

Hallintovaliokunta

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)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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) (U 15/2025 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Emma Rimmanen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Niina Lääperi, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Kari Hämäläinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Marika Suutala, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Janne Lepsu, Poliisihallitus
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- tietosuojavaltuutetun toimisto
- keskusrikospoliisi
- suojelupoliisi
- Pakolaisneuvonta ry

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 11.3.2025 antanut 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, 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 (paluuasetusehdotus).

EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta säädetään nyt vuonna 2008 hyväksytyssä paluudirektiivissä. 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.

Valtioneuvoston kanta

Komission ehdotus uudeksi paluuasetukseksi 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 luvatonta 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 lisääisi hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sellaisiin palautusmenettelyä koskeviin ehdotuksiin, joilla menettelystä saadaan selkeää, sujuvaa ja tehokasta, ja joilla varmistetaan se, että laittomasti

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

oleskeleva kolmannen maan kansalainen palaa vapaaehtoisesti tai hänet palautetaan viranomaistoimin.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä turvallisuusuhkaa aiheuttavien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisen erityistä ja riittävän kattavaa huomioimista ehdotuksessa. Komission ehdotus säilöönoton enimmäisajasta poikkeamisesta on kannatettava. Neuvottelujen aikana tulee varmistua siitä, että turvallisuusuhkaa aiheuttaville voidaan määrätä pidempi määräaikainen maahantulokielto kuin muille ehdotuksen soveltamisalaa 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 palautuspäätöstä 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 muutoksenhauulle 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 kannustamista 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 luvatonta edelleen liikkumista. Valtioneuvoston tavoitteena on, että palautuspäätöksen tunnustamismenettelyn 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

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

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 kuitenkaan 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 tietojärjestelmäratkaisulla.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komission 11.3.2025 antaman paluuasetusehdotuksen¹ (COM(2025) 101 final) tavoitteena on tehostaa palautusprosessia antamalla jäsenvaltioille selkeät, ajanmukaiset, yksinkertaistetut ja yhteiset säännöt, joilla palautuksia hallinnoidaan tehokkaasti. Tarkoituksena on varmistaa kolmansien maiden kansalaisten yhteistyö viranomaisten kanssa palautusprosessin kaikissa vaiheissa. Luvatonta edelleen liikkumista Schengen-alueen sisällä pyritään estämään muun muassa palautuspäätösten vastavuoroisen tunnustamisen avulla. Sääntelyllä pyritään varmistamaan perusoikeuksia kunnioittaen se, että palautuspäätöksen saanut poistuu EU:sta joko vapaaehtoisesti tai saatettuna. Jäsenvaltioille luodaan yhteiset säännöt turvallisuushkia aiheuttavien henkilöiden palauttamisen nopeuttamiseksi. Lisäksi takaisinotto sisällytetään EU-sääntelyssä ensimmäistä kertaa osaksi palautusprosessia.

EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisesta säädetään tällä hetkellä vuonna 2008 hyväksytyssä paluudirektiivissä². Paluuta koskevaa sääntelyä on pyritty uudistamaan jo vuodesta 2018 alkaen, mutta komission aiemmat ehdotukset eivät ole saaneet riittävästi tukea.

Paluudirektiivin sääntely on tarkoitus korvata paluuasetuksella, jonka soveltamisala on ehdotuksen mukaan laaja. Voimassa olevaan paluudirektiiviin verrattuna komission ehdotus sisältää merkittävästi enemmän sääntelyä. Ehdotetut säännökset kattavat menettelyn eri vaiheet laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisesta aina menettelyn viimeiseen vaiheeseen eli takaisinottoon. Sääntely on myös aiempaa yksityiskohtaisempaa, ja jäsenvaltioille asetetaan aiempaa enemmän toimintavelvoitteita.

Hallintovaliokunta on jo pitkään korostanut sitä, että tehokas palautusjärjestelmä on keskeinen osa toimivaa turvapaikkajärjestelmää ja muuttoliikkeen hallintaa. Valiokunta tähdentää, etteivät EU:n kesällä 2024 hyväksytyyn maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen tavoitteet saumattomasta prosessista rajanylityksestä turvapaikkamenettelyyn ja tarvittaessa paluuseen voi toteutua, ellei palautuksia saada merkittävästi tehostettua. Myös uudistuksen keskeinen tavoite edelleen liikkumisen ehkäisemisestä vaatii toteutuakseen toimivan palautusjärjestelmän.

-
- 1 Komission 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
 - 2 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

Hallintovaliokunta toteaa, että paluusäntelyn uudistamiselle on selkeä tarve, sillä komission arvion mukaan vain noin 20 prosenttia palautuspäätöksen saaneista kolmansien maiden kansalaisista tosiasiallisesti poistuu EU:n alueelta. Valiokunta pitääkin ehdotuksen tavoitteita erittäin kannatettavina. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että paluita ja palautuksia on välttämätöntä tehostaa.

Kuluvalla vaalikaudella on tehty hallitusohjelman mukaisia muutoksia esimerkiksi ulkomaalaislain maahantulokieltoa, maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa, pakenemisen vaaran kriteereitä ja säilöönottoa koskevaan sääntelyyn (HaVM 2/2025 vp — HE 143/2024 vp, HaVM 10/2025 vp — HE 10/2025 vp). Ulkomaalaiselle on myös säädetty käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen tapaan velvoite tehdä yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa maastapoistamismenettelyn kaikissa vaiheissa. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei paluuasetuksen sääntely johda siihen, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi nykyistä kansallista sääntelyä heikommat mahdollisuudet huolehtia palautusten tehokkaasta täytäntöönpanosta.

Neuvotteluissa tulee varmistaa, että ehdotetuilla säännöksillä yksinkertaistetaan, nopeutetaan ja tehostetaan palautuksia myös käytännössä, eikä sääntely tarpeettomasti lisää hallinnollista taakkaa. Lisäksi tulee huolehtia siitä, että jäsenvaltioilla on riittävästi kansallista liikkumavaraa esimerkiksi pakenemisen vaaran määrittelyssä.

Maahantulokielto

Maahantulokielto voidaan asetusehdotuksen mukaan määrätä enintään kymmeneksi vuodeksi, ja sitä voidaan jatkaa viiden vuoden jaksoissa. Jos kolmannen maan kansalainen aiheuttaa turvallisuusriskin, maahantulokielto voi olla enintään 20 vuotta. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan maahantulokielto määrätään enintään viiden vuoden määräajaksi. Jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta taikka kansallista turvallisuutta, hänelle voidaan kuitenkin määrätä enintään 15 vuoden pituinen maahantulokielto.

Toisin kuin komission asetusehdotus, ulkomaalaislain sääntely mahdollistaa maahantulokiellon määräämisen toistaiseksi, jos ulkomaalainen muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Valiokunta pitää perusteltuna, että neuvotteluissa pyritään vaikuttamaan siihen, että maahantulokielto voitaisiin jatkossakin määrätä olemaan voimassa toistaiseksi.

Säilöönotto ja sitä lievemmat turvaamistoimet

Komissio ehdottaa, että paluuasetukseen sisältyy nykyiseen verrattuna uusi säilöönottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, jos hän aiheuttaa turvallisuusuhkaa. Turvallisuusuhkaan katsotaan kuuluvan vaaran aiheuttaminen yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Säilöönoton enimmäiskesto ehdotetaan pidennettäväksi yhteensä 24 kuukauteen. Turvallisuusuhkaa aiheuttavien kohdalla mainittu enimmäisaika voidaan tuomioistuimen päätöksellä ylittää. Säilöönoton enimmäiskesto on ulkomaalaislaissa 18 kuukautta (6 kk + 12 kk), mikä vastaa nykyistä paluudirektiivissä säädettyä enimmäisaikaa. Asetusehdotus ei aiheuta muutostarpeita ulkomaalaislain säilöönoton perusteita koskevaan sääntelyyn.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

Ulkomaalaislaissa säädetään asetusehdotuksen edellyttämien tavoien säilöönottoa lievemmiä turvaamistoimista (esim. ilmoittautumisvelvollisuus, henkilöllisyys- ja matkustusasiakirjojen haltuunotto, vakuuden asettaminen ja asumisvelvollisuus). Jäsenvaltioiden on komission ehdotuksen mukaan varmistettava, että tuomioistuimien tarkastelee säilöönoton vaihtoehtojen käyttöä koskevat päätökset joko asianomaisen hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Valiokunta ei pidä lievempiin turvaamistoimiin kohdistuvaa automaattista viranomaisaloitteista tuomioistuintarkastelua tarkoituksenmukaisena.

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, että säilöönottoa koskevat asiat ovat tarkan tuomioistuimienvalvonnan alaisia. Voimassa olevassa laissa edellytetään, että asiaa käsittelevän viranomaisen on määrättävä säilöön otettu päästettävä vapaaksi heti, kun edellytyksiä säilössä pitämiseksi ei enää ole. Lisäksi ulkomaalaislakiin on hiljattain lisätty säännös, jonka mukaan käräjäoikeuden tulee viran puolesta tarkastella säilöön ottamista uudelleen kolmen kuukauden välein, jos asiaa ei ole käsitelty säilöön otetun pyynnöstä jo ennen sitä.

Palautuspäätösten täytäntöönpano

Ehdotetun asetuksen mukaan palautuspäätöksen täytäntöönpanoa on lykättävä siihen asti, että palautettavalla on ollut oikeus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja ensimmäisen asteen tuomioistuimissa. Palautuspäätöstä tai maahantulokieltoa koskeva muutoksenhaku saa komission ehdotuksen mukaan olla enintään 14 päivää. Jos kuitenkin muutoksenhaku koskee palautuspäätöksen lisäksi myös oleskelulupa-asiaa, voidaan soveltaa oleskelulupa-asialle kansallisesti säädettyjä muutoksenhakuajkoja.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaislain sääntely mahdollistaa tällä hetkellä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon muutoksenhausta huolimatta, kun taas asetusehdotuksen mukaan palautuspäätöksen saaneilla olisi kaikissa tilanteissa oikeus jäädä jäsenvaltioon odottamaan muutoksenhaun määräajan kulumista. Valiokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa varmistetaan mahdollisuus ehdotettua nopeampaan täytäntöönpanoon tietyissä tilanteissa. Ehdotettua nopeampi täytäntöönpano voi olla perusteltua etenkin silloin, kun ilman oleskelulupaa olevan henkilön epäillä syyllistyneen Suomessa rikoksiin.

Eurooppalainen palautusmääräys ja palautuspäätösten tunnustaminen

Asetusehdotukseen sisältyy sääntelyä uudesta eurooppalaisesta palautusmääräyksestä, mikä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltioiden tulee palautuspäätöksen yhteydessä lisätä sen keskeinen sisältö Schengenin tietojärjestelmään (SIS-järjestelmä). Palautusmääräyksellä mahdollistetaan toisen jäsenvaltion tekemän täytäntöönpanokelpoisen palautuspäätöksen tunnustaminen. Palautuspäätöksen tunnustamisen on määrä tulla jäsenvaltioille pakolliseksi myöhemmin komission erillisellä täytäntöönpanopäätöksellä.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoien tärkeänä, ettei eurooppalaisesta palautusmääräyksestä tai toisen jäsenvaltion tekemän palautuspäätöksen tunnustamisesta tule viranomaisille kohtuutonta hallinnollista lisätaakkaa. Asetusehdotuksen käsittelyssä tulee pyrkiä siihen, että palautuspäätösten tunnustaminen koskee vain täytäntöönpanokelpoisia päätöksiä. Muutoin riskinä on, että luvatonta edelleen liikkumista ei kyetä tehokkaasti estämään.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

Paluukeskukset

Ehdotetussa asetuksessa paluun määritelmä korvataan paluumaan määritelmällä (4 artikla). Paluumaalla tarkoitetaan kolmatta maata, joka on: palautettavan kotimaa; palautettavan virallinen asuinmaa; kauttakulkumaa; turvallinen kolmas maa; maa, johon palautettavalla on oikeus saapua ja asua; tai maa, johon palautettava otetaan sopimuksen tai järjestelyn nojalla. Valiokunta kannattaa paluumaan määrittelyä mahdollisimman laajasti.

Asetusehdotuksen 17 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi palauttamisesta kolmanteen maahan, jonka kanssa on tehty sopimus tai järjestely. Yksi tai useampi jäsenvaltio tai EU voi ehdotuksen mukaan tehdä sopimuksen sellaisen kolmannen maan kanssa, joka noudattaa kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja ja -periaatteita, mukaan lukien palautuskiellon periaatetta.

Tällaisessa sopimuksessa tulee asetusehdotuksen mukaan sopia menettelyistä, joita sovelletaan henkilön siirtämiseen kolmanteen maahan, edellytyksistä 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. Valiokunta korostaa, että alaikäisiä ei komission ehdotuksen mukaan saa siirtää yksin tai perheen kanssa tällaiseen sopimuksen osapuolena olevaan kolmanteen maahan.

Vaikka asetusehdotuksessa ei puhuta paluukeskuksista, ehdotuksella on saadun selvityksen mukaan tarkoitus luoda oikeudellinen kehys paluukeskusten perustamiselle EU:n ulkopuolelle. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä Suomen avaintavoitteita EU-vaalikaudelle 2024—2029 koskevaan lausuntoonsa (HaVL 6/2024 vp), jossa valiokunta on alustavasti sivunnut mahdollisia EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Valiokunta on tuolloin todennut, että eri jäsenvaltioissa pohdinnassa tuolloin olleet vaihtoehdot ovat valiokunnan käytettävissä olevien tietojen perusteella eronneet merkittävästikin toisistaan. Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että mahdollisten EU-tason toimien pohjaksi selvitetään erilaisia vaihtoehtoja. Niiden toteuttamiskelpoisuutta ja vaikutuksia on arvioitava huolellisesti. Valiokunta tähdentää, että nyt käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa on kyse paluukeskuksista, ei turvapaikkaprosessin toteuttamisesta tai kansainvälisen suojelun tarjoamisesta EU:n ulkopuolella.

Valiokunta pitää sinänsä edellä todetun oikeudellisen kehyksen luomista perusteltuna. Paluukeskukset voivat oikein toteutettuina olla yksi tehokas keino viranomaisten keinovalikoimassa palautuksia viranomaistoimin toteutettaessa. Paluukeskusten perustaminen voi myös kannustaa palautettavia vapaaehtoiseen paluuseen. Paluukeskusten perustamiseen EU:n ulkopuolelle liittyy kuitenkin useita avoimia kysymyksiä, jotka liittyvät muun ohella keskusten valvontaan ja rahoitukseen. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomen osallistumista asetuksella mahdollisesti perustettavien paluukeskusten toimintaan arvioidaan erikseen.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

Ehdotuksen vaikutuksista

Asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisesta lainsäädännöstä on kumottava asetuksen kanssa päällekkäinen sääntely. Alustavan arvion mukaan erityisesti ulkomaalaislain maasta poistamista, maahantulokieltoa, turvaamistoimia ja palautuspäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn on tarpeen tehdä merkittävä määrä muutoksia. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen sääntely jättää myös kansallista liikkumavaraa.

Asetusehdotus edellyttää myös tietojärjestelmäkehitystä ja lisää muutoinkin viranomaisten resurssitarpeita erityisesti Maahanmuuttovirastossa, poliisissa ja tuomioistuinlaitoksessa. Myös säilöönottojen määrän arvioidaan lisääntyvän. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että säilöönottoyksiköiden kapasiteetti on Suomessa varsin pieni (Joutseno 69 paikkaa, Helsinki 40 paikkaa) ja etenkin Helsingin säilöönottoyksikkö on usein täynnä. Valiokunta kiirehtii toimenpiteitä säilöönottokapasiteetin lisäämiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13.6.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Komission ehdotus ns. paluuasetukseksi (U 15/2025 vp) vie Euroopan unionia inhimillisesti ja toiminnallisesti heikompaan suuntaan. Lisäksi se todennäköisesti heikentäisi ihmisoikeustilannetta, joskin ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin puuttuessa tätä on vaikea arvioida tarkemmin.

Asetuksen keskeisiä ehdotuksia ovat palauttamispäätösten kohteena olevien henkilöiden säilöönoton laajentaminen, seuraamukset riittävän yhteistyön laiminlyönnistä palauttamismenettelyissä, maahantulokieltojen käytön lisääntyminen, vapaaehtoisen paluun rajoitukset sekä poikkeukset menettelyihin turvallisuusriskiksi katsotuille henkilöille ilman, että heillä olisi kuitenkaan rikosoikeudellisia oikeussuojamenettelyjä ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Ehdotus myös laajentaa huomattavasti niiden kolmansien maiden joukkoa, joihin palautuksia voitaisiin tehdä ja palautuksia voitaisiin esimerkiksi tehdä maihin, joihin ihmisillä ei ole minkäänlaista yhteyttä.

EU-alueella oleskelee miljoonia paperittomia henkilöitä, eikä kukaan vakavissaan oletta, että näillä toimin heidän määräänsä olisi mahdollista mainittavasti vähentää. Paperittomien enemmistö on nuorehkoja työikäisiä aikuisia. Useimmat käyvät töissä, ja tietyillä aloilla paperittomat muodostavatkin merkittävän osan työvoimasta. Lisäksi EU-alueen paperittomista, ikätoveriansa tavoin, monet joko toivovat perhettä tai ovat perheellisiä. Kyse on siis valtavasta joukosta tiukoin sitein eurooppalaisiin yhteiskuntiin kiinnittyneitä henkilöitä. Vaikka he ovat monella tapaa näkymättömiä, oikeudettomia ja marginaalissa, he ovat myös EU-kansalaisten naapureita, työtovereita ja perheenjäseniä.

Asetuksella mahdollistettaisiin lisää erilaisia pakko-, kontrolli- ja rankaisutoimia, jotka kohdentuisivat vain tähän ryhmään ja jotka entisestään heikentäisivät paperittomien asemaa. Esimerkiksi esitys säilöönotosta jopa kahdeksi vuodeksi tarkoittaisi käytännössä, että henkilö voitaisiin vangita puuttuvan oleskelulupadokumentin vuoksi ilman rikosepäilyä pidemmäksi ajaksi kuin vakavista rikoksista määrätään tuomioita. Sellaisen ei pitäisi oikeusvaltiossa olla mahdollista.

On selvää, että tällainen politiikka estää tehokkaasti paperittomia etsimästä viranomaisapua esimerkiksi joutuessaan ihmiskaupan kohteeksi. Siten se vahvistaa entisestään ns. varjoyhteiskuntaa, jossa virallisen yhteiskunnan ulkopuolelle työnnetyt pyrkivät järjestämään elämänsä ja esimerkiksi henkilökohtaisen turvallisuutensa niillä ehdoin, jotka heidän ulottuvilleen on jätetty. Tätä kautta esitys heikentäisi Euroopan Unionin maiden vakautta ja turvallisuutta myös yleisemmällä tasolla.

Valtioneuvoston kanta paluuasetusehdotukseen sisältää useita ehdotuksia, jotka heikentäisivät asetusluonnosta entisestään. Kanta tulisikin kirjoittaa kokonaan uusiksi ja esittää siinä asetusvalmistelun aloittamista kokonaan alusta — tällä kertaa ihmisoikeusmyönteisessä hengessä ja laajemmat yhteiskuntapoliittiset vaikutukset huomioiden.

**Valiokunnan lausunto HaVL 12/2025 vp
Eriävä mielipide 1**

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä sanotun huomioon.

Helsingissä 13.6.2025

Anna Kontula vas