Janne Salminen 9.12.2020

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetus) (U 62/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnaksi. 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 koko uudistuksessa keskeinen sisältö. Käsitykseni mukaan kysymyksessä on sääntelykokonaisuuden poliittisesti keskeinen osio. Ehdotettavalla säädöksellä on tarkoitus uudistaa turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa. Ehdotuksella pyritään parantamaan mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelystä. Tavoitteena on aikaisempaa nopeampi pääsy turvapaikkamenettelyyn. Lisäksi pyritään ehkäisemään väärinkäytöksiä ja hakijoiden luvatonta liikkumista unionin alueella.

3. Kokonaisuudessaan säädöksellä pyritään parantamaan niitä ongelmia, joita ns. Dublin-mekanismi on aiheuttanut. Tarkoitus on siis jakaa oikeudenmukaisemmin vastuita ja rasitteita jäsenvaltioiden kesken. Säädöksessä ehdotetaan mekanismia, jonka puitteissa jäsenvaltio voi valita osin, missä puitteissa se osallistuu yhteisvastuulliseen järjestelmään, mikä sinänsä järjestelmänä on linjassa perussopimisten ja myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa. Mekanismissa on hieman joustovaraa sen suhteen, mitä toimia kukin jäsenvaltio ottaa käyttöön. Jäsenvaltio voi tukea erityisen paineen alle joutunutta jäsenvaltiota ottamalla vastaan siirtoja unionin sisällä tai kantamalla vastuuta palauttamisesta. Jäsenvaltio joko ilmoittaa ottavansa vastaan sisäisen siirron avulla ihmisiä, joille on myönnetty turvapaikka, tai sitten jäsenvaltio osallistuu ihmisen palauttamiseen tämän kotimaahan tai muuhun turvalliseen maahan tietyn aikarajan puitteissa. Solidaarisuus on siis jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta. Komissiolla on kokonaisuudessa keskeinen rooli, koska se johtaisi asetuksen

toteuttamista rekisteröimällä menettelyn, jonka jäsenvaltio on valinnut ja jakamalla hakijamäärät jäsenvaltioille niiden vastaanottokyvyn ja ilmoitusten perusteella.

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

5. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta kirjelmässä on eritelty ehdotuksesta eräitä seikkoja myös perustuslain ja ihmisoikeussopimusten kannalta. Mutta paikoin arviointi suhteessa perustuslakiin on vielä pintapuolista.

6. Ehdotetun asetuksen oikeusperustana on komission mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78.2 artiklan e alakohta sekä 79.2 artiklan c alakohta.

Pidän oikeusperustaa asianmukaisena ehdotetun sääntelyn perustaksi.

7. 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 asioiden U 60-61/2020 vp osalta.

8. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut useissa lausunnoissa vastaavan kaltaisia säädösehdotuksia.

Esimerkiksi lausunnossa PeVL 34/2016 vp, joka koski aikaisempaa ehdotusta Dublin-järjestelmäksi, nousi erityisesti esiin tarve tarkastella koko järjestelmän laatua turvapaikanhakijan kannalta, jotta turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kriteerejä sovellettaisiin yhteneväisesti jäsenvaltioiden välillä ja esimerkiksi vastaanoton olosuhteet olisivat kaikkialla asianmukaiset. Samoin valiokunta on siinä yhteydessä painottanut, että koko järjestelyn yksinomaisena lähtökohtana eivät voi olla tehokkuus ja nopeus, vaan perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun tavoitteisiin tulee liittyä myös selkeästi oikeusturvaan ja yleensäkin käsittelyn asianmukaisuuteen liittyviä näkökohtia, koska turvapaikanhakijoiden osalta kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä. Vielä tuossa yhteydessä kiinnitettiin huomiota päätöksenteossa yksilöllisen arvioimisen vaatimusta ja lapsen edun huomioon ottamisesta tehtäessä ratkaisuja kaikilla tasoilla. Lisäksi kiinnitettiin huomiota perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyyn esimerkiksi siltä kannalta, onko asianmukaista asettaa tuomioistuimille määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle samoin kuin valitusperusteiden rajoittamiseen.

Vastaavat näkökohdat ovat esillä myös lausunnossa PeVL 8/2018 vp.

Valtioneuvoston kirjelmässä on mainitsemiini lausuntoihin viitaten käsitelty myös nyt käsillä olevaa ehdotusta.

9. Näihin kaikkiin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota myös nyt käsillä olevan asian osalta.

10. Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu käsitykseni mukaan esiin näitä seikkoja, ja niitä on pidettävä sisällöllisesti esillä asian käsittelyn jatkuessa. Näillä perusteilla katson, että valtioneuvostolla on asiassa pääosin myös perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta asianmukainen käsitys niistä perustuslaillisista ulottuvuuksista, joita asiaan tässä tarkastelussa näyttää liittyvän. Siten valtioneuvoston kantaan voidaan yhtyä.