Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp)

Arvion lähtökohtia

Valtioneuvoston kirjelmä liittyy komission 14.12.2021 antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa (COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuudesta poiketa EU:n turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi pysyvä. Ehdotuksen COM(2021) 890 final taustalla on ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, COM(2021) 752 final. Väliaikaisista hätätoimenpiteistä ei ole vielä sovittu, mutta tästä huolimatta nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen COM(2021) 890 toimenpiteet ovat pitkälti samoja kuin väliaikaiset hätätoimenpiteet.

Valtiosääntöisestä näkökulmasta ehdotusta COM(2021) 890 final on arvioitava yhdessä perustuslakivaliokunnan aiemmin käsittelemän Euroopan komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp), COM(2021) 891 final, kanssa. Ehdotuksessa COM(2021) 891 final määritellään ensimmäistä kertaa ”muuttajien välineellistäminen”,[1] ja nyt käsiteltävänä oleva ehdotus COM(2021) 890 final sisältää toimenpiteitä – ns. muuttoliike- ja turvapaikkahallinnan hätätilannemenettelyn – joihin välineellistämisen määritelmän täyttyessä olisi mahdollista ryhtyä, kun kolmannen maan kansalaiset ovat EU:n ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella. Toimenpiteitä voitaisiin soveltaa kaikkiin kolmansien valtioiden kansalaisiin, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua.

Toistan asiassa U 7/2022 vp perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa esittämäni kritiikin ehdotuksen COM(2021) 891 final välineellistämisen määritelmästä, joka on laaja ja epätäsmällinen. Määritelmän laajuus ja ehdotusten välinen yhteys korostavat perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista jatkovalmistelussa. Kuten lausunnossa totesin, perustuslakivaliokunnan nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen toimien kattava arviointi on

[1] Uudessa 2(27) artiklassa tarkoitettaisiin ”’välineellistämisellä’ tilannetta, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen;”.

mahdotonta ennen kuin välineellistämisen määritelmä on saanut lopullisen muotonsa. Toisiinsa kiinteästi liittyvien ehdotusten jakaminen kahteen asetukseen ja käsitteleminen erillisinä hankaloittaa perus- ja ihmisoikeusherkän kokonaisuuden arviointia.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellista arviointia hankaloittaa myös se, että ehdotukseen sisältyy useita toimia, jotka ovat jo EU-lainsäätäjien käsiteltävinä osana turvapaikkajärjestelmän kokonaisuudistusta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että uudistus on merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (PeVL 2/2021 vp, s. 9). Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, ehdotetut toimet ovat samantyyppisiä kuin etenkin ne toimet, joita on ehdotettu kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevassa asetuksessa kriisitilanteiden osalta (COM(2020) 613 final, U 61/2020 vp). Ehdotuksesta ei ilmene, miksi se sisältää samoja toimia kuin jo aiemmin ehdotetut ja vielä käsiteltävinä olevat toimet. Samojen asioiden käsittely päällekkäisissä prosesseissa on ongelmallista demokraattisen prosessin kannalta.

Ehdotus on lisäksi rakennettu siten, että poikkeustoimet ovat poikkeuksia ehdotetusta menettelyasetuksesta (U 34/2016 vp), vastaanottodirektiivistä (U 37/2016 vp) ja paluudirektiivistä (U 96/2018 vp), joiden käsittely on meneillään. Välineellistämisasetuksen toteutuminen sellaisenaan riippuu siis siitä, miten aiemmin ehdotettujen uudistusten käsittely etenee. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, välineellistämisasetusta on mahdollista muuttaa teknisesti siten, että sen toteutuminen ei olisi kiinni aiemmin ehdotettujen uudistusten läpimenosta. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on kuitenkin epäselvää, millaisia vaikutuksia sillä olisi, että poikkeukset tehtäisiin nyt voimassaolevasta lainsäädännöstä. Ehdotus ei sisällä arviota siitä, miten nykyisestä lainsäädännöstä poikkeaminen eroaisi aiemmin ehdotetuista uudistuksista poikkeamisesta.

Ehdotuksen vaikutukset perusoikeuksiin: yleisiä huomioita

Edellä selostettujen näkökohtien vuoksi ehdotuksen vaikutuksia perusoikeuksiin on tässä vaiheessa mahdotonta arvioida lopullisesti. On kuitenkin mahdollista tehdä joitakin alustavia havaintoja ehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on olennaista hahmottaa, että ehdotukset COM(2021) 890 final ja COM(2021) 891 final luovat rinnakkaisen systeemin, joka normalisoi turvapaikkajärjestelmästä poikkeamisen. Välineellistämistilanteissa jäsenvaltiot voivat esimerkiksi soveltaa kevyempää rajamenettelyä, tarjota normaalitasoa huonommat vastaanotto-olosuhteet sekä pitää ihmisiä säilöönottoa vastaavissa olosuhteissa. Lisäksi ehdotukset monimutkaistavat turvapaikkajärjestelmää ja voivat johtaa eriytyneisiin käytäntöihin jäsenvaltioissa.

Ehdotusta leimaa kauttaaltaan konkreettisten perus- ja ihmisoikeustakeiden puute. Ehdotuksen tavoitteena on valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”parantaa unionin jäsenvaltioiden mahdollisuuksia vastata muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin inhimillisellä, asianmukaisella ja ihmisarvoa kunnioittavalla tavalla” (s. 2). Tavoitteena on myös ”turvata yksilön mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, saada hakemus käsiteltyä asianmukaisessa menettelyssä ja palautuskiellon kunnioittaminen” (s. 3). Ehdotuksessa on tunnistettu useita perusoikeuksia, joiden kannalta ehdotus on merkityksellinen (ihmisarvon kunnioitus (1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto (4 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), joukkokarkotuksen kielto ja palautuskiellon periaate (19 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), naisten ja miesten välinen tasa-arvo (23 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla)). Valtioneuvoston kirjelmässä merkityksellisiksi on nostettu perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, sosiaaliturvaa koskeva 19 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien toteutumista koskeva 22 §. Ehdotus ei kuitenkaan tarjoa riittäviä takeita sen varmistamiseksi, että oikeudet toteutuvat käytännössä. On esimerkiksi epäselvää, miten henkilön, johon on kohdistettu ehdotuksen mahdollistamia toimia, on mahdollista valittaa niistä.

Monet ehdotetuista toimista vaikuttavat nojautuvan oletuksille, joiden tueksi ei esitetä perusteluita. Esimerkiksi rajamenettelyn soveltamista myös haavoittuviin ryhmiin perustellaan seuraavasti: ”Näin rajoitetaan sitä mahdollisuutta, että vihamielinen kolmas maa ottaa välineellistämisen kohteeksi tiettyjä kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä, joihin rajamenettelyä ei voida soveltaa.” (s. 5) Väitteen tueksi ei kuitenkaan esitetä evidenssiä. Kiinnitin asiassa U 7/2022 vp huomiota siihen, ettei välineellistämisen määritelmästä ole tehty vaikutusarviointia toisin kuin asetusehdotukseen sisältyvistä muista toimista.[2] En löytänyt tietoa siitä, että ehdotuksesta COM(2021) 890 final olisi tehty vaikutusarviointi. Perustelujen ja vaikutusarviointien puute asettaa kyseenalaiseksi ehdotettujen toimien oikeasuhtaisuuden ja tehokkuuden.

Ehdotus vaikuttaa ongelmalliselta etenkin syrjinnän kiellon kannalta, koska se asettaa ihmiset eri asemaan sen perusteella, ovatko he joutuneet välineellistämisen kohteeksi vai eivät. Ehdotuksessa ei ole esitetty selvitystä siitä, että välineellistämisen vuoksi turvapaikkaa hakevilla olisi huonommat perusteet turvapaikkaan kuin muilla. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”noudatettaessa ehdotettua menettelyä relevantisti samanlaisessa

[2] Ks COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT REPORT Accompanying the document Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, s. 2.

tilanteessa olevia henkilöitä kohdeltaisiin samanlaisella tavalla: samaa menettelyä noudatettaisiin välineellistämistilanteessa kaikkiin hakijoihin.” (s. 10) Kaikki välineellistämisen kohteeksi joutuneet hakijat eivät kuitenkaan ole tässä tapauksessa oikea vertailukohde; välineellistämisen kohteeksi joutuneita tulee verrata normaalioloissa turvapaikkaa hakeviin.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta huomiota kiinnittää myös hätätilannemenettelystä päättämiseen sovellettava prosessi (7 artikla). Prosessi suosii toimeenpanovaltaa eikä mahdollista Euroopan parlamentin osallistumista. Parlamentille olisi varattava ainakin kattavat tiedonsaantioikeudet komission päätöksenteosta sekä oikeus tulla konsultoiduksi ennen kuin komissio päättää poikkeusten soveltamisesta tai poikkeusten pidentämisestä.

Ehdotuksen vaikutukset perusoikeuksiin: yksityiskohtaisempia huomioita

Seuraavassa kommentoin yksityiskohtaisemmin joitakin ehdotettuja toimia perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Rajamenettelyä eli hakemuksen käsittelyä kevyemmässä prosessissa siten, että hakijaa pidetään rajan läheisyydessä, olisi ehdotuksen mukaan mahdollista soveltaa kaikkiin hakijoihin (2(1)(b) artikla), ja menettelyn kesto voisi olla normaaliolosuhteita pidempi. Käyttö siis laajentuisi menettelydirektiivin mahdollistamasta ja ehdotetun menettelyasetuksen edellyttämästä rajamenettelystä. En arvioi tässä yhteydessä rajamenettelyä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta yleisemmin, mutta on kuitenkin syytä todeta, että rajamenettelyyn sisältyy jo lähtökohtaisesti useita perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta ongelmallisia piirteitä. Se vaikuttaa keskeisesti esimerkiksi oikeusturvaan, jonka merkitykseen rajamenettelyssä myös perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota (PeVL 15/2021 vp, s. 5).

Ehdotus siis laajentaa rajamenettelyn henkilöllistä ulottuvuutta eikä mahdollista rajamenettelystä poikkeamista haavoittuville ryhmille. Ehdotuksen sisältämä velvoite priorisoida lasten ja lapsiperheiden hakemusten käsittely ei ole riittävä tae siitä, että lasten oikeudet toteutuvat asianmukaisesti. Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, ”ettei rajamenettelyn soveltamisen ehdotetulla tavalla lapsiin, mukaan lukien ilman huoltajaa tulevat alaikäiset, voida sinällään katsoa olevan lapsen edun vastaista” (s. 11). Tämän väitteen tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteluja. Ehdotus ei sisällä minkäänlaista arviota siitä, miten ehdotus vaikuttaa lapsen etuun ja oikeuksiin. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artikla edellyttää tällaisen arvion tekemistä kaikissa lasta koskevissa asioissa, jollainen ehdotus on. Ongelmallista on myös se, että velvollisuudesta olla soveltamatta rajamenettelyä lääkinnällisiin tapauksiin on maininta vain resitaaleissa (resitaali 7) muttei artikloissa.

Vastaavien poikkeussäännösten tulisi sisältyä artikloihin, koska resitaalit eivät ole yhtä velvoittavia kuin artiklat.

Rajamenettelyn pidentäminen on potentiaalisesti ongelmallista myös säilöönoton kannalta. Ehdotuksen mukaan rajamenettely ei edusta systemaattista säilöönottoa, mutta väitteen tueksi ei ole esitetty riittäviä perusteluja. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsia ei saa ottaa säilöön missään olosuhteissa.[3] Aikuistenkaan säilöönoton suhteen ehdotuksessa ei ole esitetty selvitystä siitä, mitä lievempiä vaihtoehtoisia keinoja on harkittu ja miksi ne eivät ole soveliaita. Resitaalissa 8 selvennetään, että uudelleenlaaditun vastaanottodirektiivin säilöönottoa koskevia sääntöjä tulee soveltaa välineellistämistilanteissa, toisin sanoen harkita lievempiä keinoja, kuten liikkumisvapauden rajoituksia. Artiklat eivät kuitenkaan sisällä tällaista velvollisuutta. Jatkovalmistelussa on olennaista varmistua siitä, että säilöönotto on viimesijainen toimi eikä lapsia oteta säilöön missään olosuhteissa.

Ehdotus sisältää myös mahdollisuuden rajata aineelliset vastaanotto-olosuhteet vain perustarpeisiin (3 artikla). Ehdotus jättää kuitenkin epäselväksi, miten varmistetaan, että vastaanotto-olosuhteet eivät alita ihmisarvoisen elämän edellyttämää tasoa. Etenkin haavoittuvien ryhmien oikeuksien toteutuminen voi vaatia perustarpeiden täyttämistä laajempia vastaanottopalveluita.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioille tulisi lisäksi mahdollisuus olla soveltamatta paluudirektiiviä sekä ehdotetussa menettelyasetuksessa määriteltyä paluurajamenettelyä (4 artikla). Ehdotuksen mukaan palautuskieltoa on kunnioitettava sekä otettava huomioon lapsen etu, perhe-elämän suoja ja henkilön terveydentila. Ehdotus ei kuitenkaan sisällä tarkempia takeita siitä, miten nämä perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat käytännössä, jos paluudirektiiviä ja paluurajamenettelyä ei sovelleta.

Lopuksi

Ehdotus normalisoi EU:n turvapaikkajärjestelmästä poikkeamista. Se sisältää useita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisia toimia, jotka ovat osin päällekkäisiä aiemmin ehdotettujen turvapaikkajärjestelmän muutosten kanssa. Ehdotuksen COM(2021) 891 final sisältämä välineellistämisen määritelmä on avainasemassa ehdotettujen toimien

[3] Siirtotyöläisten ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia käsittelevän komitean ja YK:n lapsen oikeuksien komitean yhteinen yleiskommentti (CMW/C/GC/4 – CRC/C/GC/23), Yleiskommentti nro 23 (2017) lasten ihmisoikeuksiin kansainvälisen siirtolaisuuden yhteydessä liittyvistä valtioiden velvollisuuksista lähtö-, kauttakulku-, kohde- ja paluumaissa, kohdat 5-13.

arvioinnin kannalta. Molempien ehdotusten jatkovalmistelussa on olennaista arvioida perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista kattavasti.

Korostan asian U 7/2022 yhteydessä esille nostamaani SEUT 78(1) artiklan mukaista velvollisuutta kunnioittaa palautuskieltoa, pakolaissopimusta ja muita sopimuksia turvapaikkapolitiikassa. Velvollisuus pätee kaikissa tilanteissa, myös ehdotuksen kuvaamassa poikkeustilanteessa. Palautuskielto, syrjinnän kielto ja joukkokarkotusten kielto sekä lapsen edun huomioiminen ovat ehdottomia oikeuksia, joita ei saa rajoittaa ja joista ei saa poiketa missään olosuhteissa.

Kuten perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, perustuslain 1.3 § yhdessä 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 EUssa (PeVL 2/2021 vp, s. 6; ks. myös PeVL 4/2019 vp, s. 3; PeVL 20/2017 vp, s. 6; PeVL 53/2017 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tältä kannalta tärkeänä, että valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana on kirjelmien mukaan myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. EU:n turvapaikkajärjestelmän uudistuksen yhteydessä valiokunta asetti tämän välttämättömäksi ehdoksi asetusten hyväksymiselle ja korosti sitä, että Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko EU:ssa. Näitä näkökohtia on erittäin tärkeää korostaa nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen kohdalla.

Helsingissä 16. maaliskuuta 2022

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto