VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Kirje

6.6.2025

EU/508/2025
EU/508/2025-SM-7

Emma Rimmanen

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asia: U 15/2025 vp

Sisäministeriön lausunto hallintovaliokunnalle

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalla 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.

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. 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.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Valtioneuvosto PL 23 00023 Valtioneuvosto	 Snellmaninkatu 1 A Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		

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 vaikutukset

Ehdotuksen säädösmuotona on asetus, joka tarkoittaa sitä, että kansallisesta lainsäädännöstä tulee kumota päällekkäinen sääntely. Ehdotus jättää osittain myös kansallista liikkumavaraa, mikä tarkoittaa kansallisen sääntelyn muuttamista ja mahdollista uutta sääntelyä. Kansalliset lainsäädäntömuutokset kohdistuvat erityisesti ulkomaalaislakiin ja siellä erityisesti maasta poistamista, maahantulokieltoa, turvaamistoimia ja täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn. Alustavan arvion mukaan muutostarpeita on merkittävä määrä.

Komission mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla tarvittavat investoinnit ovat vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehyksen (MFF) mukaisia ja niitä voidaan rahoittaa turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF) hyödyntäen. Euroopan raja- ja meriturvallisuusvirasto Frontexin palauttamismäärärahoja lisätään tarvittaessa vuosina 2025, 2026 ja 2027 tekemällä määrärahasiirtoja Frontexin talousarvion puitteissa menojen tosiasiallisen toteutumisen mukaan.

Kansalliseen talousarvioon ehdotus vaikuttaa erityisesti tietojärjestelmäkehityksen ja viranomaisten resurssitarpeiden vaatimina määrärahatarpeina. Tietojärjestelmäkehitys kohdistuu erityisesti UMA-järjestelmään. Hyvin alustavien arvioiden mukaan suorakäyttöyhteyksien rakentamisen ja automaation mahdollistamisen kustannusarvio on noin 2–3 miljoonaa euroa. Viranomaisten resurssitarpeet kohdistuvat erityisesti Maahanmuuttovirastoon,

poliisiin ja tuomioistuinlaitokseen. Myös säilöönoton käytön arvioidaan lisääntyvän ehdotuksen myötä, mikä voi johtaa tarpeeseen kasvattaa säilöönottopaikkojen määrää. Ehdotuksen mukaisten toimien vaikutukset Suomen viranomaisten määrärahatarpeisiin käsitellään normaaliin tapaan osana julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioiden valmistelua.

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 neuvoston työryhmän kokouksessa 1.4.2025. Ehdotuksen artiklakohtainen käsittely on aloitettu työryhmässä 13.5.2025. Asian käsittely jatkuu seuraavassa työryhmäkokouksessa 23.6.2025.