Tuomas Ojanen

9.12.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 61/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Pääasiallinen sisältö ja arvioinnin lähtökohdat

Asetusehdotuksen tarkoituksena on täydentää unionilainsäädäntöä poikkeuksellista kriisitilannetta koskevilla erityisillä säännöksillä, jotka täydentäisivät yhteisvastuumekanismia sekä normaaliajan menettelyjä. Asetusehdotuksella mukautettaisiin turvapaikka- ja paluumenettelyitä sekä yhteisvastuumekanismia koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot kykenevät vastaamaan sellaisiin kriisitilanteisiin, jotka voivat merkittävästi vaikuttaa sekä kansalliseen turvapaikkajärjestelmämme toimivuuteen, että yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän toimivuuteen.

Asetusehdotuksen tavoitteena on myös varmistaa, että uudella turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevalla asetuksella luotu yhteisvastuumekanismi kykenisi vastaamaan asianmukaisesti sääntöjenvastaisesti saapuneiden henkilöiden suuresta määrästä aiheutuneeseen kriisiin. Komissiolla olisi merkittävä rooli sen arvioimiseksi, onko kyseessä kriisitilanne.

Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on tarjota jäsenvaltioille mahdollisuus poiketa tietyistä turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmää koskevista määräajoista sellaisessa ennakoimattomassa, ylivoimaisen esteen tilanteessa, jolla on merkittäviä vaikutuksia järjestelmän toimivuuteen. Jäsenvaltio ilmoittaisi komissiolle ylivoimaisesta esteestä (*force majeure*), minkä jälkeen jäsenvaltio voisi poiketa maahanmuuton hallintaa koskevan asetuksen, paluudirektiivin sekä turvapaikkamenettelyä koskevan asetusehdotuksen mukaisista määräajoista. Toisin kuin kriisitilanteessa, komissio ei antaisi täytäntöönpanosäädöstä ylivoimaisen esteen tilanteessa.

Ylivoimaista estettä ei ole tarkemmin määritelty asetusehdotuksessa, mutta ehdotuksen perusteluissa mainitaan esimerkkinä COVID-19 -pandemia. Sitä vastoin ilmoitus sekä ylivoimaisen esteen tilanteen määrittäminen perustuisi jäsenvaltion omaan arvioon, kuitenkin niin, että ilmoitukselle olisi annettava tarkat perustelut. Komissiolle tulisi myös ilmoittaa ylivoimaisen esteen lakkaamisesta, mutta ehdotuksessa ei esitetä aikarajoja tälle menettelylle.

Valtioneuvoston kirjelmässä on jaksossa 7 tarkasteltu asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja perus- ja ihmisoikeuksiin. Samoin asetusehdotuksessa on perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tarkasteltua varsinkin siltä osin kuin kyse on unionin

perusoikeuskirjasta. Kuten sekä valtioneuvoston kirjelmästä että asetusehdotuksesta tulee esiin, asetusehdotus on merkityksellinen monien perusoikeuskirjassa ja perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta. Ehdotuksen merkityksellisyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on omiaan havainnollistamaan muun muassa se, että asetusehdotus merkitsisi huomattavia muutostarpeita ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskeviin säännöksiin.

Nähdäkseni kirjelmästä jaksosta 7 ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole muutoin olennaista lisättävänä kuin korostaa asetusehdotuksen merkitystä perustuslain 6 §:n, samoin kuin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten syrjintäkieltojen kannalta.

Valtioneuvoston kirjelmässä on perustellusti tuotu esiin, että asetusehdotus muun ohella tarkoittaisi rajamenettelyssä ”… ihmisten kohtelua eri tavalla kansalaisuuden tai entisen pysyvän asuinmaan perusteella, joten oikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyys tulisi perustella perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaisten rajoitusedellytysten perusteella. Huomiota tulisi tällöin kiinnittää erityisesti hyväksyttävään rajoitusperusteeseen (sääntelyllä tavoiteltava hyväksyttävä päämäärä) ja suhteellisuusperiaatteen mukaisesti siihen, onko ehdotettu sääntely välttämätöntä ja oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään”. Vastaavia seikkoja on syytä korostaa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 §:n normikokonaisuuden takia.

Nähdäkseni asetusehdotus voisi käytännössä tarkoittaa ihmisten kohtelua eri tavalla myös kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella rajamenettelyssä, etenkin kun kansallisuus ja kansallinen ja etninen alkuperä ovat toisiinsa läheisesti liittyviä limittäisiä syrjintäperusteita. Tästä syystä on huomautettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta asiassa *Timishev v Venäjä* 13.12.2005.

> Asiassa *Timishev v. Venäjä* 13.12.2005 tšetšenialaista alkuperää olevaa valittajaa ei päästetty rajatarkastusaseman läpi, koska rajavartijoille oli annettu ohjeet olla päästämättä maahan tšetšenialaista alkuperää olevia henkilöitä. Ihmisoikeustuomioistuin painotti tuomiossaan ensinnäkin sellaisten syrjintäperusteiden kuin kansalaisuus, kieli, uskonto ja kulttuuri läheisiä liityntöjä 14 artiklan luettelossa esiintyvään syrjintäperusteeseen ”rotu”:
>
> ”Etninen alkuperä ja rotu ovat toisiinsa liittyviä ja päällekkäisiä käsitteitä. Rodun käsite on peräisin ihmisten biologisesta luokituksesta alalajeihin morfologisten ominaisuuksien, kuten ihonvärin tai kasvonpiirteiden perusteella. Etninen alkuperä sen sijaan perustuu ajatukseen yhteiskuntaryhmistä, joita leimaa yhteinen kansalaisuus, heimoside, uskonto, yhteinen kieli tai kulttuurinen ja perinteinen alkuperä ja tausta.” (*Timishev v. Venäjä*, 55 kohta.)
>
> Tapauksessa tuomioistuin vahvisti ihmisoikeussopimuksen loukkauksen. Tuomioistuimen ratkaisussa korostetaan, ettei lainvalvontatoimien perustuminen yksinomaan tai ratkaisevassa määrin henkilön etniseen alkuperään ole objektiivisesti hyväksyttävää pluralismin ja erilaisten kulttuurien kunnioittamisen periaatteille rakentuvissa nykyaikaisissa demokraattisissa yhteiskunnissa. (”In any event, the Court considers that no difference in treatment which is based exclusively or to a decisive extent on a person’s ethnic origin is capable of being objectively justified in a contemporary democratic society built on the principles of pluralism and respect for different cultures.” (*Timishev*, 58 kohta).

Toiseksi on syytä muistuttaa siitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaista syrjintäkieltoa on kunnioitettava myös silloin, kun Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista sopimusvelvoitteista poiketaan sodan tai muun yleisen hätätilan aikana Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisesti.

Samoin YK:n KP-sopimuksen 4(1) artiklassa on nimenomaisesti määrätty, etteivät sopimusvaltiot saa poiketa syrjinnän kiellosta edes hätätilan aikana. KP-sopimuksen 4(1) artiklan mukaan sopimusvaltiot voivat poiketa sopimuksen mukaisista velvoitteistaan yleisen hätätilan aikana vain edellytyksellä, etteivät tällaiset toimenpiteet ”...merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää”.

Näin ollen syrjintäkielto kuuluu artiklakohdassa mainittujen syrjintäperusteiden osalta sellaisten ehdottomien, loukkaamattomien pidettävien ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana.

Poikkeuksista ihmisoikeuksiin hätätilan aikana määräävästä YK:n KP-sopimuksen 4 artiklasta, samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta, osaltaan seuraa, että syrjinnän kiellosta poikkeaminen sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n mukaiseen sääntelyyn tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksista. Kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta, jonka mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa perusoikeuskirjassa suojattujen vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason, edellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja 15 artiklasta todettu koskee vastaavasti perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltomääräystä.

Arvio

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviin kantoihin varsinkin siltä osin kuin niissä tuodaan esiin tarve selvittää vielä tarkemmin jatkovalmistelussa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä kysymyksiä.

On syytä painokkaasti korostaa paitsi kannanmuodostuksen lähtökohtana myös ehdottoman välttämättömänä ehtona asetuksen hyväkymiselle perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturvan, turvaamista kaikissa tilanteissa. Perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 4/2019 vp, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

Lisäksi valtioneuvoston huomiota olisi syytä kiinnittää asetuksen jatkovalmistelussa erityisesti seuraaviin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviin seikkoihin:

- Ehdotettua rajamenettelysääntelyä olisi syytä arvioida vielä huomattavasti tarkemmin EU:n perusoikeuskirjan 20 (yhdenvertaisuus) ja 21 (syrjintäkielto)

artiklan, perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan ja 12 pöytäkirjan sekä KP-sopimuksen 26 artiklan syrjintäkieltomääräysten kannalta ottaen tällöin huomioon edellä mainittu EIT:n tuomio asiassa *Timishev*, samoin kuin se edellä esille tuotu lähtökohta, että syrjintäkielto kuuluu edellä tarkemmin esitetyllä tavalla sellaisten ehdottomien, loukkaamattomien pidettävien ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana.

- Jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava tarkemmin ylivoimaisen esteen määrittelemistä asetuksessa, samoin kuin enimmäisaikarajojen tai ainakin säännönmukaisten arviointivelvollisuuksien asettamista ylivoimaiseen esteeseen liittyville menettelylle. On korostettava, että ylivoimainen este merkitsee rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin ja että unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia ”voidaan rajoittaa ainoastaan lailla”, mihin liittyy vaatimuksia rajoitusten täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lakivaatimus tarkoittaa tässä tapauksessa käsillä olevaa asetusehdotusta. Vastaava lailla säätämisen vaatimus, mukaan lukien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, voidaan johtaa myös perustuslain tasolta. Lisäksi se, että asetuksessa asetettaisiin aikarajoja tai määräaikaisia seurantavelvoitteita ylivoimaiseen esteeseen liittyville poikkeuksellisille rajamenettelyille olisi perusteltua perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Valtioneuvoston kirjelmässä onkin sinänsä oikein ja perustellusti tuotu esiin kantana, että ”ylivoimaisen esteen tilanteisiin luodaan lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta turvapaikkajärjestelmän toimivuus turvataan myös näissä tilanteissa” ja että ”EU:n on varmistuttava ja jäsenvaltioiden huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös ylivoimaisen esteen tilanteissa.”
- Lopuksi on syytä painokkaasti korostaa, että valtioneuvoston kirjelmissä U 60-62/2020 vp esillä olevat asetusehdotukset muodostavat sellaisen unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksen, joka on mainituista valtioneuvoston kirjelmistä esille tulevista syistä huomattavan merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siten viime kädessä siitä, että kaikista asetusehdotuksista muodostuvan sääntelykokonaisuuden, eikä siis vain yksittäisen asetuksen erikseen ja kokonaisuudesta irrallaan arvioituna, on välttämätöntä riittävästi turvata perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturvan, toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä koko Euroopan unionissa, jotta asetuspaketti voidaan hyväksyä.

Helsingissä 9. päivänä joulukuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki