

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (*palautusdirektiivi*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 1 päivänä syyskuuta 2005 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisiksi normeiksi ja menette-

lyiksi jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien kolmansien valtioiden kansalaisten palauttamiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 17 päivänä marraskuuta 2005

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Hallitusneuvos Eero Koskenniemi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2005/12125**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YHTEISIKSI NORMEIKSI JA MENETTELYIKSI JÄSENVALTIOIDEN ALUEELLA LAITTOASTI OLESKELEVIENT KOLMANSIENT VALTIOIDEN KANSALAISTEN PALAUTTAMISEKSI (PALAUTUSDIREKTIIVI)****1. Yleistä**

Komissio on antanut 1 päivänä syyskuuta 2005 päivätyin aloitteen ehdotukseksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisiksi normeiksi ja menettelyiksi jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevient kolmansient maiden kansalaistien palauttamiseksi.

Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja tehostaa jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevient henkilöiden paluu- ja maastapoistamiskäytäntöjä sekä edistää menettelyin läpinäkyvyyttä ja ulkomaa- laistien oikeusturvaa. Ehdotuksessa todetaan tehokkaiden paluuta ja palauttamista koskevien menettelyjen muodostavan tärkeän osan hallittua ja uskottavaa maahanmuuttopolitiikkaa. Tästä syystä on sovittava selkeistä, läpinäkyvistä ja tasapuolisista säännöistä, joilla tätä politiikkaa toteutetaan ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kunnioittaen. Yhdenmukaiset käytännöt varmistavat sen, että jäsenvaltioissa laittomasti oleskelevia kolmansient maiden kansalaisia kohdellaan asianmukaisesti ja samalla tavalla riippumatta siitä, mikä jäsenvaltio palauttamisen toteuttaa.

Aloite on esitelty neuvoston maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä 7 päivänä syyskuuta 2005 ja siitä on keskusteltu yleisellä tasolla EU:n maahanmuutto- raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa SCIFA:ssa 27 päivänä syyskuuta 2005. Suurimpana yksittäisenä asiana SCIFA:ssa herätti keskustelua maasta poistamiseen ehdotettu kaksivaiheinen menettely.

Ehdotuksen tarkempi käsittely on alkanut

neuvoston maahanmuuttoa ja maasta poistamisessa käsittelevässä työryhmässä. Työryhmän kokouksessa 18. lokakuuta 2005 ehdotuksesta käytiin yleinen keskustelu, jossa kartoitettiin jäsenvaltioiden näkemyksiä ehdotuksen kohteesta ja soveltamisalasta. Erityisesti tarkoituksena oli selvittää, mitkä ehdotuksen kohdat ovat jäsenvaltioille ongelmallisia ja mitkä kohdat ne voivat hyväksyä. Vaikka useat jäsenvaltiot totesivat paluunnettelyjen harmonisoinnin olevan tärkeä tavoite, kävi keskusteluissa kuitenkin selkeästi ilmi, että jäsenvaltioilla oli useita ehdotukseen liittyviä huolenaiheita. Onkin oletettavaa, että ehdotuksen käsittely tulee vaatimaan aikaa ja että sitä tullaan käsittelemään vielä Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2006.

Direktiivin oikeusperustana on Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohhta. Asetusehdotukset hyväksytään I pilarin alaan kuuluvina niin sanotussa yhteispäätösmenettelyssä, jossa Euroopan unionin neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tasavertaisia lainsäätäjiä. Komission perustelujen mukaan ehdotus on yhdenmukainen suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska siinä säädetään paluuta ja palautusta koskevista yleisistä periaatteista, mutta jäsenvaltiot voivat valita kansallisten oikeusjärjestelmien ja yleisten olosuhteiden mukaisesti parhaat mallit ja menetelmät periaatteita noudattaessaan Ehdotuksessa pyritään tukemaan tehokkaita maastapoistamistoimia ja välttämään niiden päällekkäisyyksiä ja sen tavoitteena on myös vähentää sen soveltamisesta vastaavien viranomaisten hallinnollista taakkaa.

Kyseinen ehdotus linkittyy läheisesti komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan palauttamisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 KOM(2005) 123 LOPULLINEN/2 (2.5.2005) ja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä KOM(2005) 236 LOPULLINEN (31.5.2005) ja Schengenin säännöstöön. Direktiivillä kumottaisiin kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annettu direktiivi 2001/40/ETY.

2. Ehdotuksen lainsäädännöllinen tausta

Ehdotuksen taustalla on komission 15 päivänä marraskuuta 2001 antamasta tiedonannosta alkanut keskustelu unionin yhteisestä paluu- ja palautuspolitiikasta. Tiedonannon mukaan paluun tulisi perustua kolmeen tekijään: yhteisiin periaatteisiin, yhteisiin vaatimuksiin ja yhteisiin toimenpiteisiin.

Tarve luoda yhteiset normit, joiden mukaisesti henkilöt palautetaan inhimillisellä tavalla ja heidän ihmisoikeuksiaan täysin kunnioittaen, on ilmaistu myös Eurooppa-neuvoston 4 – 5 päivänä marraskuuta 2004 hyväksymässä Haagin ohjelmassa. Komission tavoitteena on siten kyseisellä ehdotuksella vastata Haagin ohjelmassa esitettyyn pyyntöön antaa paluuta, maastapoistamista, pakkokeinojen käyttöä, tilapäistä säilöönottoa ja jäsenvaltioiden alueelle uudestaan saapumista koskevat selkeät, läpinäkyvät ja oikeudenmukaiset säännökset niiden soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden ihmisoikeuksia ja perusvapauksia kunnioittaen.

3. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen soveltamisen lähtökohta on ”laittoman oleskelun” käsite. Se kattaa kaikki laittomasti jäsenvaltioiden alueella oleskelevien henkilöiden paluu- ja palautustilanteet kauttakulkualueelta tapahtuvaa käännättämistä lukuun ottamatta ja riippumatta laittoman oleskelun syystä. Laitton oleskelu on ehdotuksessa määritelty ”kolmannen maan kansalaisen oleskeluksi jäsen-

valtion alueella, kun kyseinen henkilö ei täytä ei tai ei enää täytä oleskelun tai asumisen edellytyksiä kyseisessä jäsenvaltiossa.” Siinä käsitellään jäsenvaltioiden päätösmenettelyä ja päätöksen täytäntöönpanoa, vapaaehtoisen paluun edistämistä, maasta poistamista sekä liitännäisiä kysymyksiä kuten säilöönottoa täytäntöönpanon turvaamiseksi ja maahanpaluukieltoa EU-alueelle uudelleen saapumisen estämiseksi. Ehdotuksella ei puututa jäsenvaltion oikeuteen myöntää niiden alueella laittomasti oleskeleville henkilöille oleskelulupa tai muu oleskeluun oikeuttava asiakirja tai pitää tällainen asiakirja voimassa. Ehdotus sisältää kuusi lukua.

Ehdotuksen I luku

Luku sisältää yleiset säännökset. Siinä määritellään muun muassa direktiivin kohde ja soveltamisala sekä osa käytetyistä käsitteistä. Direktiivi soveltamisen lähtökohtana on laitton oleskelu jäsenvaltion alueella: sitä sovelletaan 1 artiklan mukaan kaikkiin laittomasti oleskeleviin kolmansien valtioiden kansalaisiin laittoman maassa oleskelun syystä riippumatta. Direktiivin soveltamisalaan kuuluisivat siten esimerkiksi henkilöt, jotka ovat saapuneet maahan laittomasti, ovat jääneet maahan viisumin tai oleskeluluvan päätyttyä tai oleskeluluvan peruuttamisen jälkeen tai jotka ovat saaneet lopullisen kielteisen päätöksen turvapaikkahakemuksensa.

On huomattava, että tässä ehdotuksessa ei käsitellä laillisen oleskelun päättymisen syitä eikä siinä sovellettavia menettelyjä. Työryhmäkeskustelussa useat jäsenvaltiot totesivat soveltamisalan laajuuden ja sen, että direktiivin säännöksiä sovelletaan laittoman oleskelun syystä riippumatta, olevan ongelmallisia.

Ehdotuksen II luku

Luku sisältää säännökset jäsenvaltioiden päätöksentekomenettelystä laittoman oleskelun päättämiseksi. Direktiivi edellyttää, että jokaiselle laittomasti oleskelevalle henkilölle annetaan palauttamispäätös.

Ehdotus perustuu laittoman oleskelun päättämiseen lähtökohtaisesti kaksivaiheisessa menettelyssä. Lähtökohtana on pyrkiminen

vapaaehtoiseen paluuseen. Mikäli henkilö ei palaa vapaaehtoisesti, jäsenvaltion asetetaan velvollisuus toteuttaa palauttaminen maastapoistamismääräyksellä. Jäsenvaltioilla on kuitenkin mahdollisuus tehdä molemmat päätökset yhdistetyssä menettelyssä. Suomi ja useat muut jäsenvaltiot kokevat ongelmallisen sen, että kyseinen mahdollisuus on kuitenkin rajattu vai tilanteisiin, joissa on olemassa vaara hakijan katoamisesta. Yhdistetty menettely on ollut käytäntönä erityisesti Pohjoismaissa, esimerkiksi Suomessa vuodesta 1994. Lähinnä keski- ja eteläeurooppalaiseen traditioon kuuluu kaksivaiheinen menettely, jossa ensin annetaan lupapäätöksen liitteenä kehoitus maasta poistumisesta.

Luku sisältää myös palauttamispäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä, maahanpaluukielloa ja pakkokeinoin tapahtuvaa maasta poistamista koskevat säännökset.

Ehdotuksen III luku

Luku sisältää henkilön oikeusturvaa koskevat säännökset. Direktiiviehdotuksen mukaan sen soveltamisalaan kuuluvilla henkilöillä on oltava oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Tällaisella oikeussuojakeinolla tulee olla joko lykkäävä vaikutus tai niihin tulee sisältyä mahdollisuus vaatia palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen täytäntöönpanon lykkäystä.

Ehdotuksen IV luku

Luku sisältää ulkomaalaisen tilapäiseen säilöönottoon liittyvät säännökset. Säännökset perustuvat suhteellisuusperiaatteen noudattamiselle. Säilöönottoon voitaisiin turvautua ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä henkilön pakenemisen välttämiseksi, eivätkä muut lievemmat pakkokeinot ole riittäviä. Säilöönoton edellytysten täytyminen on tutkittava määräajoin ja säilöissäpidolle esitetään maksimiaikaa. Viimeksi mainitut kohdat ovat herättäneet laajaa keskustelua työryhmässä.

Ehdotuksen V luku

Luku sisältää luettelon niistä toimista, joihin jäsenvaltiot voivat ryhtyä, jos jäsenvalti-

on alueelta tavataan ulkomaalainen, joka on saanut maastapoistamismääräyksen tai palauttamispäätöksen jossain toisessa jäsenvaltiossa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltio voi muun muassa tunnustaa toisen jäsenvaltion tekemän päätöksen. Näissä tapauksissa sovelletaan neuvoston päätöksen 2004/191/EY mukaista kustannusten korvausjärjestelmää. Jäsenvaltio voi myös pyytää ensimmäistä jäsenvaltiota ottamaan kyseisen kolmannen valtion kansalaisen takaisin tai käynnistää kansallisen lainsäädännön mukaisen palauttamismenettelyn. Erityisesti takaisintossa käytettävä menettely on herättänyt kysymyksiä työryhmäkäsittelyssä.

Kuten edellä on todettu, ehdotuksella ei ole tarkoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää kolmannen valtion kansalaiselle oleskelulupa tai muu oleskelun salliva asiakirja tai päättää tällaisen asiakirjan pitämistä voimassa.

Ehdotuksen VI luku sisältää loppu- ja voimaantulosäännökset.

4. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Useat ehdotuksen sisältämät säännösehdotukset ovat alustavassa käsittelyssä herättäneet laajaa keskustelua niiden sisällöstä, tavoitteista ja tarpeellisuudesta. Onkin odotettavissa, että samansisältöistä keskustelua jatketaan ehdotuksen yksityiskohtaisessa käsittelyssä. Tarkkojen lainsäädännöllisten vaikutusten arvioiminen on siten käsittelyn tässä vaiheessa vaikeaa. On kuitenkin odotettavissa, että ehdotuksen hyväksyminen aiheuttaa aikanaan muutostarpeita lainsäädäntöön, erityisesti ulkomaalaislakiin.

Ehdotuksessa säädetään paluuta ja palauttamista koskevista yleisistä periaatteista, mutta jäsenvaltiot voivat valita kansallisten oikeusjärjestelmiensä ja yleisten olosuhteiden mukaisesti parhaat mallit ja menetelmät periaatteita noudattaessaan. Ehdotuksessa pyritään tukemaan tehokkaita maastapoistamistoimia. Erityistä huomiota ehdotuksessa pyritään kiinnittämään jäsenvaltioita velvoittavien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden kunnioittamiseen paluuta ja palauttamista koskevissa kysymyksissä. Ehdotuksen käsittelyn kannalta relevantteja ovat Suomen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate, 9 §:n 4

kohdan sisältämä palauskiellon periaate ja oikeusturvaa koskeva 21 §.

5. Taloudelliset vaikutukset

Direktiivillä pyritään vaikuttamaan laittomasti unionin alueella oleskelevien henkilöiden määrään. Ehdotetun direktiivin taloudellisia vaikutuksia ei ole selvitetty.

Komissio on 2 päivänä toukokuuta 2005 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi Euroopan palauttamisrahaston perustamisesta vuosiksi 2008–2013 osana yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa. Kyseisestä rahastosta saattaa olla mahdollista hakea rahoitusta direktiivin tavoitteiden mukaisiin toimiin.

6. Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää tärkeänä, että unionin yhteistä paluu- ja palauttamispolitiikkaa ("return policy") kehitetään osana yhteistä maahanmuut-

to- ja turvapaikkapolitiikkaa. Suomi suhtautuukin lähtökohtaisesti myönteisesti Euroopan unionin jäsenvaltioiden noudattaman laittomasti unionin alueella oleskelevien henkilöiden paluuta ja palautusta koskevien normien ja menettelyjen yhdenmukaistamiseen. Suomen näkemyksen mukaan johdonmukainen ulkomaalaispolitiikka edellyttää, että maastapoistamispäätöksen saaneen unionin alueella laittomasti oleskelevan kolmannen valtion kansalaisen on poistuttava unionin alueelta ja tarvittaessa hänet on voitava poistaa pakkokeinoin. On huomattava, että sekä paluu että palautus on suoritettava ulkomaalaisen ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

Direktiiviin liittyy kuitenkin useita sellaisia kysymyksiä, jotka vaativat tarkempaa selvitystä kansallisella tasolla. Suomelle ongelmallisia ovat erityisesti direktiivin laaja soveltamisala ja sen peruslähtökohtana oleva kaksivaiheinen menettely luvattoman oleskelun päättämiseksi.