

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 12 päivänä syyskuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi (uudelleenlaadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä lokakuuta 2018

Sisäministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Berit Kiuru

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI JÄSENVALTIOISSA SOVELLETTAVISTA YHTEISISTÄ VAATIMUKSISTA JA MENETTELYISTÄ LAITTOMASTI OLESKELEVIENTEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN PALAUTTAMISEKSI (UUDELLEENLAADITTU)

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotus on osa toimenpidepakettia, jota komissio ehdottaa 28. kesäkuuta 2018 pidetyn Eurooppa-neuvoston kokouksen jatkotoimenpiteenä. Kokouksessa korostettiin, että laittomien muuttajien tosiasiallista palauttamista on vahvistettava merkittävästi. Eurooppa-neuvosto pani tyytyväisenä merkille komission aikomuksen esittää lainsäädäntöehdotuksia toimivampaa ja johdonmukaisempaa unionin palauttamispolitiikkaa varten.

Jäsenvaltioihin ja koko unioniin kohdistuva muuttopaine on kasvanut sen jälkeen, kun palauttamispolitiikkaa EU-tasolla sääntelevä niin sanottu paluudirektiivi (2008/115/EY) tuli voimaan vuonna 2010. Tämän vuoksi nyt jos koskaan on ratkaistava laittomien muuttajien tosiasialliseen palauttamiseen liittyvät haasteet. Palautusten tehostaminen on ollut ensisijainen tavoite jo muutaman viime vuoden ajan. Pyrkimyksistä huolimatta palauttamisasteen havaittiin supistuneen koko EU:ssa 45,8 prosentista vuonna 2016 ainoastaan 36,6 prosenttiin vuonna 2017. Paluudirektiivin kohdennettu tarkistaminen on tarpeen tehokkaamman ja johdonmukaisemman unionin palauttamispolitiikan saavuttamiseksi.

Komission esittämä direktiiviehdotus (COM (2018) 634 final) pyrkii vastaamaan haasteisiin perustamalla uuden rajamenettelyn sellaisten kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden palauttamiseksi pikaisesti, joiden hakemus on hylätty rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn perusteella, ja luomalla tehokkaammat säännöt palauttamispäätösten tekemiselle ja niitä koskevalle muutoksenhauille. Ehdotus sisältää puitteet laittomien muuttajien ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten väliselle yhteistyölle, selkiyttää vapaaehtoiselle poistumiselle asetettavan määräajan myöntämistä koskevia sääntöjä ja luo puitteet vapaaehtoisesti palaavien tukemiselle. Komissio ehdottaa tehokkaampia välineitä palauttamisten hallinnolliseen käsitelyyn ja viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Ehdotuksella pyritään niin ikään varmistamaan yhtenäisyys ja synergia turvapaikkamenettelyjen kanssa sekä säilöönnoton tehokkaampi käyttö palauttamisten täytäntöönpanon tukemiseksi.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotus pohjautuu nykyiseen paluudirektiiviin. Kohdennettujen muutosten tarkoituksena on tehostaa palauttamismenettelyä, muun muassa sen niveltymistä turvapaikkamenettelyjen päättymiseen. Kohdennetuilla muutoksilla ei muuteta kolmansien maiden kansalaisten suojatoimia eikä oikeuksia ja kunnioitetaan heidän perusoikeuksiaan, erityisesti palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatetta.

2.1 Pakenemisen vaara

Ehdotuksella selkiytettäisiin pakenemisen vaaran olemassaolon määrittämistä säätämällä sitä indikoivista seikoista nykyistä yksityiskohtaisemmin. Pakenemisen vaaraa on tarpeen arvioida esimerkiksi säilöönnoton edellytyksiä ja vapaaehtoiselle poistumiselle myönnettävää määräaikaa harkittaessa. Komissio ehdottaa ei-tyhjentävää luetteloa objektiivisista arviointiperusteista, joiden avulla voitaisiin määrittää pakenemisen vaaran olemassaolo osana kokonaisarviota yksittäistapauksen erityisolosuhteista. Näitä olisivat muun muassa luvaton maahantulo jäsenvaltioiden alueelle, luvaton liikkuminen toisen jäsenvaltion alueelle, toisen jäsenvaltion teke-

mä palauttamispäätös, rikostuomio ja käynnissä oleva rikosprosessi. Tiettyjen perusteiden olemassaolo, kuten väärin tai väärennettyjen henkilöllisyysasiakirjojen käyttäminen, asiakirjojen tuhoaminen tai kieltäytyminen sormenjälkien ottamisesta, muodostaisi oletettaman pakenemisen vaarasta, jollei toisin todisteta.

2.2 Yhteistyövelvoite

Palautettavalle kolmannen maan kansalaiselle asetettaisiin nimenomainen velvoite tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa palauttamismenettelyjen kaikissa vaiheissa, erityisesti henkilöllisyyden todentamisen osalta, jotta voidaan saada voimassa oleva matkustusasiakirja ja varmistaa palauttamispäätöksen täytäntöönpanon onnistuminen. Vastaavanlainen velvoite yhteistyöhön on jo olemassa turvapaikkamenettelyn puolella.

2.3 Palauttamispäätöksen tekeminen laillisen oleskelun lopettamisen yhteydessä

Jäsenvaltiot eivät tee järjestelmällisesti palauttamispäätöksiä laillisen oleskelun lopettamisen yhteydessä, mistä johtuen komission ehdotuksessa selvennetään tarvetta tehdä palauttamispäätös välittömästi sen jälkeen, kun on tehty päätös laillisen oleskelun epäamisestä tai lopettamisesta. Tällainen päätös voisi olla esimerkiksi kielteinen päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen tai kielteinen oleskelulupapäätös. Ehdotus mahdollistaisi jatkossakin palauttamispäätöksen tekemisen yhdessä laillisen oleskelun lopettavan päätöksen kanssa yhdellä hallinnollisella tai oikeudellisella päätöksellä, kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

2.4 Vapaaehtoinen poistuminen

Komission ehdotuksen mukaan vapaaehtoiselle poistumiselle myönnettävästä seitsemän päivän vähimmäisajasta luovuttaisiin, kun taas enimmäisaika 30 päivää vastaisi voimassaolevan direktiivin sääntelyä. Vapaaehtoiselle poistumiselle myönnettävän määräajan pituus määritettäisiin kunkin yksittäistapauksen olosuhteet huomioon ottaen. Määräajan myöntäminen ei olisi sallittua tapauksissa, joissa on olemassa pakenemisen vaara, laillista oleskelua koskeva hakemus on hylätty selvästi perusteettomana tai vilpillisenä, tai jos kolmannen maan kansalainen on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Voimassa olevan säännöksen mukaan jäsenvaltio on voinut halutessaan säätää siitä, että edellä mainituissa tapauksissa ei myönnetä määräaikaan vapaaehtoiseen poistumiseen.

2.5 Maasta poistuttaessa tehtävien rajatarkastusten yhteydessä määrätty maahantulo-kiellot

Kun laittomasti oleskeleva kolmannen maan kansalainen havaitaan ensimmäisen kerran hänen poistuessaan unionin alueelta, voi tietyissä olosuhteissa olla aiheellista määrätä maahantulo-kielto uuden maahantulon estämiseksi tulevaisuudessa ja laittoman maahanmuuton riskin vähentämiseksi. Tämä ei kuitenkaan saisi viivästyttää kyseisen henkilön poistumista, kun otetaan huomioon, että henkilö on jo lähdössä jäsenvaltioiden alueelta. Ehdotuksella mahdollistettaisiin maahantulokiellon määrääminen palauttamispäätöstä tekemättä tapauskohtaisen arvioinnin perusteella ja oikeasuhteisuuden periaate huomioon ottaen.

2.6 Palauttamisen hallinta

Ehdotuksella velvoitettaisiin jäsenvaltiot perustamaan kansallinen palauttamisen hallintajärjestelmä, joka käsittelee kaikki direktiivin täytäntöönpanon kannalta tarpeelliset tiedot, erityisesti yksittäistapausten hallinnoinnin ja kaikkien palauttamiseen liittyvien menettelyjen osalta. Järjestelmän on oltava yhteydessä keskusjärjestelmään, joka Euroopan raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen mukaisesti. Jäsenvaltiot myös velvoitettaisiin perustamaan laittomasti oleskeleville

viisumivelvollisten maiden kansalaisille vapaaehtoisen paluun ohjelmia, joihin voi sisältyä myös uudelleenkotoutustukea. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus saada unionilta tukea hallintajärjestelmien ja vapaaehtoisen paluun ohjelmien kehittämiseen.

2.7 Oikeussuojakeinot ja muutoksenhaku

Ehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalaiselle on annettava mahdollisuus käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja, jotta hän voi hakea muutosta palauttamispäätökseen. Tätä mahdollisuutta ehdotetaan rajattavaksi siten, että palauttamispäätökseen olisi mahdollista hakea muutosta vain yhdessä oikeusasteessa, jos palauttamispäätös on seurausta kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen aiemmin tehdystä kielteisestä päätöksestä, jonka laillisuus on jo tutkittu valmisteilla olevan turvapaikkamenettelyasetuksen perusteella.

Ellei oikeusviranomainen ole vielä turvapaikkamenettelyssä arvioinut palauttamiskiellon periaatteen rikkomisen vaaraa, palauttamispäätöstä koskevalla muutoksenhaulla on oltava automaattinen lykkäävä vaikutus. Tämä on ainoa tilanne, jossa lykkäävä vaikutus olisi ehdotuksen mukaan pakollinen. Tämä ei kuitenkaan rajoita velvollisuutta taata jäsenvaltioiden toimivaltaisille kansallisille viranomaisille tai elimille mahdollisuus lykätä palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa väliaikaisesti yksittäistapauksissa, kun se katsotaan muista syistä tarpeelliseksi. Tällainen väliaikaista lykkäämistä koskeva päätös olisi tehtävä nopeasti, pääsääntöisesti 48 tunnin kuluessa.

Jäsenvaltioiden on vahvistettava kohtuulliset määräajat ja muut tarpeelliset säännöt, jotta varmistetaan mahdollisuus käyttää oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Komissio ehdottaa kuitenkin erityistä viiden päivän määräaikaa muutoksen hakemiselle palauttamispäätöksiin tapauksissa, joissa palauttamispäätös on seurausta lainvoimaiseksi tulleesta päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

2.8 Säilöönotto

Viime vuosina on ilmennyt uusia riskejä, joiden vuoksi on välttämätöntä, että laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset, joista aiheutuu uhka yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle, voidaan tarvittaessa ottaa säilöön. Tämä komission ehdottama, palauttamismenettelyjen yhteydessä uusi säilöönnottoperuste on jo sisällytetty turvapaikkalainsäädäntöön.

Komissio esittää niin ikään, että jäsenvaltioiden tulisi säätää säilöönnoton enimmäisajasta, joka olisi vähintään kolme kuukautta ja enintään kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden enimmäisajasta ja mahdollisuus pidentää sitä erityisolosuhteissa vastaa voimassa olevan direktiivin sääntelyä. Ehdotettavan kolmen kuukauden vähimmäisajan katsotaan heijastavan paremmin aikaa, joka tarvitaan palauttamis- ja takaisinottomenettelyihin kolmansien maiden kanssa. Säilöönnoton on kuitenkin oltava mahdollisimman lyhytaikainen, ja sitä saa jatkaa vain niin kauan kuin asianmukaisella ripeydellä hoidettavat maastapoistamisjärjestelyt ovat kesken. Alaikäisten ja perheiden säilöönottoa koskevaan erityissääntelyyn ei ehdoteta muutoksia.

2.9 Rajamenettely

Ehdotuksella luotaisiin erityinen rajamenettely, jota sovellettaisiin paluuvetoitteen alaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty valmisteilla olevan turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisessa rajamenettelyssä.

Rajamenettelyssä palauttamispäätös annettaisiin vakimuotoisella lomakkeella eikä määräaikaa vapaaehtoiselle poistumiselle pääsääntöisesti myönnettäisi (paitsi jos palautettavalla on voimassa oleva matkustusasiakirja ja hän tekee yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa).

Valituksen tekemiselle varattu aika olisi lyhyempi, enintään 48 tuntia, kun palauttamispäätös perustuu lainvoimaiseen päätökseen, jolla on hylätty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rajamenettelyssä. Valitus lykkäisi tietyissä tilanteissa, joissa on kyseessä ensimmäinen muutoksenhakuaste ja olemassa palauttamiskiellon periaatteen rikkomisen vaara, automaattisesti palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa. Muissa tapauksissa täytäntöönpanon keskeyttämistä voisi hakea tai asia voitaisiin ratkaista viran puolesta ottaen huomioon yksittäistapauksen erityisolosuhteet. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä 48 tunnin määräajasta, jonka kuluessa tuomioistuimen tulisi ratkaista täytäntöönpanokieltoa koskeva asia. Määräajan pidentäminen olisi kuitenkin mahdollista yksittäistapauksissa. Säilöönnotolle olisi erityinen peruste.

Palauttamisen helpottamiseksi ehdotetaan, että kolmannen maan kansalainen, joka on otettu säilöön jo kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsittelyn aikana osana rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä, voidaan pitää säilössä enintään neljän kuukauden ajan rajalla tapahtuvan palauttamismenettelyn yhteydessä. Jos palauttamispäätöstä ei panna täytäntöön tänä aikana, säilöönottoa voitaisiin tarvittaessa jatkaa direktiivin mukaisten säilöönottoa koskevien yleisten edellytysten ja määräaikaisten puitteissa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa direktiivin oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, jossa unionille annetaan valtuudet 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 tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemistöllä.

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on löytää ratkaisuja keskeisiin puutteisiin ja esteisiin, joita jäsenvaltiot kohtaavat palauttamisia toteuttaessaan. Samalla kuitenkin kunnioitetaan asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksia. Laittoman maahanmuuton ehkäiseminen ja torjunta sekä sellaisten henkilöiden palauttaminen, joilla ei ole laillista oikeutta jäädä maahan, on kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen etu, jota jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa. Unionin palauttamispolitiikan tehokkuuden parantamiseksi tarvitaan sen vuoksi lisää EU:n toimia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Komissio katsoo, että direktiiviehdotus, jolla muutettaisiin vain kohdennetusti eräitä voimassa olevan direktiivin säännöksiä, kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 ja 4 kohdissa vahvistettujen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

4.1 Tietosuoja

Direktiiviehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava kansallinen palauttamisen hallintajärjestelmä. Kansallisen järjestelmän tietosisältö voisi 14 artiklan sanamuodon valossa muodostua varsin väljäksi, jotta se mahdollistaisi kansallisesti sen, että järjestelmä sisältäisi kaiken palauttamisen hallinnan kannalta välttämättömän tiedon. Ehdotuksesta ei käy ilmi, sisältyykö järjestelmän käyttöön henkilötietojen käsittelyä tai tallentamista. Näin ollen ehdotus saattaa merkitä puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, jotka on turvattu erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä perustuslain 10 §:ssä, jonka 1 momentin mu-

kaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. On huomattava, että Suomessa palautettavan henkilön tietoja käsitellään jo nykyisin kansallisissa tietojärjestelmissä voimassa olevan lain sallimissa puitteissa, eikä velvoite kansallisen tietojärjestelmän perustamiseen merkitse tältä osin muutosta jo tällä hetkellä suoritettavaan tietojen käsittelyyn.

Kansallisen järjestelmän tulisi mahdollistaa tekninen yhteensopivuus ja kommunikointi Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevassa asetusehdotuksessa (COM(2018) 631 final) perustettavaksi ehdotetun palautustenhallintajärjestelmän kanssa. Edellä mainitussa asetusehdotuksessa säädettäisiin siitä, että kansallisista järjestelmistä luovutettaisiin keskustason järjestelmään tietoa, joka on välttämätöntä raja- ja merivartiovirastolle sen antaessa jäsenvaltioille teknistä ja operationaalista tukea palauttamismenettelyissä. Tämä voisi myös mahdollisesti tarkoittaa henkilötietojen luovuttamista.

Henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artikla, jolla turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan, sekä perustuslain 10 §, jonka 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata nämä oikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia, mukaan luettuna tietojen luovutettavuus, sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Henkilötietojen käsittelyä koskevan laintasaisen sääntelyn tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista (PeVL 14/2018 vp s. 2, PeVL 25/1998 vp s. 2).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin hiljattain tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suojaa koskevasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään katsonut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla. Lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä 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). Sen lisäksi, että ehdotetun uuden palauttamisen hallintajärjestelmän tietosisältö jää ehdotuksessa avoimeksi, ehdotuksesta ei ilmene, tallennettaisiinko järjestelmään myös arkaluonteisia henkilötietoja, joita ovat ainakin tietosuojasetuksen 9 ja 10 artiklassa tarkoitetut tiedot. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan jo aiemmin omaksuman käsityksen mukaan katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tällaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on erityisen tärkeää varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia (PeVL 13/2017 vp).

4.2 Oikeussuojakeinot

Komissio ehdottaa erityistä viiden päivän määräaikaan muutoksen hakemiselle palauttamispäätöksiin tapauksissa, joissa palauttamispäätös on seurausta lainvoimaiseksi tulleesta päätöksestä hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Rajamenettelyn osalta valitusaika olisi lyhyempi, enintään 48 tuntia. Ehdotuksessa säädetään myös, että palauttamispäätökseen olisi mahdollista hakea muutosta vain yhdessä oikeusasteessa, kun palauttamispäätös perustuu kansain-

välistä suojelua koskevaan hakemukseen aiemmin tehtyyn kielteiseen päätökseen, jonka laillisuus on tutkittu. Direktiivissä säädettäisiin tuomioistuimille velvoite tehdä täytäntöönpanon väliaikaista lykkäämistä koskeva päätös nopeasti, pääsääntöisesti 48 tunnin kuluessa pyynnön esittämisestä, mahdollistaen kuitenkin määräajasta poikkeaminen yksittäistapauksissa.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava erityisesti ottaen huomioon perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 § sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklat, joilla turvataan oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 24/2016 vp), että riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitus aika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle.

Ehdotus muutoksenhaun rajaamisesta palauttamispäätösten osalta vain yhteen oikeusasteeseen ei ole perustuslain oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta ongelmallinen, koska palautettavalla on jo ollut mahdollisuus muutoksenhakuun kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen osalta ehdotetun turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisesti.

Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-181/16 (Gnandi, 19.6.2018) todennut, että mahdollisuus tehdä laillisen oleskelun päättämistä koskeva päätös samanaikaisesti palauttamispäätöksen kanssa yhdellä hallinnollisella toimella antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden varmistaa mainittuihin päätöksiin johtavien hallinnollisten menettelyjen sekä niistä vireille pantujen muutoksenhakumenettelyjen samanaikaisuus tai yhdistäminen. Tuomioistuin on niin ikään todennut, että mahdollisuus tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseen ei edellytä käsittelyä kahdessa oikeusasteessa. Tältä osin merkitystä on vain sillä, että asia voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

4.3 Säilöönotto

Komissio ehdottaa, että paluudirektiiviin lisätään uusi säilöönottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, kun hän on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Vastaava peruste sisältyy jo voimassa olevaan vastaanottodirektiiviin sekä sitä koskevaan muutosehdotukseen, ja ulkomaalaislain 121 §:ään.

Ehdotettu säännös on merkityksellinen ennen muuta perustuslain 7 §:n turvaaman henkilökohallisen vapauden ja koskemattomuuden sekä 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkielto-sääntelyn kannalta. Merkitystä on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklassa turvalla oikeudella vapautteen ja turvallisuuteen. Tällaista hallinnollista säilöönottoa on pidettävä perustuslain 7 §:n 3 momentin tarkoittamana vapaudenmenetyksenä (ks. esim. PeVL 20/1998 vp). Vaatimus vapautensa menettäneen oikeuksien turvaamisesta lailla kattaa myös säilöön otettujen ulkomaalaisten oikeudet (PeVL 54/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 45/2014 vp), että kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva uhka on sinänsä hyväksyttävä ja myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttävä peruste vapaudenmenetykselle.

Euroopan unionin tuomioistuin on mm. asiassa C-601/15 (PPU, 15.2.2016) ottanut kantaa yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden vaarantamiseen säilöönoton perusteina ulkomaalaisasiassa. Tuomioistuin perustelee päätöksessään seikkaperäisesti, että yleinen järjestys ja

kansallinen turvallisuus säilöönottoperusteena ovat sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan periaatteiden kanssa.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 7 §:n 3 momentin eikä 6 §:n kannalta. Yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen tai valtion turvallisuuteen kohdistuva uhka voi oikeuttaa tarpeellisuusvaatimuksen kannalta hakijan säilöönoton sillä edellytyksellä, että hänen oma käyttäytymisensä merkitsee yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin tai asianomaisten jäsenvaltion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen vaikuttavaa todellista, välitöntä ja riittävän vakavaa uhkaa.

4.4 Rajamenettely

Suomessa ei ole otettu käyttöön voimassa olevan turvapaikkamenettelydirektiivin mukaista rajamenettelyä. Turvapaikkamenettelyasetuksen hyväksymisen myötä rajamenettelyn soveltaminen olisi neuvoston puheenjohtajan viimeisimmän kompromissiasiakirjan 12701/18 ADD 1 mukaan tietyissä tilanteissa velvoittavaa. Paluudirektiiviä koskevalla ehdotuksella puolestaan luotaisiin rajamenettely, jota sovellettaisiin paluuvetoisuuden alaisiin kolmansien maiden kansalaisiin, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty turvapaikkamenettelyasetuksen mukaisessa rajamenettelyssä.

Ehdotettua sääntelyä on tarkasteltava ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 4 momentti, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla, ja ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säilöönottoon liittyen relevantti on oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen koskeva perustuslain 7 §:n 3 momentti.

YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaan jokaisella henkilöllä on vainottaessa oikeus hakea ja nauttia turvapaikkaa muissa maissa. Oikeus hakea turvapaikkaa perustuu siihen, että palauttamiskiellon (non-refoulement) noudattaminen edellyttää valtiota selvittämään henkilön suojelun tarve ennen palauttamista. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla maahan tai jatkaa oleskeluaan siellä. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdoton oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsitteilyn aikana.

Rajamenettely on mainittu yhtenä säilöönoton perusteena voimassaolevassa vastaanottodirektiivissä sekä sen muutosehdotuksessa. Paluudirektiiviehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalainen, joka on otettu säilöön jo kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa käsitteilyn aikana osana rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä, voidaan pitää säilössä enintään neljän kuukauden ajan rajalla tapahtuvan palauttamismenettelyn yhteydessä.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 9 §:n 4 momentin eikä 7 §:n 3 momentin kannalta. Menettelyasetusta ja paluudirektiiviä koskevilla rajamenettelyyn liittyvillä ehdotuksilla ei evätä oikeutta hakea turvapaikkaa. Ehdotuksilla ei puututa oikeusturvatakeisiin, joita ovat kaikkien hakemusten yksilöllinen käsittely, haavoittuvien ryhmien tilanteen huomioiminen, palauttamiskiello ja valitusmahdollisuus. Muutosehdotukset eivät myöskään kohdistu säilöönoton yleisiin edellytyksiin eivätkä säilöön otettujen oikeusturvatakeisiin.

4.5 Muuta

Ehdotuksella ei muutettaisi voimassa olevan direktiivin 5 artiklaa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on otettava direktiiviä täytäntöön pannessaan asianmukaisesti huomioon lapsen etu, per-

hesuhteet, asianomaisen kolmannen maan kansalaisen terveydentila, ja noudatettava palauttamiskiellon periaatetta.

Komission mukaan ehdotuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 ja 6 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. Komissio katsoo, että ehdotuksessa kunnioitetaan täysimääräisesti ihmisarvoa, oikeutta elämään, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen, oikeutta henkilötietojen suojaamiseen, oikeutta turvapaikkaan ja suojaan palauttamista ja karkottamista vastaan, palauttamiskiellon periaatetta, syrjimättömyyttä, oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja lapsen oikeuksia.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislain maasta poistamista ja turvaamistoimia koskevia säännöksiä.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU:n talousarvioon

Ehdotuksella ei komission näkemyksen mukaan ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Paluudirektiiviä koskevan ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot vastaisivat kansallisten palauttamisen hallintajärjestelmien perustamisesta. Eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetusehdotuksen mukaan Euroopan raja- ja merivartiovirasto perustaisi keskusjärjestelmän, joka on yhteydessä kansallisiin järjestelmiin, ja loisi mallin, jonka pohjalta kansalliset järjestelmät kehitetään. Kansallisen järjestelmän teknisen toteutettavuuden ja tosiasiallisten kustannusten arviointi on mahdollista vasta kun tiedetään, miten järjestelmä toteutetaan teknisesti keskusjärjestelmätasolla ja käytössä on asiakirja, jossa määritellään tarvittavat rajapinnat sekä muut edellytykset. Tällöin myös nähdään, tullaanko järjestelmä integroimaan johonkin olemassa olevaan kansalliseen järjestelmään. Mahdollinen integraatio toteutettaisiin todennäköisesti ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään UMA:an. Aiemmin UMA:n osalta toteutettujen kansainvälisten tietojärjestelmäliittymien pohjalta kustannushaarukan voidaan arvioida olevan 150 000 - 250 000 euroa, siitä riippuen, kuinka monimutkaista liittymän tekninen toteuttaminen on. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus saada unionilta taloudellista tukea kansallisten palauttamisen hallintajärjestelmien perustamiseen hyödyntämällä erityisesti rahoitusvälineitä, ohjelmia ja hankkeita, jotka olisivat käytettävissä valmisteilla olevan turvapaikka- ja maahanmuuttorahastoa koskevan asetuksen nojalla.

Palautusten oletetaan komission ehdotuksen ja erityisesti siihen sisältyvän rajamenettelyn myötä tehostuvan. Se, miten palautusten täytäntöönpanossa onnistutaan tämän direktiivin ja komission antamien turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tähtäävien säädösehdotusten myötä sekä yhteistyössä kolmansien maiden kanssa, heijastuu suoraan vastaanoton kustannuksiin jatkossa.

Ehdotetut määräajat saattavat aiheuttaa tuomioistuinlaitokselle lisäkustannuksia, jota tarkentuvat myöhemmin, mutta prosessin nopeutuessa voidaan katsoa tulevan myös säästöjä kokonaiskustannuksiin.

Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmää on käsitelty 10.10.2018 - 12.10.2018 välisenä aikana kirjallisesti EU-jaostossa 6.

Direktiiviehdotusta käsitellään neuvoston maastapoistamistyöryhmässä 9.10.2018 järjestettävästä kokouksesta alkaen.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että uskottava maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka edellyttää tehokasta palauttamista. On välttämätöntä tehostaa palauttamista ja palauttamispolitiikkaa edelleen.

Toimiva palauttamispolitiikka perustuu palauttamispäätösten tehokkaaseen täytäntöönpanoon. Tällä voidaan ehkäistä myös jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevien, paluuvelvoitteen alaisten kolmansien maiden kansalaisten liikkumista jäsenvaltiosta toiseen.

Vapaaehtoisen paluun kehittäminen on tärkeää.

Valtioneuvosto kannattaa paluudirektiivin kohdennettua muuttamista ja suhtautuu direktiiviehdotukseen pääosin myönteisesti. Perusoikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatetta, on kunnioitettava. Tämän lähtökohdan tulee heijastua direktiivin säännöksiin kauttaaltaan.

Jäsenvaltioiden vaihtelevat käytänteet ovat johtaneet eriäviin tulkintoihin pakenemisen vaarasta, minkä vuoksi valtioneuvosto pitää tervetulleena komission esitystä luetella pakenemisen vaaraa indikoivat seikat direktiivissä. Osa palautettavista henkilöistä vaikeuttaa palauttamista, mistä johtuen valtioneuvosto pitää perusteltuna säätää velvoitteesta tehdä yhteistyötä kansallisten viranomaisten kanssa.

Valtioneuvosto tukee komission esittämää mahdollisuutta määrätä laittomasti maassa oleskeleelle henkilölle maasta poistumisen yhteydessä maahantulokielto palauttamispäätöstä antamatta, tapauskohtaisen arvioinnin jälkeen ja suhteellisuusperiaate huomioon ottaen. Näin vältetään tosiasiallisen maasta poistumisen tarpeeton lykkäytyminen ja ehkäistään osaltaan laittontaa maahanmuuttoa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla ja Euroopan unionilla on käytössään tekniset tietojärjestelmät, jotka tukevat palautusten tehostamista. Jos ehdotetuissa järjestelmissä on tarkoitus käsitellä myös henkilötietoja, tulisi tästä mainita asiaa koskevassa säännöksessä erikseen. Tällöin direktiiviä koskevissa neuvotteluissa on tarpeen varmistaa, että henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset muodostavat selkeän kokonaisuuden, jossa huomioidaan, että henkilötietojen käsittelyn tulee olla selkeästi ja tarkkarajaisesti määriteltyä sekä noudattaa suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteita. Neuvottelujen edetessä olisi niin ikään pyrittävä varmistamaan, että direktiivin mahdolliset henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säännökset ovat yhteensopivia EU:n yleisen tietosuojasetuksen kanssa.

Toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin on valtioneuvoston näkemyksen mukaan tarpeen vastata. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdottamaan uuteen säilöönnoton perusteeseen, joka mahdollistaa laittomasti maassa oleskelevan säilöön ottamisen sillä perusteella, että hänen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, yleistä turvallisuutta tai valtion turvallisuutta. Säilöönnotto on viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että palauttamispäätös on jatkossakin mahdollista tehdä yhdessä laillisen oleskelun lopettamista koskevan päätöksen kanssa, ja näitä päätöksiä voi koskea yhteinen muutoksenhakumenettely. Näin palauttamista koskeva päätös olisi täytäntöönpanovissa, kun hakijalla ei enää ole oikeutta oleskella jäsenvaltion alueella turvapaikkamenettelydirektiivin ja sen mahdollisesti korvaavan turvapaikkamenettelyasetuksen perusteella. Tämä on osoittautunut kansallisella tasolla tehokkaaksi toimintatavaksi. Tämä koskee myös ehdotettua rajamenettelyä koskevaa sääntelyä.

Yhtenäisyyden ja synergian varmistaminen turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen välillä on kannatettavaa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti palauttamismenettelyä yksinkertaistavan rajamenettelyn hyödyntämiseen tilanteessa, jossa palautettavan henkilön kansainvälistä suojelua koskeva asia on ratkaistu rajamenettelyssä. Valtioneuvosto ei pidä ongelmallisena sitä, että rajamenettelyä koskeva, paluudirektiiviin ja turvapaikkamenettelyasetukseen sisältyvä sääntely olisi jäsenvaltioita velvoittavaa.

Katoamisen ja edelleen liikkumisen ehkäiseminen edellyttää, että turvapaikkamenettelyn aikana aloitettua säilöönnottoa voidaan tarvittaessa jatkaa keskeytyksettä valmisteltaessa palauttamista rajamenettelyssä. Säilöönnoton tulee olla kussakin yksittäistapauksessa oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. Oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä säätää säilöönnoton enimmäiskestosta mukaan lukien säilöönnotto rajamenettelyn yhteydessä.

Direktiivissä asetettavien muutoksenhakua ja täytäntöönpanokieltoa koskevien määräaikojen tulee olla pituudeltaan sellaisia, että ne mahdollistavat tosiasiaassa palauttamisen kohteena olevan henkilön oikeusturvan toteutumisen. Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti tuomioistuimille asetettaviin ehdottomiin määräaikoihin. Poikkeuksellisesti tuomioistuimelle on perusteltua asettaa määräaika täytäntöönpanokieltoasian käsittelylle varmistamaan menettelyn nopeuttaminen. Valtioneuvosto kuitenkin lähtee siitä, että asetettavan määräajan tulisi olla ehdotettua 48 tuntia pidempi. Rajamenettelyn osalta tulee ottaa huomioon se, että menettely on luonteeltaan nopeaa ja palautettava voi olla säilöönnotettuna, mistä johtuen lyhyehköt määräajat muutoksenhauille ja täytäntöönpanokieltoasian ratkaisulle ovat perusteltuja. On kuitenkin huomioitava, että palautettavalla tulee rajamenettelyssäkin olla tosiasiallinen mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja ja tuomioistuimella mahdollisuus tutkia täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus.

Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.