

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*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 11 päivänä maaliskuuta 2025 tekemä ehdotus 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 (COM(2025) 101 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15.5.2025

Sisäministeri Mari Rantanen

Erityisasiantuntija Niina Lääperi

**EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI YHTEISEN JÄRJESTELMÄN PERUSTAMISESTA UNIONISSA
LAITTOASTI OLESKELEVIENT KOLMANSIENT MAIDENT KANSALAISTENT
PALAUTTAMISEKSI JA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTONT
DIREKTIIVINT 2008/115/EY, NEUVOSTONT DIREKTIIVINT 2001/40/EY JA NEUVOSTONT
PÄÄTÖKSENT 2004/191/EY KUMOAMISESTA (PALUUASETUSEHDOTUS)**

1 Tausta

Komissio antoi 11.3.2025 ehdotuksen (COM(2025) 101 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevient kolmansient maiden kansalaistent palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivint jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevient kolmansient maiden kansalaistent palauttamiseksi (2008/115/EY, jäljempänä paluudirektiivi), neuvoston direktiivint kolmansient maiden kansalaisia koskevient maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (2001/40/EY) ja neuvoston päätöksen kolmansient maiden kansalaisia koskevient maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun direktiivint 2001/40/EY soveltamisesta aiheutuvan taloudellisen epätasapainont korvaamista koskevistä perusteista ja käytännönt järjestelyistä (2004/191/EY) kumoamisesta (jäljempänä paluuasetusehdotus).

EU-tasolla jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevient kolmansient maiden kansalaistent palauttamisesta säädetään nyt paluudirektiivissä, joka jättää paljon tilaa kansalliselle sääntelylle. Komissio antoi 16.11.2017 paluukäsikirjan¹ tukemaan jäsenvaltioita direktiivint yhdenmukaisessa soveltamisessa. Paluusääntelynt uudistaminen on ollut tavoitteena jo vuodesta 2018, jolloin komissio antoi ehdotuksen uudelleen laaditusta paluudirektiivistä (recast). Ehdotukseen uudelleen laadituksi paluudirektiiviksi sisältyi paluuraajamenettelyä koskeva sääntely, joka erotettiin siitä myöhemmin ja liitettiin osaksi muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta eli paktia. Ehdotus paluudirektiivint uudistamiseksi (recast) ei lopulta saanut neuvotteluissa riittävästi tukea. Komissio veti paluudirektiivint muutosta koskevan ehdotuksen pois vuoden 2025 työohjelman antamisen yhteydessä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto saavuttivat sovun paktista keväällä 2024. Paktin soveltaminen alkaa pääosin kesällä 2026. Euroopan komissio katsoo, että tehokkaan ja yhteisen eurooppalaisen palautusjärjestelmän luominen on keskeinen osa paktia. Muuttoliikejärjestelmä voi toimia vain, jos se sisältää uskottavan palautuspolitiikan, joka ei mahdollista laittomasti oleskelevient kolmansient maiden kansalaistent jäämistä unionin alueelle. Nykyisellään vain noin 20 % palautuspäätöksen saaneista tosiasiallisesti poistuu unionin alueelta.

¹ Komission suositus (EU) 2017/2338, annettu 16 päivänä marraskuuta 2017, palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioident toimivaltaistent viranomaistent käyttöön tarkoitettuasta yhteisestä ”palauttamiskäsikirjasta”.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen tavoitteena on tehostaa palautusprosessia antamalla jäsenvaltioille selkeät, ajanmukaiset, yksinkertaistetut ja yhteiset säännöt, joilla palautuksia hallinnoidaan tehokkaasti. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa kolmansien maiden kansalaisten yhteistyö viranomaisten kanssa palautusprosessin kaikissa vaiheissa. Ehdotuksella pyritään estämään luvaton edelleen liikkumista Schengen-alueen sisällä ja tätä tavoitetta tuetaan muun muassa ottamalla käyttöön palautuspäätösten vastavuoroinen tunnustaminen. Ehdotuksella pyritään varmistamaan perusoikeuksia kunnioittaen, että palautuspäätöksen saanut poistuu EU:sta joko vapaaehtoisesti tai saatettuna. Jäsenvaltioille luodaan yhteiset säännöt turvallisuushkia aiheuttavien henkilöiden palauttamisen nopeuttamiseksi. Lisäksi takaisinotto sisällytetään nyt ensimmäistä kertaa osaksi palautusprosessia.

Unionin alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseen sovelletaan edelleen vuoden 2008 paluudirektiiviä, joka ei enää vastaa tehokkaalle palautuspolitiikalle asetettuja vaatimuksia. Komission mukaan vankka ja nykyaikainen oikeuskehys, joka on oikeudenmukainen ja perusoikeuksia kunnioittava, ja joka antaa jäsenvaltioille tarvittavat välineet sellaisten kolmansien maiden kansalaisten tehokkaaseen palauttamiseen, joilla ei ole oleskeluoikeutta jäsenvaltioiden alueella, on välttämätön osa eurooppalaista maahanmuuttojärjestelmää.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotus on asetuksen muodossa, mikä tarkoittaa sitä, että säännökset olisivat sellaisenaan jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Komission mukaan tämä on tarpeen, jotta varmistetaan yhteisen eurooppalaisen palautusjärjestelmän yhtenäisyys ja tehokkuus. Myös paluuraajamenettelyä koskeva säädös on asetuksen muodossa.

Asetusehdotuksen soveltamisala on laaja, sillä sen kohteena ovat kaikki laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset. Kyseeseen voivat tulla esimerkiksi kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat ja viisumiajan ylittäneet sekä turvallisuushkia aiheuttavat henkilöt.

Voimassa olevaan paluudirektiiviin verrattuna komission ehdotus sisältää merkittävästi enemmän sääntelyä. Ehdotettuja artikloja on yli puolet enemmän kuin paluudirektiivissä. Asetusehdotukseen on sisällytetty palautuspäätöksen vastavuoroista tunnustamista koskeva sääntely. Kyseisestä menettelystä säädetään tällä hetkellä neuvoston direktiivissä kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Komissio ehdottaa kyseisen direktiivin sekä siihen liittyvän, menettelystä aiheutuvien taloudellisten kustannusten korvaamista koskevan neuvoston päätöksen kumoamista.

Ehdotetut säännökset kattavat menettelyn eri vaiheet laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisesta aina menettelyn viimeiseen vaiheeseen eli takaisinottoon. Paluudirektiivissä ei näitä menettelyn alku- ja loppuvaiheita käsitellä, vaan keskitytään varsinaiseen palautusmenettelyyn. Sääntely on myös aiempaa yksityiskohtaisempaa ja jäsenvaltioille asetetaan aiempaa enemmän toimintavelvoitteita. Myös täysin uutta sääntelyä on melko paljon. Esimerkiksi tietojen vaihdosta ja tilastoinnista ei

aiemmin ole säädetty. Ehdotuksessa on lukuisia viittauksia paktin sisältämiin säädöksiin, erityisesti menettelyasetukseen², hallinta-asetukseen³ ja uuteen vastaanottodirektiiviin⁴.

Turvallisuushukkaa aiheuttavien palauttaminen

Komissio ehdottaa erityistä omaa sääntelyä sellaisien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiselle, jotka aiheuttavat uhkaa yleiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle (16 artikla). Turvallisuushukkaa aiheuttavalle henkilölle ei anneta mahdollisuutta vapaaehtoiseen paluuseen ja hänelle voidaan määrätä enintään kymmenen vuoden maahantulokielto, jota on mahdollista jatkaa kymmenellä vuodella. Turvallisuushukkaa aiheuttava henkilö voidaan ottaa säilöön ja hänet voidaan sijoittaa säilöönottoyksikön sijaan tavalliseen vankilaan, jos hänet pidetään erillään vangeista. Säilöönotto voi olla enimmäisaikaa pidempi, jos tuomioistuin näin määrää ja säilöönottoa arvioidaan tuomioistuimessa uudelleen vähintään kolmen kuukauden välein. Komission ehdotus ei sisällä paluudirektiivin tapaan mahdollisuutta poiketa soveltamisalasta (derogaatio) turvallisuushukkaa aiheuttavien henkilöiden kohdalla.

Yhteistyövelvoite

Ehdotuksessa asetetaan palaajalle selkeät velvoitteet tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa koko palautusmenettelyn ajan. Yhteistyöstä kieltäytymiselle asetetaan seurauksia ja yhteistyön tekemisen kannustimia vahvistetaan. Palauttamispäätöksen saaneen kolmannen maan kansalaisen tulee pysyä päätöksen tehneen jäsenvaltion alueella, antaa pyydettyä kaikki tarvittava informaatio ja asiakirjat hänen henkilöllisyytensä vahvistamiseksi, olla tuhoamatta tai hävittämättä asiakirjoja, kertoa kauttakulkumaista, antaa biometriset tunnisteet, antaa yhteystiedot ja pysyä saatavilla sekä saapua pyynnöstä viranomaisten luokse ja osallistua pyynnöstä paluuneuvontaan. Jos palautettava ei tee yhteistyötä, jäsenvaltio voi evätä tai supistaa palautettavalle myönnettyjä etuuksia, olla myöntämättä vapaaehtoisen paluun tukea, peruuttaa työluvan, pidentää palautettavalle määrättyä maahantulokieltoa tai määrätä taloudellisia seuraamuksia. (21 ja 22 artiklat)

Pakenemisen vaara

Komissio ehdottaa uutta pakenemisen vaaran arviointia koskevaa sääntelyä, jonka taustalla ovat osittain myös uuteen vastaanottodirektiiviin sisältyvät lainsäädännölliset ratkaisut (30 artikla). Ehdotukseen sisältyy tyhjentävä luettelo pakenemisen vaaran arvioinnin kriteereistä.

Pakenemisen vaara on yksittäistapauksessa olemassa, jollei toisin todisteta, jos; kolmannen maan kansalainen on liikkunut ilman lupaa toisen jäsenvaltion alueelle, jokin toinen jäsenvaltio on tehnyt henkilölle täytäntöönpanokelpoisen palautuspäätöksen tai henkilö ei ole tavoitettavissa palautusmenettelyn aikana. Kokonaisarvion perusteella pakenemisen vaara voi

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1346, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.

olla käsillä myös, jos; palautettavalla ei ole asuntoa tai osoitetta, palautettava nimenomaisesti ilmoittaa, ettei aio noudattaa palautuspäätöstä, vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole noudatettu, palautettava ei tee yhteistyötä viranomaisten kanssa, palautettava kieltäytyy paluuneuvonnasta, esitetään vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja, palautettava vastustaa väkivaltaisesti palautusta tai rikkoo maahantulokieltoa. Pakenemisen vaaran olemassaoloa arvioidaan esimerkiksi säilöönnoton edellytyksiä tai vapaaehtoiselle paluulle myönnettävää määräaikaa arvioitaessa.

Paluunmaa ja paluukeskukset

Komissio ehdottaa paluun määritelmän korvaamista paluumaan määritelmällä (4 artikla). Ehdotuksen mukaan paluunmaa tarkoittaa kolmatta maata, joka on jotain seuraavista; palautettavan kotimaa, palautettavan virallinen asuinmaa, kauttakulkumaa, turvallinen kolmas maa, maa, johon palautettavalla on oikeus saapua ja asua sekä maa, johon palautettava otetaan sopimuksen tai järjestelyn nojalla.

Yksi tai useampi jäsenvaltio tai Euroopan unioni voi tehdä sopimuksen sellaisen kolmannen maan kanssa, joka noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja -periaatteita, mukaan lukien palautuskiellon periaatetta. Sopimuksessa tulee sopia menettelyistä, joita sovelletaan henkilön siirtämiseen kolmanteen maahan, edellytykset palautettavan oleskelulle kolmannessa maassa sekä kolmannen maan ja jäsenvaltion vastuista ja velvollisuuksista. Sopimuksessa tulee tarvittaessa sopia myös yksityiskohtaisista säännöistä koskien palautettavan henkilön edelleen palauttamista lähtömaahan sekä seurauksista siinä tapauksessa, että tämä ei ole mahdollista. Lisäksi tulee sopia sopimuksen rikkomisen seurauksista sekä monitorointimekanismista sopimuksen noudattamisen valvomiseksi. Ennen sopimuksen tekemistä jäsenvaltion on ilmoitettava komissiolle ja muille jäsenvaltioille asiasta. Alaikäisiä ei saa siirtää yksin tai perheen kanssa tällaiseen sopimuksen osapuolena olevaan kolmanteen maahan. (17 artikla)

Maahantulokielto

Palautuspäätökseen on liitettävä maahantulokielto, jos vapaaehtoisen paluun aikaa ei ole myönnetty tai kolmannen maan kansalainen ei ole poistunut vapaaehtoiselle paluulle myönnetyn ajan aikana. Maahantulokielto määrätään myös, jos palautettava aiheuttaa turvallisuushkaa. Muissa tilanteissa palautuspäätökseen voidaan liittää maahantulokielto, jos viranomais näin harkitsee. Harkinnassa tulee erityisesti huomioida palautettavan yhteistyön taso. Maahantulokielto voidaan määrätä ilman palautuspäätöstä, jos laitton oleskelu havaitaan rajalla maastalähdön yhteydessä. Maahantulokielto voidaan määrätä enintään 10 vuodeksi ja sitä voidaan jatkaa viiden vuoden ajanjaksoilla. Maahantulokiellon voimassaolo alkaa, kun henkilö poistuu jäsenvaltioiden alueelta. (10 artikla)

Säilöönotto, lievemmat turvaamistoimet ja tavoitettavuus palautusmenettelyn aikana

Komissio esittää, että kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön palauttamisen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon varmistamiseksi, jos on olemassa pakenemisen vaara, palautettava välttelee tai vaikeuttaa palautuksen valmistelua, palautettava aiheuttaa turvallisuushkaa, palautettavan henkilöllisyys ei ole varmistettu tai säilöönnoton vaihtoehtoja ei ole noudatettu. Säilöönnoton on oltava mahdollisimman lyhytkestoinen. Säilöönotto voi kestää enintään 12 kuukautta ja sitä voi jatkaa toisella 12 kuukaudella, jos palautusmenettely todennäköisesti kestää pidempään, koska tarvittavien asiakirjojen saaminen kolmannesta maasta viivästyy. Henkilö tulee vapauttaa säilöstä, kun säilöönnoton perusteiden ei katsota enää täyttyvän. Säilöönnotosta vapautuminen ei estä lievempien turvaamistoimien käyttöä. Säilöönottoa on uudelleentarkasteltava vähintään kolmen kuukauden välein. Asetuksessa säädettäisiin komission ehdotuksen mukaan myös säilöönotto-olosuhteista. Ehdotuksessa

otetaan kantaa säilöönoton enimmäiskeston laskentaan tilanteessa, jossa henkilö on ollut säilöön otettuna toisessa jäsenvaltiossa. Sen sijaan ehdotuksessa ei oteta kantaa enimmäiskeston laskentaan tilanteessa, jossa säilöönotto tapahtuu samassa jäsenvaltiossa, mutta olosuhteet ja säilöönoton perusteet ovat muuttuneet merkittävästi. (29 ja 32–35 artiklat)

Jäsenvaltioiden on tarjottava säilöönotolle vaihtoehtoisia lievempiä turvaamistoimia (31 artikla). Säilöönoton vaihtoehtoja voivat olla velvollisuus ilmoittautua viranomaisille säännöllisesti vähintään joka kolmas päivä, henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjojen haltuunotto, velvollisuus asua tietyssä paikassa, rahallisen vakuuden asettaminen tai elektroninen valvonta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuomioistuimien tarkastelee säilöönoton vaihtoehtojen käyttöä koskevat päätökset joko asianomaisen hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti viimeistään kahden kuukauden kuluessa.

Nopean, tehokkaan ja toimivan palauttamisen varmistamiseksi jäsenvaltioiden on sovellettava palautettavaan yhtä tai useampaa seuraavista toimenpiteistä; vaatimus oleskella tietyllä maantieteellisellä alueella, oleskelu tietyssä osoitteessa tai ilmoittautuminen tietyssä aikana viranomaisille. Viranomaisen voi kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä myöntää poikkeuksia edellä mainituista toimenpiteistä. (23 artikla)

Eurooppalainen palautusmääräys

Jäsenvaltioiden tulee palautuspäätöksen antamisen yhteydessä lisätä sen keskeiset sisällöt eurooppalaiseen palautusmääräykseen ('European Return Order'), joka talletetaan Schengenin tietojärjestelmään (SIS-järjestelmä). Tarkoituksena on luoda yhteinen lomake palautusmääräykselle. Palautusmääräyksen tarkoituksena on mahdollistaa toisen jäsenvaltion tekemän täytäntöönpanokelpoisen palautuspäätöksen tunnustaminen. (7 artikla)

Toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano

Asetusehdotus antaa jäsenvaltioille välineet tunnustaa toisen jäsenvaltion tekemä täytäntöönpanokelpoinen palautuspäätös (9 artikla). Tällainen tilanne voi tulla eteen, jos jäsenvaltio kohtaa alueellaan henkilön, jolle toinen jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen, mutta henkilö on liikkunut tähän toiseen jäsenvaltioon ennen palautuspäätöksen täytäntöönpanoa. Tunnustaessaan toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen, ei täytäntöönpanevan jäsenvaltion tarvitse tehdä uutta palautuspäätöstä, vaan se voi laittaa toisen valtion päätöksen sellaisenaan täytäntöön. Päätöksen tehneen jäsenvaltion tulee antaa kaikki tarvittava informaatio päätöksen täytäntöönpanevalle jäsenvaltiolle.

Palautuspäätösten tunnustaminen ei tulisi jäsenvaltioille heti pakolliseksi, vaan komissio tekee 1.7.2027 mennessä arvioinnin siitä, ovatko jäsenvaltiot tehneet tarvittavat oikeudelliset ja tekniset järjestelyt eurooppalaisen palautusmääräyksen tehokkaan käyttöönoton mahdollistamiseksi. Tämän arvion perusteella komissio antaa erillisen täytäntöönpanopäätöksen, jonka myötä palautuspäätösten tunnustaminen tulee jäsenvaltioille pakolliseksi.

Palautuspäätöksen täytäntöönpano, oikeussuojakeinot ja muutoksenhaku

Komission ehdotuksen mukaan palautuspäätöksen ja maahantulokieltoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä siihen asti, että palautettavalla on ollut oikeus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Jos ensimmäiseen tai myöhempään muutoksenhakuun päätökseen haetaan uudestaan muutosta, palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa ei saa lykätä. Palautettavalla on oikeus hakea päätöksen täytäntöönpanon

kieltoa toimivaltaiselta ensimmäisen asteen tuomioistuimelta valitusajan kuluessa. Täytäntöönpanokieltoa koskeva hakemus on ratkaistava 48 tunnin kuluessa. Monimutkaisissa asioissa tämä määräaika voidaan ylittää. (28 artikla)

Jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöstä tai maahantulokieltoa, on valitusajan oltava enintään 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen tai maahantulokiellon lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voi valitusajaksi se, mitä kansallisesti on säädetty oleskelulupa-asian valitusajaksi. Toimivaltaisen ensimmäisen asteen tuomioistuimelle on asetettava kansallisessa lainsäädännössä kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa muutoksenhakuasia on tutkittava (27 artikla). Lisäksi jäsenvaltion on varmistettava, että hallintoviranomaisen määräämän säilöänoton laillisuus tutkitaan tuomioistuimessa niin nopeasti kuin mahdollista ja viimeistään 15 päivän kuluessa säilöänoton alkamisesta (33 artikla).

Oikeusapu ja oikeus tiedon saamiseen

Maksutonta oikeusapua on tarjottava pyynnöstä (25 artikla). Alaikäiselle maksutonta oikeusapua on tarjottava automaattisesti. Ehdotuksessa säädetään oikeusavun kattavuudesta sekä perusteista olla myöntämättä oikeusapua.

Palautettavalle on kerrottava ilman aiheutonta viivytystä velvollisuudesta tehdä yhteistyötä, SIS-paluukuulutuksen olemassaolosta, palautuspäätöksen tunnustamisesta toisessa jäsenvaltiossa, paluuneuvonnasta ja avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelmista sekä oikeudesta oikeusapuun. Tiedot on annettava kielellä, jota palautettava ymmärtää. (24 artikla)

Takaisinottomenettely

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on täytäntöönpanokelpoisen palauttamispäätöksen yhteydessä käynnistettävä takaisinottomenettely järjestelmällisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Kun kolmannen maan viranomaisilta on hankittava matkustusasiakirja, pitää jäsenvaltion tehdä takaisinottopyyntö. Takaisinottopyyntö tulee tehdä viipymättä ja mahdollisuuksien mukaan vakiolomaketta käyttäen. Takaisinottopyynnöllä saadut tiedot tulee tallentaa SIS-järjestelmään. (36 artikla)

Vapaaehtoinen paluu sekä paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmat

Palautuspäätöksessä tulee ilmoittaa päivämäärä, johon mennessä palautettavan tulee poistua jäsenvaltioiden alueelta. Tämä vapaaehtoiselle paluulle myönnetty aika arvioidaan yksilöllisin perustein ja se saa olla enintään 30 päivää päätöksen tiedoksiannosta. Jäsenvaltiot voivat myöntää pidempiä aikoja, jos se on perusteltua esimerkiksi perhesyiden perusteella. Jos palautettava ei poistu hänelle myönnetyn ajan aikana, hänet poistetaan maasta viranomaistoimin. Turvallisuushkaa aiheuttaville kolmansien maiden kansalaisille ei myönnetä palautuspäätöksessä aikaa vapaaehtoiselle poistumiselle. (13 artikla)

Jäsenvaltioiden tulee perustaa paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmia kolmansien maiden kansalaisille. Paluuneuvontaa tulisi antaa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa palautusprosessia. Tarjottavan tuen suuruuden tulee olla yhteydessä palaajan kykyyn toimia yhteistyössä viranomaisten kanssa. Komission ehdotus sisältää tuen myöntämisen kriteerit. Tukea ei saa myöntää henkilölle, joka on saanut tukea jo jostain toisesta jäsenvaltiosta. (46 artikla)

Tietojenvaihto ja tilastointi

Jäsenvaltioiden on käytettävä kaikkia asianmukaisia tietojenvaihtokeinoja keskinäisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi. Tietoja tulee vaihtaa pyynnöstä toimivaltaisten viranomaisten kesken. Tietojenvaihdon tarkoituksena ovat palautuksen suorittaminen, takaisinottomenettely sekä paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien tarjoaminen. Tiedot kattavat erityisesti tiedot, jotka koskevat henkilöllisyyttä, biometriaa, kansallisuutta, matkustusasiakirjoja, oleskelulupia- ja viisumeita, olinpaikkaa, matkareittejä, kielitaitoa, yhteystietoja, uudelleenkotoutumista, palautuspäätöksen perusteita, säilöönottoa, rikosrekisteriä, turvallisuusuhan aiheuttamista, haavoittuvuutta sekä terveyttä. Ehdotuksessa säädetään myös tietojen siirtämisestä jäsenvaltioista kolmansiin maihin takaisinottomenettelyä koskien. Kolmanteen maahan voidaan siirtää samoja tietoja kuin mistä säädetään jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa, jos henkilölle, jonka tietoja ollaan siirtämässä, on ilmoitettu asiasta. (38–41 artiklat)

Jäsenvaltioiden tulee tuottaa komissiolle (Eurostatille) neljännesvuosittain seuraavat tiedot: palautuspäätösten, lievempien turvaamistoimien ja säilöönottopäätösten määrät. Jäsenvaltioiden tulee tuottaa Euroopan raja- ja meriturvallisuusvirastolle (Frontex) kuukausittain määrät takaisinottopyynnöistä, kansalaisuuden vahvistamisista, matkustusasiakirjapyyntöistä sekä henkilöistä, joille on myönnetty uudelleenkotoutumisen tukea. (48 artikla)

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (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.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotusta käsitellään yhdessä Euroopan parlamentin kanssa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on luoda yhtenäinen menettelytapa palauttamiselle sekä vastata jäsenvaltioiden esiin nostamiin haasteisiin koskien laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palautuksia. Laittoman maahantulon estäminen ja laittomasti oleskelevien palautusten varmistaminen on jäsenvaltioiden yhteinen intressi, jota ne eivät voi saavuttaa yksinään kansallisen tason sääntelyn turvin. Siksi komissio katsoo, että asetuksen tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa jäsenvaltioissa yksinään, vaan ne edellyttävät EU:n toimia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että toiminnan muoto ja sisältö eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi. Muutosten tavoitteena on löytää oikea tasapaino kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun ja sen varmistamisen välillä, että kolmansien maiden kansalaiset eivät voi kiertää järjestelmää pyrkiessään estämään maastapoistamistaan unionin alueelta. Komission mukaan kaikki tarvittavat turvakeet on otettu käyttöön sen varmistamiseksi, että kolmansien maiden kansalaisia kohdellaan inhimillisesti ja oikeudenmukaisesti perusoikeuskirjaa täysin kunnioittaen.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta SEU:n 5 artiklan 3 ja 4 kohdissa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislain maasta poistamista, turvaamistoimia, maahantulokieltoa ja täytäntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä. Koska kyse on asetuksena suoraan sovellettavasta EU-lainsäädännöstä, tulee tarkasteltavaksi päällekkäisen kansallisen sääntelyn kumoaminen ulkomaalaislaista. Alustavan arvion mukaan päällekkäistä sääntelyä on merkittävä määrä.

Ehdotuksen myötä tulee todennäköisesti ajankohtaiseksi tarkastella nykyistä maastapoistamisjärjestelmää, joka muodostuu kahdesta eri menettelytavasta, käännättämisestä ja maasta karkottamisesta. Asetusehdotus ei sisällä samanlaista jaottelua sen suhteen, onko henkilöllä ollut aiemmin maassa oleskellessaan oleskelulupa (maasta karkottaminen) vai onko hän oleskellut maassa ilman oleskelulupaa (käännättäminen). Kyseistä jaottelua pyritään jo häivyttämään kuluvalle hallituskaudella yhdenmukaistamalla käännättämistä ja maasta karkottamista koskevaa sääntelyä.

Asetusehdotukseen sisältyy kansallista liikkumavaraa sisältäviä säännöksiä, mikä edellyttää voimassa olevan kansallisen sääntelyn muuttamista ja mahdollista uutta sääntelyä. Kansallista liikkumavaraa sisältyy esimerkiksi palautuspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskeviin säännöksiin, joita on tarve tarkastella suhteessa paktin säädösten kansallisessa täytäntöönpanossa tehtäviin ratkaisuihin.

Asetusehdotuksesta puuttuu ulkomaalaislakiin sisältyvää sääntelyä kuten toistaiseksi voimassa oleva maahantulokielto, joka on tällä hetkellä mahdollistettu ilmoittamalla komissiolle paluudirektiivin soveltamisalasta poikkeamisesta. Asetusehdotuksessa on myös sellaista sääntelyä, joka ei täysin vastaa ulkomaalaislain sääntelyä. Yksi esimerkki tästä on ehdotettu säilöönottoa lievempiin turvaamistoihin kohdistuva automaattinen viranomaisaloitteinen tuomioistuintarkastelu. Tällä hetkellä näistä säilöönnotolle vaihtoehtoisista turvaamistoimista voi pääsääntöisesti valittaa tuomioistuimeen ja vain lapsen asumisvelvollisuuteen kohdistuu säilöönoton kaltainen tuomioistuintarkastelu viran puolesta.

Joiltakin osin ulkomaalaislain sääntely on asetusehdotuksessa ehdotettua kattavampaa. Näin on esimerkiksi pakenemisen vaaran osalta. Paluudirektiivissä ei säädetä pakenemisen vaaran objektiivisista arviointikriteereistä, vaan edellytetään, että niistä on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä.

5.1.1 Paluiden kansallinen tilannekuva

Vuonna 2024 Suomessa tehtiin 2884 käännättämispäätöstä ja 1965 karkottamispäätöstä. Yhteensä maastapoistamispäätöksiä tehtiin 4849 kappaletta. Käännättämispäätöksistä noin 20 % tehtiin rikosperusteisesti ja karkottamispäätöksistä puolestaan 10 %. Vuonna 2024 eniten maastapoistamispäätöksiä tehtiin Venäjän, Irakin ja Turkin kansalaisille.

	Käännyttäminen	Karkottaminen	Yhteensä
2020	3769	1799	5568
2021	2437	1302	3739
2022	2790	1244	4034
2023	2994	1197	4191
2024	2884	1965	4849

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Paluuasetusta koskevan ehdotuksen mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla tarvittavat investoinnit ovat vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten (MFF) mukaisia ja voidaan rahoittaa sisäasioiden rahastojen monivuotisen rahoituskehysten 2021–2027 aikana turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa (AMIF) hyödyntäen. Vuoden 2027 jälkeinen rahoitus kuuluu seuraavan monivuotisen rahoituskehysten neuvotteluihin. Frontexin paluubudjettia ehdotetaan vahvistettavaksi tarvittaessa vuosina 2025–2027 kohdentamalla Frontexin budjetin sisäisiä resursseja todellisen kulutuksen mukaan.

Jäsenvaltiot voivat käyttää turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta kansallisista ohjelmistaan myönnettyjä varoja paluuasetuksen täytäntöönpanon infrastruktuuriin ja menettelyihin tarvittavien investointien tukemiseen. Frontex voi samaan tarkoitukseen tukea jäsenvaltioita sen toimeksiantoon kuuluvalla henkilöstöllä ja toimilla, kuten palautusoperaatioiden koordinoinnilla, mukaan lukien palautusoperaatioista, lentokoneiden rahtauksesta tai kaupallisten lentojen paluulippujen varaamisesta aiheutuvat kustannukset.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Esityksessä ehdotetaan eurooppalaisen palautusmääräyksen luomista SIS-järjestelmään. Palautusmääräykseen talletetaan palautuspäätöksen keskeiset elementit, jotta ne olisivat muiden jäsenvaltioiden käytettävissä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden kesken ja säännönmukaista tilastojen tuottamista Eurostatin ja Frontexin käytettäväksi. Sujuvan viranomaisyöskentelyn varmistamiseksi nämä elementit tulisi rakentaa automaatiota mahdollisimman pitkälle hyödyntäen. Tämä edellyttäisi suoraikäyttöyhteyksien rakentamista tietojärjestelmiin niin, että tiedot saisi mahdollisimman helposti siirrettyä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä (UMA-järjestelmä) SIS-järjestelmään. Maahanmuuttovirastolta saatujen alustavien tietojen mukaan suoraikäyttöyhteyksien ja automaation edellyttämän tietojärjestelmäkehityksen kustannusarvio on karkeasti arvioituna 2–3 miljoonaa euroa.

Asetusehdotuksessa säädetään takaisinottopyynnön tekemisestä ja sen tietojen tallentamisesta SIS-järjestelmään. UMA-järjestelmään tulisi luoda tätä varten uusi diaari ja mahdollistaa tietojen siirtyminen automaattisesti SIS-järjestelmään. Poliisin alustavan arvion mukaan tämä

maksaisi arviolta 500 000 euroa. Lievempien turvaamistoimien viranomaisaloitteinen tuomioistuintarkastelu edellyttäisi poliisin arvion mukaan UMA-järjestelmän kehittämistä niin, että se mahdollistaisi turvaamistoimien määräämisen tallentamisen järjestelmään ja tiedon automaattisen siirron tuomioistuinten tietoon. Alustava arvio kustannuksista on 500 000 euroa.

Komissio ehdottaa, että toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustava jäsenvaltio voi pyytää palautuksen täytäntöönpanon kustannuksiin tukea Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexilta. Jos Frontex ei pysty tarjoamaan tukea, tulee palautuspäätöksen tehneen jäsenvaltion korvata palautuksen täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset, mikäli täytäntöönpaneva jäsenvaltio tätä pyytää. Tästä voi aiheutua Suomelle kustannuksia, jos palautuspäätöksen saaneet kolmansien maiden kansalaiset liikkuvat muuhun jäsenvaltioon ennen kuin Suomen viranomaiset saavat laitettua palautuksen täytäntöön. Vastaavasti Suomi voi pyytää korvauksia toiselta jäsenvaltiolta, jos Suomi laittaa täytäntöön toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen.

Alustavien arvioiden mukaan asetusehdotus lisääi säilöönnoton käyttöä, mikä voi aiheuttaa tarvetta kasvattaa säilöönnottopaikkojen lukumäärää, josta aiheutuisi lisäkustannuksia. Suomen säilöönnottoyksiköiden yhteenlaskettu säilöönnottokapasiteetti on 109 paikkaa (Joutseno: 69, Helsinki 40). Suunnitelmissa on Helsingin säilöönnottoyksikön korvaaminen uudella säilöönnottoyksiköllä, jonka kapasiteetti olisi nykyistä suurempi, noin 60–90 paikkaa. Vuonna 2023 yhden majoitusvuorokauden hinta säilöönnottoyksikössä oli noin 350 euroa. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee taata riittävät ja tarpeelliset resurssit asetuksen soveltamiseksi mukaan lukien säilöönnotto.

Ehdotetut tuomioistuinkäsittelyn määräajat sekä säilöönnottoa lievempien turvaamistoimien tuomioistuintarkastelu viran puolesta aiheuttavat tuomioistuimille lisäkustannuksia, jotka tarkentuvat myöhemmin.

Ehdotuksen mukaisten toimien vaikutukset Suomen viranomaisten määrärahatarpeisiin käsitellään normaaliin tapaan osana julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioiden valmistelua.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen kunnioittavan perusoikeuksia ja ottavan huomioon kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet ja velvollisuudet. Ehdotuksella varmistetaan, että palauttamisessa kunnioitetaan ihmisarvoa ja oikeutta elämään sekä noudatetaan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen sekä perhe- ja yksityiselämän suojaa mukaan lukien henkilötietojen suoja. Ehdotuksella turvataan palautuskiellon periaate, suoja kollektiivisia maastapoistamisia vastaan, syrjimättömyys ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Oikeutta vapauteen suojataan rajoittamalla säilöönnottoa ja säätämällä säilöönnottoa lievempien vaihtoehtojen käytöstä. Lapsen etu on huomioitava asetusta sovellettaessa ja heihin sovelletaan erityissääntöjä. Oikeutta turvallisuuteen edistetään vahvistamalla turvallisuushakaa aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisia koskevaa sääntelyä.

Palautuskielto

Ehdotus uudeksi paluuasetukseksi sisältää sääntelyä koskien laittomasti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palautuksia unionin alueen ulkopuolelle. Ehdotus sisältää perusoikeuksien kunnioittamista sekä unionin oikeuden (ml. perusoikeuskirja) ja kansainvälisen oikeuden noudattamista koskevan artiklan (5 artikla), joka korostaa erityisesti palautuskiellon

huomioimista asetusta sovellettaessa. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiello on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (PeVL 2/2023 vp).

Säilöönotto ja sitä lievemmit turvaamistoimet

Komissio ehdottaa, että paluuasetuksessa lisätään uusi säilöönottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän aiheuttaa turvallisuushkaa. Turvallisuushkaan katsotaan kuuluvan vaaran aiheuttaminen yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönoton enimmäiskesto ehdotetaan pidennettäväksi niin, että se voi olla yhteensä 24 kuukautta. Turvallisuushkaa aiheuttavien kohdalla enimmäisaika voidaan ylittää, jos tuomioistuin näin määrää. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion on säädettävä kansallisesti myös säilöönottoa lievempien turvaamistointien käytöstä.

Säilöönottoa koskevat ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä ennen kaikkea perustuslain 7 §:n turvaaman henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden sekä 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että säilöönotossa on kyse perustuslaissa tarkoitetusta vapaudenriistosta, koska säilöönottoyksiköt ovat suljettuja, eikä niiden alueelta ole mahdollista poistua (PeVL 44/2022 vp, PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001 vp). Lievempien turvaamistointien ja erityisesti asumisvelvollisuuden voidaan katsoa merkitsevän perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden rajoitusta (PeVL 48/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden ja kansallisen turvallisuuden vaarantamista käsitteiden täsmällisyyden näkökulmasta (PeVL 45/2014 vp, PeVL 64/2024 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia sinänsä hyväksyttävinä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävinä perusteina vapaudenmenetykselle, kunhan arvioinnissa huomioidaan EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. EU-tuomioistuin on mm. asiassa C-601/15 PPU (tuomio 15.2.2016, EU:C:2016:84) ottanut kantaa yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen säilöönoton perusteina ulkomaalaisasiassa. Tuomioistuin perustelee päätöksessään seikkaperäisesti, että yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus säilöönottoperusteena ovat sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan periaatteiden kanssa.

Ehdotuksen mukaan säilöönotosta olisi voitava määrätä vain palauttamisen valmistelemiseksi edellyttäen, että se on oikeasuhteista ja välttämätöntä yksilöllisen arvioinnin jälkeen, mukaan lukien haavoittuvuustekijöiden tarkastelu. Säilöönotosta voitaisiin määrätä, kun on olemassa pakenemisen vaara, kun henkilö vaikeuttaa tai välttelee palauttamista, aiheuttaa turvallisuusriskin tai ei suostu säilöönoton vaihtoehtoihin, taikka säilöönotto on tarpeen henkilöllisyyden tai kansalaisuuden määrittämiseksi tai todentamiseksi. Säilöönotto olisi pidettävä mahdollisimman lyhytkestoisena. Jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään alaikäisten säilöönotosta, lapsen etu olisi otettava huomioon ensisijaisesti. Muita säilöönottoa lievempiä vaihtoehtoisia toimenpiteitä olisi käytettävä silloin, kun niitä voidaan soveltaa tehokkaasti laittomasti maassa oleskeleviin kolmansien maiden kansalaisiin.

Oikeusturva ja tuomioistuinten riippumattomuus

Komissio ehdottaa, että jäsenvaltiot asettavat tuomioistuimille kohtuulliset määräajat, joiden kuluessa palauttamista tai maahantulokieltoa koskeva valitusasia on tutkittava. Jos muutoksenhaku koskee palautuspäätöstä tai maahantulokieltoa, saa valitusaika olla enintään 14 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Jos kuitenkin muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voidaan soveltaa oleskelulupa-asialle kansallisesti säädettyjä valitusaikoja.

Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvautun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta. (PeVL 15/2021 vp, PeVL 4/2004 vp). Kansainvälisen suojelun hakemista koskevassa menettelyasetuksessa ((EU) 2024/1348) edellytetään jäsenvaltioiden vahvistavan kansallisessa lainsäädännössä määräajat, joiden kuluessa ensimmäisen asteen tuomioistuin tutkii päätökset. Nämä määräajat koskevat myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen epäämisen yhteydessä tehtyä palautuspäätöstä. Menettelyasetuksen kansallinen täytäntöönpano on tätä kirjoittaessa kesken, mutta asetuksen soveltaminen alkaa kesällä 2026. Komission ehdotus paluuasetukseksi toisi myös muut kuin turvapaikka-asioiden yhteydessä kolmansien maiden kansalaisille tehdyt palautuspäätökset tuomioistuin käsittelyn määräaika sääntelyn piiriin.

Riittävä muutoksenhaku aika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitus ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp). Valitusaikojen lyhentäminen voi heikentää oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa oikeussuojan tarve on erityisen korostunut. Perustuslain säännös ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. (PeVL 59/2014 vp). Muutoksenhaku aika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiallisesti kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelevaan valituksen. (PeVL 8/2018 vp, PeVL 2/2021 vp).

Tietojenvaihto

Asetusehdotuksessa ehdotetaan uutta sääntelyä tietojenvaihdosta jäsenvaltioiden välillä sekä tietojen luovuttamista jäsenvaltioista kolmansiin maihin. Komission mukaan sääntelyn laadinnassa on huomioitu Euroopan unionin tietosuojasääntely, ja säännökset ovat täysin linjassa tietosuoja-asetuksessa ((EU) 2016/679) säädettyjen vaatimusten kanssa.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto kattaa muun muassa tiedot hakijan henkilöllisyydestä, biometrisistä tunnistuksista, kansallisuudesta, rikosrekisteristä, haavoittuvuudesta sekä terveystiedoista. Samoja tietoja voidaan siirtää myös jäsenvaltioista kolmansiin maihin, jos se on tarpeellista takaisinottomenettelyn suorittamiseksi, ja tietojen kohteena olevaa henkilöä on tiedotettu asiasta.

Ehdotukset vaikuttavat siten yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, jotka on turvattu perustuslain 10 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että on lähtökohtaisesti riittävää, että henkilötietojen

suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. On kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (PeVL 14/2018 vp).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely on alkanut asiantuntijatasolla neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX) 1.4.2025.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotus on käsitelty EU-ministerivaliokunnassa 9.5.2025.

Ehdotus on käsitelty EU-6-jaostossa 24.-28.4.2025.

10 Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus uudeksi paluusetukseksi toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta kielteisen päätöksen saaneiden palautusten nopeuttamisesta. Valtioneuvosto katsoo, että paluita ja palautuksia on välttämätöntä tehostaa, jotta laittomasti maassa oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset tosiasiallisesti poistuvat EU:n alueelta joko saatettuina tai vapaaehtoisesti palautuskieltoa kunnioittaen.

Valtioneuvosto tukee yhteisen eurooppalaisen palautusjärjestelmän luomista. Tehokas ja toimiva palautuspolitiikka on uskottavan eurooppalaisen turvapaikka- ja muuttoliikejärjestelmän edellytys ja koko unionin turvallisuuteen keskeisesti vaikuttava tekijä. Yhteisillä toimintatavoilla pystytään parhaiten turvaamaan laittomasti unionin alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien turvallisuushkaa aiheuttavien henkilöiden, tehokas palauttaminen ja estämään myös luvaton edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Lainsäädännön tehostamisen ohella on edelleen keskeistä, että unionin tasolla komissio ja ulkosuhdehallinto toimivat aktiivisesti kolmansien maiden kanssa takaisinottoyhteistyön parantamiseksi, ja että EU:n yhteistä palautuspolitiikkaa tehostetaan eri politiikkasektorien työkaluja hyödyntäen.

On tärkeä varmistaa, että ehdotetut säännökset myös käytännössä yksinkertaistaisivat, nopeuttaisivat ja tehostaisivat palautuksia, eivätkä tarpeettomasti lisäisi hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sellaisiin palautusmenettelyä koskeviin ehdotuksiin, joilla menettelystä saadaan selkeää, sujuvaa ja tehokasta, ja joilla varmistetaan se, että laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen palaa vapaaehtoisesti tai hänet palautetaan viranomaistoimin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä turvallisuushkaa aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen erityistä ja riittävän kattavaa huomioimista ehdotuksessa. Komission ehdotus säilöönnoton enimmäisajasta poikkeamisesta on kannatettava. Neuvottelujen aikana tulee varmistua siitä, että turvallisuushkaa aiheuttaville voidaan määrätä pidempi määräaikainen maahantulokielto kuin muille ehdotuksen soveltamisalaan kuuluville. Valtioneuvosto tavoittelee neuvotteluissa sitä, että rikoksia tehneiden ja rikoksista epäiltyjen palauttamisen tehokkuus ja tosiasiallinen mahdollisuus palauttaa nykyistä tehokkaammin varmistetaan uuden asetuksen puitteissa.

Valtioneuvosto katsoo, että maahantulokiellon määräämisestä erillisenä päätöksenä ilman samanaikaisesti tehtävää palauttamispäätöstä tulisi säätää riittävän kattavasti. Määräaikaisen maahantulokiellon keston pidentäminen olisi valtioneuvoston tavoitteiden mukaista. Lisäksi valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa vaikuttamaan siihen, että maahantulokielto olisi mahdollista jatkossakin määrätä toistaiseksi voimassa olevana.

Valtioneuvosto pyrkii siihen, että asetusehdotuksen käsittelyn aikana selkeytetään palautuspäätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyviä säännöksiä. On keskeistä varmistaa, että ehdotettua nopeampi täytäntöönpano on muutoksenhauille annetusta ajasta huolimatta jatkossakin mahdollista tietyissä tilanteissa. Valtioneuvosto katsoo, että jos tuomioistuimille asetetaan määräaikoja, tulee niiden olla paluiden tehokkuutta tukevia.

Valtioneuvosto kannattaa pakenemisen vaaran arviointikriteereiden selkeyttämistä ja yhdenmukaistamista. Neuvotteluissa pyritään siihen, että jäsenvaltioilla olisi ehdotettua paremmat edellytykset katsoa pakenemisen vaaran olevan käsillä. Palautettavan velvollisuudesta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa palautusmenettelyn kaikissa vaiheissa sekä yhteistyön tekemisen kannustimista ja sanktioista on perusteltua säätää.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että eurooppalaisesta palautusmääräyksestä tai toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustamisesta ei tulisi viranomaisille kohtuutonta hallinnollista lisätaakkaa mukaan lukien kustannuksia. Tunnustamista koskevien menettelyjen tulisi olla tehokkaita ja edistää palautusten toteutumista sekä estää luvaton edelleen liikkumista. Valtioneuvoston tavoitteena on, että palautuspäätöksen tunnustamisen menettelyn tulisi koskea vain täytäntöönpanokelpoisia palautuspäätöksiä. Neuvottelujen aikana tulee saada vielä lisätietoja menettelyjen toteuttamisen yksityiskohdista.

Valtioneuvosto kannattaa paluumaan määrittelyä mahdollisimman laajasti, jotta palauttamisen toteuttamiselle olisi monipuolisemmin vaihtoehtoja erityisesti tilanteessa, jossa kolmas maa ei suostu ottamaan kansalaisiaan vastaan. Valtioneuvosto pitää hyvänä ja kannatettavana sitä, että ehdotuksella luotaisiin selkeä oikeudellinen kehys niin kutsuttujen paluukeskusten perustamiselle kolmanteen maahan sopimuksen tai järjestelyn turvin. Paluukeskukset olisivat yksi varteenotettava keino viranomaistoimin tapahtuvien palautusten keinovalikoimassa ja kannustaisivat palautettavia vapaaehtoiseen paluuseen. Kolmannelle maalle asetetaan perus- ja ihmisoikeuskriteerit siten, että ne turvaavat oikeuksien toteutumisen vakiintuneella kansainvälisen oikeuden tasolla, ja mahdollistavat paluukeskusten perustamisen niissä puitteissa. Suomi osallistuu neuvotteluihin paluukeskusten perustamiseksi EU:n ulkopuolelle yhteisellä EU-päätöksellä tai jäsenvaltioiden muodostaman ryhmän päätöksellä. Valtioneuvosto arvioi osallistumisen asetuksen myötä mahdollisesti perustettavien paluukeskusten toimintaan erikseen. Valtioneuvosto edistää sitä, että EU-rahoitusta on mahdollista käyttää palautusten tehostamiseen paluukeskukset mukaan lukien.

Palautuskiellon periaatteen arviointi on perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti tärkeää jokaisen palautuspäätöksen yhteydessä. 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 kuitenkin vaarantamatta henkilön oikeusturvaa tai asian yksilöllistä käsittelyä.

Viranomaistoimin toteutettavien palautusten vastinparina on tärkeää olla vapaaehtoisien paluun järjestelmä. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin varauksellisesti velvollisuuteen tarjota paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmia tasapuolisesti kaikille laittomasti oleskeleville kolmansien maiden kansalaisille. Valtioneuvosto pitää olennaisena tietojen vaihtamista palautettavalle myönnettyistä tuista, jotta samalle henkilölle ei myönnettäisi uudelleen tukea toisesta jäsenvaltiosta ja estettäisiin tukien väärinkäyttöä. Ehdotus siitä, ettei paluun ja uudelleenkotoutumisen ohjelmien tarjoamisen tule olla takaisinoton edellytyksenä, on kannatettava.

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. Säilöönoton enimmäiskeston pidentäminen on valtioneuvoston tavoitteiden mukaista. Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan neuvottelujen aikana siihen, millä tavalla säilöönoton enimmäiskesto lasketaan, jotta uusi säilöönotto olisi maasta poistamisen viivästyessä tietyin edellytyksin mahdollinen.

Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena ehdotusta siitä, että säilöönoton sijaan käytettäviin lievempiin turvaamistoimiin (säilöönoton vaihtoehdot) kohdistuisi automaattisesti viranomaisaloitteinen tuomioistuintarkastelu. 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. Yhtenäisyyden ja synergian varmistaminen turvapaikka-, vastaanotto- ja palauttamismenettelyjen välillä on kannatettavaa. Ehdotettujen säännösten ei tulisi olla ristiriidassa paktiin sisältyvien säännösten kanssa ja tulisi olla selvää, mitä säännöksiä milloinkin sovelletaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon sekä kolmansille maille takaisinottomenettelyssä siirrettäviin tietoihin sisältyisivät vain menettelyn kannalta kaikkein olennaisimmat tiedot, jotka olisivat tarpeellisia niiden käyttötarkoituksiin nähden ja jotka on mahdollista tuottaa ilman hallinnollisen taakan lisääntymistä. Tietojenvaihtoa on tärkeää tukea unionin tasoilla tietojärjestelmäratkaisilla.

Takaisinottomenettelyn lisääminen näkyväksi osaksi palautusmenettelyä on myönteinen asia, mutta sen tulisi jättää jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa erilaisiin tilanteisiin.