8.12.2020

Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure –tilanteissa U 61/2020vp, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus) U 60/2020 vp ja Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus) U 62/2020 vp

Perustuslakivaliokunnalle

Aluksi

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto otsikon asioissa. Koska komission ehdotukset, joita valtioneuvoston kirjelmät koskevat, liittyvät asiallisesti toisiinsa, tarkastelen niitä samassa lausunnossa.

Valtioneuvoston kirjelmä U 60/2020 koskee komission ehdotusta asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus), kirjelmä U 61/2021 ehdotusta asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa (asetus kriisi- ja force majeure –tilanteista), ja kirjelmä U 62/2020 ehdotusta turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi (hallinta-asetus).

Viimeksi mainitulla asetuksella luotaisiin aiempaa kokonaisvaltaisempi muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteinen eurooppalainen hallintakehys. Asetuksen keskeisenä sisältönä olisi kriteerien ja menettelyjen luominen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi ja hakijan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyttäminen vastuunmäärittämisprosessin aikana. Asetuksella toisin sanoen uudistettaisiin niin kutsuttu Dublin-järjestelmä. Tämän lisäksi asetuksella luotaisiin solidaarisuusmekanismi, jolla varmistettaisiin tarvittava apu ja tuki etsintä- ja rantautumistilanteissa ja muuttoliikkeen painetilanteissa rantautumisvaltiolle ja muuttopaineen alla olevalle valtiolle. Solidaarisuusulottuvuuden vuoksi kyse olisi Dublin-järjestelyyn verrattuna selkeämmin vastuun *jaon* kuin vain vastuun *kohdentamisen* mekanismista.

Kriisi- ja *force majeur* –tilanteita koskeva asetus täydentäisi kuvattua hallintokehystä erityisellä poikkeuksellisia kriisitilanteita koskevalla sääntelyllä. Asetuksella mukautettaisiin turvapaikka- ja paluumenettelyitä ja yhteisvastuumekanismia koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot kykenisivät vastaamaan

tehokkaammin sellaisiin poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, jotka voisivat merkittävästi vaikuttaa sekä kansallisen että EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmän toimimiseen.

Seulonta-asetuksella luotaisiin puolestaan seulontamenettely kolmansien valtioiden kansalaisten henkilöllisyyden määrittämiseksi ja rekisteröimiseksi sekä muun muassa sen selvittämiseksi, aiheutuuko henkilöstä riskejä kansanterveydelle, onko hän haavoittuvassa asemassa, tai liittyykö maahantuloon ihmissalakuljetusta.

Keskityn lausunnossani arvioimaan valtioneuvoston kirjelmien kohteena olevia ehdotuksia kansainvälisen suojelun ja suojelua hakevan henkilön oikeudellisen aseman näkökulmasta. Rajaan henkilötietojen suojaa koskevat kysymykset tarkasteluni ulkopuolelle.

Tarkasteltava sääntely on merkityksellistä monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Keskeisiksi nousevat oikeuden hakea turvapaikkaa (mm. EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla) lisäksi etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklaan ja perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvä palautuskielto; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklaan ja perustuslain 7 §:n 3 momenttiin sisältyvä oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja kielto riistää kenenkään vapautta mielivaltaisesti; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artikloihin, EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan ja perustuslain 21 §:n sisältyvät oikeusturvaan liittyvät oikeudet; sekä YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohtaan ja EU:n perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohtaan sisältyvä lapsen edun periaate (ks. PeVL 34/2016 vp). Merkityksellisiä ovat myös sosiaaliset perusoikeudet, etenkin perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Kansainväliseen oikeuteen ei sisälly oikeutta hakea turvapaikkaa tietystä, hakijan itsensä valitsemasta maasta. Oikeudesta hakea turvapaikkaa ja palautuskiellon periaatteesta kuitenkin seuraa, että turvapaikkahakemus on voitava saattaa sisällöllisesti tutkittavaksi menettelyssä, jossa toteutuvat hyvän hallinnon takeet ja johon liittyy tehokkaat oikeussuojakeinot. Hakemukseen liittyvien menettelyjen aikana valtion lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle on varmistettava vähintäänkin välttämätön toimeentulo ja huolenpito ja oppivelvollisuusiässä oleville oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi hakijoiden henkilökohtainen vapaus ja yksityisyys on turvattava. Kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä erilaisissa menettelyissä ja menettelyjen aikana on varmistettava lapsen edun toteutuminen.

U 60/2020 vp (seulonta-asetus)

Voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöömme ei sisälly seulonta-asetuksella luotavan seulonnan kaltaista menettelyä. Kyse olisi uudentyyppisestä sääntelystä, johon sisältyy perus- ja ihmisoikeuksien suojan näkökulmasta useita ongelmallisia piirteitä.

Komission ehdotukseen sisältyvässä seulontamenettelyssä olisi kyse tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi luonnehdituksi henkilön henkilötietoja, maahantulon perusteita ja muita säännöksessä eriteltyjä seikkoja

koskevasta tiedonkeruusta, -taltioinnista ja tarkastamisesta, johon ei liittyisi lainkaan hallinnollista päätöksentekoa. Henkilön asettamisesta seulontamenettelyyn, häneen menettelyn ajan kohdistettavasta vapauden rajoittamisesta, tai seulonnan lopputuloksesta, eli siitä, ohjataanko hänet seulonnan päätteeksi palautus- vai turvapaikkamenettelyyn, ei siis tehtäisi valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Näin turvapaikkamenettelyyn pääsemiselle muodostuisi ikään kuin ylimääräinen seula, mikä ei ole ongelmatonta oikeuden hakea turvapaikkaa näkökulmasta.

Seulonta voisi kestää enimmillään kymmenen vuorokautta (6 art. 3 kohta). Seulonnassa kerättäisiin henkilöä koskevia tietoja muun muassa tekemällä hakuja erilaisiin tietokantoihin sekä tekemällä hänelle alustava terveystarkastus hänen terveydentilaansa koskevan tiedon keräämiseksi (9 art. 1 kohta). Komission ehdottaman sääntelyn mukaan henkilölle ei annettaisi ennen seulonnan päättymistä lupaa maahantuloon jäsenvaltion alueelle, vaikka hän tosiasiassa olisi jo fyysisesti siellä, ja kansallisilla viranomaisilla olisi toimivalta estää menettelystä poistuminen. Ehdotukseen ei sisälly sääntelyä siitä, miten henkilön majoittaminen ja muu hänen huolenpidostaan vastaaminen tai esimerkiksi lapsen edun huomioonottaminen järjestettäisiin seulontamenettelyn aikana. Näin seulontamenettely näyttäisi muodostavan eräänlaisen oikeudellisen välitilan. Tämä on pulmallista, sillä jäsenvaltion alueella fyysisesti oleva henkilö kuuluu eittämättä kyseisen valtion lainkäyttöpiiriin ja on oikeutettu perus- ja ihmisoikeuksien suojaan.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, asetuksen jatkovalmistelun yhteydessä seulontamenettelyä koskevaa sääntelyä tulee arvioida etenkin perustuslain 7 §:n henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden suojan, 10 §:n 1 momentin yksityiselämän suojan ja 21 §:n oikeusturvaa koskevien vaatimusten sekä vastaavien kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien vaatimusten valossa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut sääntelyä, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon tilanteissa henkilöt, joiden maahantulon edellytykset tai henkilöllisyys ovat epäselvät, voidaan valtioneuvoston päätöksellä sijoittaa erityisiin järjestelykeskuksiin, joissa heidät voidaan velvoittaa oleskelemaan rekisteröinnin ajan ja jossa heidän toimeentulonsa ja huolenpitonsa toteutetaan ensisijaisesti luontoisetuina. Valiokunta tarkasteli sääntelyä ensisijaisesti siitä näkökulmasta, muodostiko toimeentulon turvaaminen ensisijaisesti hyödykkeinä ongelman yhdenvertaisuusperusoikeuden (PL 6 §) ja oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon suojaavan sääntelyn näkökulmasta (PL 19.1 §). Valiokunnan mukaan poikkeuksellinen järjestely oli mahdollinen, kun sen enimmäiskesto ei ylittänyt viikkoa (PeVL 4/2004 vp, PeVL 18/2001 vp).

Komission ehdotukseen sisältyvä sääntely eroaisi järjestelykeskuksia koskevasta sääntelystä ainakin siltä osin, että seulontamenettelyssä olevaan henkilöön kohdistettu vapauden rajoittaminen vaikuttaa menevän pidemmälle kuin järjestelykeskukseen sijoitetun henkilön vapauden rajoittaminen. Keskeiseksi nouseekin kysymys, onko seulontamenettelyssä kyse vapauden riistämisestä vai rajoittamisesta.

Tapauksessa J.R. ja muut v. Kreikka (hakemus no. 22696/16, 25.1.2018), Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi Kreikan loukanneen ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan turvaamaa oikeutta vapauteen, kun valittajat oli sijoitettu heidän henkilöllisyytensä selvittämistä ja rekisteröintiään varten niin kutsuttuun *hotspot*-keskukseen, jonka alueelta heillä ei ollut lainkaan oikeutta poistua. Tilanteessa oli tuomioistuimen arvion mukaan kyse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan sinällään mahdollistamasta henkilön vapauden riistämisestä hänen laittoman maahantulonsa estämiseksi. Artiklassa vapaudenriistolle asetetut edellytykset ja oikeusturvan takeet

(mm. yksilöllinen päätös ja oikeus muutoksenhakuun) eivät kuitenkaan toteutuneet tilanteessa. Toisaalta siltä osin kun hakijoilla oli mahdollisuus poistua *hotspot*-keskuksesta päiväsaikaan ja velvollisuus viettää siellä vain yönsä, ei hakijoiden kohtelussa ollut tuomioistuimen mukaan kyse 5 artiklassa tarkoitetusta vapaudenriistosta vaan sen sijaan heidän vapautensa rajoittamisesta, mikä oli mahdollista toteuttaa kevyemmin edellytyksin.

Lisäksi sääntelyä tulisi arvioida jatkovalmistelun yhteydessä myös perustuslain 19 §:n 1 momentin turvaaman oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon kannalta. Seulontamenettelyn aikana henkilölle tulisi varmistaa säädösperusteisesti vähintäänkin välttämätön huolenpito ja hyödykkeitä toimeentuloa varten (PeVL 18/2001 vp s. 3/I-4/II, PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Lisäksi sääntelyssä tulee vielä täsmentää seulontamenettelyssä olevien alaikäisten asemaa sekä asettaa velvollisuus ottaa lapsen etu huomioon seulontaa toteutettaessa.

Ehdotukseen sisältyvää pakollista terveystarkastusta koskeva sääntely on ongelmallista ihmisarvon loukkaamattomuutta (PL 1.2 §) ja yksilön koskemattomuutta ja itsemääräämisoikeutta (PL 7 § ja 10 §, EIOS 3, 5 ja 8 art.) suojaavien ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden valossa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että henkilöön voidaan kohdistaa lääketieteellinen tutkimus vasten hänen tahtoaan vain, jos se on yksittäistapauksessa perusteltua (mm. R.S. v. Unkari 65290/14, 2.8.2019). On huomattava, että tartuntatautilaki 1227/2016 mahdollistaa pakollisen terveystarkastuksen ainoastaan aluehallintoviraston päätöksestä ja jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Perustuslakivaliokunta ei arvioinut tartuntatautilakia tältä osin (PeVL 11/2016 vp).

Komissio ehdottaa, että kukin jäsenvaltio perustaisi seulontamenettelyn valvontaa varten riippumattoman valvontaelimen. Elimen tehtävä ja toimivalta jäävät ehdotuksen perusteella vielä siinä määrin avoimeksi, että valvonnan tehokkuutta on mahdotonta arvioida.

U 61/2020 (asetus kriisi- ja force majeure –tilanteista)

Erityisen mekanismin luominen turvapaikanhakijoiden maahantuloon liittyviä kriisi- ja *force majeure* –tilanteita varten on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista. Tilapäisen suojelun antamista siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteissa koskeva direktiivi 2001/55/EY on osoittautunut toimimattomaksi välineeksi varmistaa kansainvälisen suojelun oikea-aikainen toteutuminen tämänkaltaisissa tilanteissa, joten uudelle mekanismille on ilmeinen tarve.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, komission ehdottamaan sääntelyyn rajamenettelyn käytöstä sekä eräiden määräaikojen pidentämisestä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa, liittyy kuitenkin ilmeisiä ongelmia etenkin yhdenvertaista kohtelua (mm. PL 6 §) sekä oikeutta vapauteen suojaavien ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden valossa. Se, että hakijoiden kohdentaminen eri menettelyihin toteutettaisiin yksinomaan tai pääasiassa henkilön alkuperämaan mukaan, on lähtökohtaisesti ongelmallista, ellei erottelulle ole osoitettavissa hyväksyttäviä perusteita ja se ole muutoinkin oikeasuhtaista. Ongelmallisena voidaan pitää myös sitä, että hakijan vapauden rajoittaminen pitämällä häntä rajalla tai rajan välittömässä läheisyydessä, voi pitkittyä yhteensä lähes 18 viikon mittaiseksi ajanjaksoksi (seulontamenettely maks. 10 pv, rajamenettely maks.

8 viikkoa ja maastapoistamismenettely maks. 8 viikkoa). Näiltä osin sääntelyä tulee vielä arvioida jatkovalmistelun yhteydessä. Niin ikään alaikäisten asema ja lapsen edun periaatteen toteutuminen kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa edellyttää huomioimista. Rajamenettelyn kaltaisiin nopeutettuihin menettelyihin liittyy myös erityisiä kysymyksiä hyvän hallinnon oikeusturvatakeiden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta. Näiltä osin sääntely tullee tarkasteltavaksi osana EU:n turvapaikkamenettelyasetuksen käsittelyä.

Asetusehdotukseen sisältyvä sääntely välittömän suojelun myöntämisestä on oikeasuuntaista kansainvälisen suojelun näkökulmasta.

U 62/2020 (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus)

Nykyiseen Dublin-menettelyyn verrattuna turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva direktiivi sisältäisi eräitä muutoksia koskien vastuussa olevan maan määrittämisperusteita sekä noudatettavia menettelyjä. Ehdotus korostaisi perhe-elämän suojaa (mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 art.) hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenmaata määritettäessä. Myönteistä on myös se, että perheen käsite ulotettaisiin kattamaan myös sisarukset ja että yksin tulevien alaikäisten kohdalla sovellettaisiin varsin laajaa perhekäsitettä. Jatkovalmistelun yhteydessä on varmistettava, että vastuussa olevaa jäsenvaltiota määritettäessä voidaan ottaa riittävässä määrin huomioon hakijan yksilölliset olosuhteen (myös PeVL 8/2018 vp).

Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, sääntely on ongelmallista siltä osin, kun sillä rajoitetaan tuomioistuinmenettelyn kestoa vastuun määrittämistä koskevassa asiassa (ks. myös esim. PeVL 8/2018 vp) sekä niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi arvioida valitusta. Tämä tulee ottaa huomioon sääntelyn jatkovalmistelun yhteydessä.

On selvää, että vaikka hakija joutuisi asetuksen mukaisesti joissakin tilanteissa vastaanottopalvelujen ulkopuolelle, ei tällä olisi vaikutuksia perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (myös PeVL 34/2016 vp). Tämä on tärkeä ottaa huomioon sääntelyn jatkovalmistelussa.

On huomattava, että harkittaessa kansainvälistä suojelua jo saavien henkilöiden siirtoa toiseen jäsenvaltion asetusehdotuksen 45 artiklan mukaisesti, tulee erityistä huomiota kiinnittää siihen, että siirrettävän henkilön suostumus siirrolle on tietoon perustuva ja aito.

Helsingissä 8.12.2020

OTT Eeva Nykänen