

Eduskunta,
hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kokous 9.6.2025

Maahanmuuttoviraston lausunto hallintovaliokunnalle valtioneuvoston kirjelmästä U 15/2025 vp

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi valtioneuvoston U-kirjelmästä, joka koskee Euroopan komission ns. paluusetusehdotusta. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on tehostaa palautusprosessia antamalla jäsenvaltioille selkeät, ajanmukaiset, yksinkertaistetut ja yhteiset säännöt, joilla palautuksia hallinnoidaan tehokkaasti. Ehdotettu asetusta koskee kaikkia Euroopan unionin alueella laittomasti oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia. Käytännössä tämä tarkoittaa, että lakia sovelletaan myös esimerkiksi työnteen, opiskelun tai perhesiteen perusteella maassa oleskelleisiin, joiden oleskeluoikeus on päättynyt ja jotka ovat sen myötä saaneet palauttamispäätöksen.

Kirjelmän mukaan ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa kansallista lainsäädäntöä, erityisesti ulkomaalaislain maasta poistamista, turvaamistoimia, maahantulokieltoa ja täytöntöönpanokelpoisuutta koskevia säännöksiä. Kirjelmän mukaan päällekkäistä, kumottavaa kansallista lainsäädäntöä on alustavan arvion mukaan merkittävä määrä.

Maahanmuuttovirasto on aiemmin esittänyt alustavia arvioita järjestelmäkehityksen kustannuksista sisäministeriölle sen valmistellessa kirjelmää. Virastossa on lisäksi pyritty alustavasti tunnistamaan ehdotetun asetuksen vaikutuksia operatiiviseen toimintaan.

Maahanmuuttovirasto korostaa, että tähän mennessä esitetyt kustannusarviot automatio- ja järjestelmäkehityksen teknisen kehityksen osalta ovat vielä karkeita arvioita, koska asiassa on paljon riippuvuuksia ja vaatimusten osalta on vielä avoimia ja epäselviä asioita, joista tarvitaan lisätietoa. Implementointiaikataulussa tulisi huomioida myös paktin vaatimien muutosten laajuus ja kapasiteettitarpeet mahdollisuuksien mukaan.

Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että tietojenvaihtoa tuetaan unionin tasoisilla tietojärjestelmäratkaisulla ja että jäsenvaltioiden väliseen tietojenvaihtoon sekä kolmansille maille takaisinottomenettelyssä siirrettäviin tietoihin sisältyisi vain menettelyn kannalta olennaisimmat tiedot, jotka olisivat käyttötarkoituksiin nähden tarpeellisia.

Alustavan arvion mukaan muutoksia tulee paljon erityisesti ulkomaalaislain maasta poistamista koskeviin säännöksiin. Kirjelmässä todetaan, että komission ehdotuksen myötä käännyttämisen ja karkottamisen erottelu tulee pohtia uudelleen. Lainsäädännön selkeyden ja soveltamisen kannalta menettelyjen yhtenäistäminen on kannatettavaa, mutta mikäli asetuksen myötä ulkomaalaislaissa puhuttaisiin ainoastaan karkottamisesta, tarkoittaisi tämä

Maahanmuuttovirastolle mittavaa UMA-pohjien ja asiakasohjeiden muokkausta.

Päätöksenteon osalta on tässä vaiheessa tunnistettu käytännön vaikutuksena se, että eurooppalaisen palautusmääräyksen tekeminen maastapoistamispäätöksen yhteydessä ja tallentaminen SIS-järjestelmään tuo lisätyötä ja sitä kautta resurssivaikutuksia. Resurssivaikutukset ovat riippuvaisia siitä, miten nopeasti vakiolomake olisi manuaalisesti täytettävissä tai kuinka paljon sen täyttämiseksi voitaisiin hyödyntää automaatiota. Palautusmääräyksen sisältämien tietojen osalta on tunnistettu riippuvuuksia paktiin, jonka yhteydessä on tunnistettu kehityskohteita mm. täytäntöönpanokelpoisuuden ja avustetun vapaaehtoisen paluuasioden automaatio- ja järjestelmäkehitykseen.

Suomessa avustetusta vapaaehtoisesta paluusta on säädetty lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta 31 §:ssä. Kansallinen lainsäädäntö Suomessa ei tunnista tällä hetkellä muita tuetun paluun ja uudelleenkotoutumisen muotoja, mutta laissa kotoutumisen edistämisestä 98 §:ssä on säädetty pysyvän paluumuuton tukemisesta henkilöille, joilla on kotikunta ja voimassa oleva oleskeluoikeus. Nykyisin Suomessa tukea paluuseen voi saada vain pääsääntöisesti turvapaikkaprosessissa olleille kolmansien maiden kansalaisille, joilla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa.

Ehdotettu muutos edellyttää todennäköisesti merkittävää kansallisen palauttamisjärjestelmän uudistusta, jonka myötä paluuneuvontaa ja tuettua paluuta tulee tarjota viranomaisten toimesta huomattavasti laajemmalle ryhmälle ihmisiä. Tähän ryhmään ihmisiä kuuluu myös mm. työ- tai opiskeluperusteisella oleskeluluvalla maassa oleskelleet. Kohderyhmän laajentaminen lisää todennäköisesti relevanttien palauttamisviranomaisten resurssitarvetta. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä eri viranomaisten lakisääteisiin rooleihin ja tehtäviin, mikä voi tarkoittaa uusia tehtäviä joillekin viranomaisille. Mikäli kohderyhmää laajennetaan vapaaehtoisen paluun osalta, Maahanmuuttovirasto näkee tärkeänä tämän selvää huomioimista lainsäädännössä ja resursseissa.

Asetusehdotus pyrkii antamaan vahvemman pohjan tehokkaalle palauttamisjärjestelmälle tuetun paluun ja uudelleenkotoutumisen muodossa. Yleisenä huomiona tuettu paluu ja uudelleenkotoutumisen avustus on kustannustehokkaampi vaihtoehto viranomaisten toteuttamalle palautukselle. Lisäksi tämä vapauttaisi poliisin palauttamisresursseja ja antaisi poliisille paremmat edellytykset keskittyä haastavien palautusten täytäntöönpanoon.

Ehdotettu asetusta ei määritä tarkasti mistä palveluista tai hyödykkeistä paluun ja uudelleenkotoutumisen tuki muodostuu, mikä jättää tulkinnanvaraa jäsenvaltioille. Esimerkiksi suorien rahallisten avustusten sijaan tuki voisi olla myös palveluita tai muita immateriaalisia hyödykkeitä. Jäsenvaltioille jää myös tilaa määrittää se, mille ryhmille he voivat myöntää avustus- tai tukipaketteja ja minkä suuruisia ne ovat. Näistä voisi säätää tarkemmin kansallisella tasolla esimerkiksi määräaikaisella asetuksella. Esimerkiksi eri oleskelulupataustalla oleskelleille tuki- tai avustuspaketti voi olla eri suuruinen, ottaen huomioon henkilön varallisuuden.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee perustaa kattavat paluuneuvonnan rakenteet ja avustuksen suuruuden tulee olla yhteydessä palaajan kykyyn toimia yhteistyössä viranomaisen kanssa. Tällä hetkellä Suomessa paluuneuvontaa annetaan lähinnä avustetun vapaaehtoisen paluun piirissä vastaanottojärjestelmän sisällä. Lisäksi poliisi on pilotoinut paluuneuvonnan tuomista toteuttanut kokeiluja paluuneuvonnan tuomiseksi osaksi ulkomaalaispoliisin työtä. Ehdotettu asetusta avaisi paluuneuvonnan huomattavasti laajemmalle kohderyhmälle, mikä johtaa tarpeeseen lisätä resursointia paluuneuvonnan antamista varten. Lisäksi tulee tarkastella voiko paluuneuvontaa antaa jatkossa ainoastaan viranomaistaho vai voiko paluuneuvontaa antaa myös muu kuin viranomainen. Mikäli paluuneuvontaa tulee antaa vain viranomaisten toimesta, tulee myös määritellä viranomaiset, jotka vastaavat paluuneuvonnan antamisesta ja huomioida neuvonnan vaatima resursointi.

Palauttamisjärjestelmien tehokkaan toiminnan kannalta on tärkeää, että viranomaisten on mahdollista käyttää harkintavaltaa maahantulokiellon määrittämisessä tilanteissa, joissa henkilö ei ole poistunut vapaaehtoisen paluun kuluessa, pois lukien ne kolmansien maiden kansalaiset, joiden on todettu aiheuttavan uhan kansallisen turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Vapaaehtoisesta paluusta vastaavien EU-jäsenvaltioiden viranomaisten keskuudessa ja käytännön asiakastyössä on todettu, että vapaaehtoinen paluu on houkuttelevampi vaihtoehto palata, jos kolmannen maan kansalaiselle ei määrätä maahantulokielloa. Tällä on kannustava vaikutus palata vapaaehtoisesti myös sen jälkeen, kun vapaaehtoisen paluun aika on kulunut ja palauttamista ei ole voitu panna täytäntöön esimerkiksi kolmansien maiden viranomaisten puutteellisen takaisinottoyhteistyön vuoksi.

Asetuksessa jää epäselväksi se, onko henkilöllä mahdollisuus palata vapaaehtoisesti sen jälkeen, kun vapaaehtoisen paluun aika on kulunut. Jos vapaaehtoinen paluu ei enää ole mahdollista, ja poliisin palautukset eivät onnistu, voi tämä tarkoittaa sellaisten laittomasti maassa olevien henkilöiden määrän lisääntymistä, joita ei saada poistettua maasta. Vapaaehtoisen paluun ajasta säädetään ehdotetun asetuksen 13 artiklassa. Asetusehdotuksen artiklan 12 ensimmäisessä momentissa kohdassa d. todetaan, että henkilö tulee palauttaa viranomaisten toimesta, jos henkilö ei ole poistunut vapaaehtoiselle paluulle annetun ajan puitteissa. Tähän liittyy mahdollisesti huomattavia riskejä palauttamisjärjestelmien tehokkuuden kannalta, mikä voi johtaa palautusten täytäntöönpanon hidastumiseen. Artiklaan 12 ja 13 liittyy osittaisia ristiriitaisuuksia ja päällekkäisyyksiä, jotka voivat tehdä lain soveltamisesta haastavaa viranomaisille. Ehdotettu muotoilu voi johtaa tilanteisiin, joissa vapaaehtoinen paluu ei ole enää mahdollista vapaaehtoisen paluun ajan päättymisen jälkeen. Tämän seurauksena maahan voi jäädä kolmansien maiden kansalaisia, joita ei saada poistettua maasta viranomaistoimin ja heillä ei ole enää mahdollisuutta palata vapaaehtoisesti. Vapaaehtoisen paluun mahdollisuuden säilyttäminen on tärkeää tehokkaan paluujärjestelmän kannalta.

Epäselväksi jää myös se, onko vapaaehtoinen paluu mahdollista sellaiselle henkilölle, joka siirtyy jäsenvaltiosta toiseen saatuaan palautusmääräyksen. Yhteistyövelvoitteen perusteella tuki voidaan olla myöntämättä tällaisessa tilanteessa, mutta yksiselitteinen kirjaus asiasta asetuksessa olisi tärkeä. Jos

vapaaehtoinen paluu ja paluun tukeminen on mahdollista, voi riskinä olla, että henkilöt siirtyvät jäsenvaltiosta toiseen esimerkiksi suurempien paluuvavustusten ja tukitoimien vuoksi.

Toisen jäsenvaltion myöntämän vapaaehtoisen paluun avustuksen ja tuen näkyminen selvästi on toivottavaa ja vähentää mahdollisuutta väärinkäytöksiin avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmässä.

Täsmällinen arvio siitä, mikä käytännössä muuttuisi asetuksen myötä, edellyttäisi syvällistä perehtymistä ja vertailua komission ehdotuksen ja nykyainsäädännön välillä. Alustavasti vaikuttaa siltä, että viraston toimintaan vaikuttavia muutoksia tulee runsaasti, joten Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että virastolle taataan riittävät resurssit velvoittavan asetuksen mukaisten muutosten käytännön toteutukseen.

Oikeuspäällikkö

Jaakko Purontie

Erityisasiantuntija

Marika Suutala

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 06.06.2025 klo 10:53. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi Sisäministeriön maahanmuutto-osasto