudesta.

2.5 Vaikutusarviointi

Ehdotuksen osalta ei ole tehty asianmukaista ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Pakolaisneuvonnan arvion mukaan **ehdotus heikentää merkittävästi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, mukaan lukien oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen, oikeusturvaan, vaikuttaa lapsen edun toteutumiseen sekä kasvattaa riskiä maastapoistamisen yhteydessä palautuskiellon ja muiden yksilön oikeuksien loukkaamiseen. Ehdoton palautuskielto tarkoittaa sitä, että valtiolla ja sen viranomaisilla on aina ja jokaisen yksilön kohdalla velvollisuus varmistaa, ettei yksilö joudu kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.** Ottaen huomioon ehdotuksen sisältö ja laaja-alaiset vaikutukset, Suomen tulee edellyttää asetusehdotuksen ja sen ehdotusten taustalla olevien ja käsittelyn aikana saatujen selvitysten osalta läpinäkyvyyttä sekä vaikutusarvioinnin tekemistä viipymättä.

Valpuri Tarkka
OTM, juristi
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi