Janne Salminen 9.12.2020

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa. Ehdotus on osa komission syyskuussa 2020 antamaa laajempaa ehdotusta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamiseksi. Ehdotus kattaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kaikki keskeiset alueet. Säädösehdotukset liittyvät erityisesti yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen. Tässä vaiheessa kokonaisuutta oikeudellisesti tarkasteltaessa on huomattava se, että asia käsittely on alkuvaiheessa, ja se, että kysymys on kokonaispaketista, jossa eri osa-alueet liittyvät toisiinsa ja muutoksia todennäköisesti tulee tapahtumaan paketin sisällä.

2. Käsillä oleva komission ehdotus sääntelee erityisiä kriisitilanteita ja ylivoimaisen esteen tilanteita. Kriisitilanteita koskevat säätelyt sisältävät säännöksiä jäsenvaltioiden yhteisvastuutoimista (solidaarisuustoimet) ja poikkeussäännöksiä turvapaikka- ja paluumenettelyä koskevin tavanomaisiin säännöksiin. Ylivoimaisen esteen tilannetta koskeva sääntely puolestaan sisältää säännöksiä, joilla poiketaan tavanomaisista säädetyistä määräajoista ennakoimattomissa tilanteissa, joissa turvapaikka- ja paluumenettely ja myös vastuuvaltion määrittäminen on hidastunut huomattavasti. Ehdotuksella täydennetään lainsäädäntöä erityisen poikkeuksellisia tilanteita varten säädettävillä poikkeussäännöksillä. Ne täydentävät yhteisvastuumekanismia sekä normaaliajan menettelyjä. Yhteisvastuumenettelyn toiminta ei ole toiminut asianmukaisesti kriisiaikoina, ja sitä tulee uudistaa. Ehdotetun säädöksen perusteella komissiolla on keskeinen rooli erityistilanteiden määrittelyssä. Lisäksi jäsenvaltioille annetaan mahdollisuuksia tiettyyn joustoon erityisissä kriisitilanteissa. Sääntely on merkityksekästä Suomen kannalta paitsi muuten, myös Suomen maantieteellisen Schengen-alueen ulkorajavaltiosijainnin vuoksi.

3. Kysymyksessä on valtioneuvoston perustuslain 96 §:n nojalla eduskunnalle antama kirjelmä. Siihen sisältyy omasta mielestäni asianmukainen, oikea-aikainen ja riittävän kattava selvitys käsillä olevasta ehdotuksesta, jotta eduskunta voi muodostaa tässä vaiheessa ehdotuksesta omaa kantaa ja vaikuttaa Euroopan unionissa päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Asian käsittely on unionissa vielä alkuvaiheessa. Vaikka perustuslakivalio-

kunta käsitteleekin kokonaisuuteen liittyviä säädöskokonaisuuksia erillisten kirjelmien perusteella, myös valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on ymmärrettävä, että ne kaikki liittyvät samaan kokonaisuuteen.

4. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta kirjelmässä on omasta mielestäni tässä vaiheessa asianmukaisesti eritelty ehdotuksen sisältöä myös perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Säädös on suoraan sovellettavaa oikeutta, ja se edellyttäisi myös muutoksia ulkomaalaislakiin, etenkin kansainvälistä suojeluasemaa koskeviin sääntelyihin.

5. Ehdotetun asetuksen oikeusperustana on komission mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78.2 artiklan c, d ja e alakohta sekä 79.2 artiklan c alakohta.

Pidän oikeusperustaa asianmukaisena ehdotetun sääntelyn perustaksi.

6. Säädösehdotus on merkityksekäs useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Suomen perustuslaissa turvattujen oikeuksien kannalta. Lisäksi siinä tulee ottaa huomioon kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset, kuten olen todennut myös asian U 60/2020 vp osalta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan säännöksistä relevantteja ovat ainakin määräykset, jotka koskevat ihmisarvoa, kidutuksen kieltoa, tietosuojaa, oikeutta turvapaikkaan, palautuskieltoa, syrjinnän kieltoa, tasa-arvoa, lapsen oikeuksia sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 ja 47 art.).

7. Vaikka tässä ehdotuksessa on kysymys vain poikkeustilanteita koskevasta sääntelystä, *samassa yhteydessä tulisi kiinnittää huomiota myös varsinaiseen prosessiin ja esimerkiksi sitä koskeviin määräaikoihin ja myös siinä omaksuttuun nopean menettelyn palauttamiseen*. *Kysymys on kokonaisuudesta*, jota kaikki turvapaikkamenettelyn ja muuttoliikkeiden hallintaa koskevan sääntelyehdotuskokonaisuuden elementit koskevat.

8. Turvapaikanhakija on haavoittuvassa asemassa oleva henkilö, mikä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon sääntelyssä. Erityinen riski kohdistuu erityisesti niin sanottuun rajamenettelyyn. Painotan sitä, että kaikissa tilanteissa päätöksenteon tulee perustusta kulloistakin yksittäistapausta koskevaan harkintaan. Rajamenettely johon ihminen joutuu kansalaisuutensa perusteella ei ota käsitykseni mukaan asianmukaisesti huomioon myöskään perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta eikä asiakirjoista tähän mennessä tule ilmi, mikä olisi erilaisen kohtelun perustuslain kannalta hyväksyttävä peruste.

9. Perustuslain 21 §:n kannalta tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota myös käsittelyn enimmäisaikaan. Sama koskee arviointia siitä, mitä sääntely merkitsee perustuslain 7 §:n säännöksen kannalta. Jälkimmäinen seikka jää säädösehdotuksessa avoimeksi. Tämä on erityisen ongelmallista, koska juuri nyt käsillä olevan säädösehdotuksen osalta kysymys voi olla varsin pitkästäkin ajasta.

10. Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu käsitykseni mukaan esiin näitä seikkoja. Tämän vuoksi katson, että valtioneuvostolla on asiassa pääosin myös perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta asianmukainen käsitys niistä perustuslaillisista ulottuvuuksista, joita asiaan tässä tarkastelussa näyttää liittyvän ja valtioneuvoston kantaan voidaan yhtyä.