Janne Salminen 16.3.2022

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston kirjelmä, joka koskee komission vuoden 2021 lopulla antamaa ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla. Ehdotuksella pyritään luomaan mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säännöksistä tilanteissa, joissa maahanmuuttoliikettä on pyritty välineellistämään. Taustalla on joiden valtioiden pyrkimys käyttää muuttoliikettä poliittisten tavoitteidensa edistämiseen ja vaikuttaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden tilanteeseen. Ilmiö sinänsä on vanha, mutta sen tuorein esimerkki liittyy Valko-Venäjän toimiin vuonna 2021, joilla Euroopan unionin rajoille aktiivisesti ohjattiin muuttajia.

2. Kysymys on tilanteista, joissa ihmiset on ohjattu välineellistämistarkoituksessa jollekin Euroopan unionin ulkorajajäsenvaltion rajanylityspisteelle tai raja-alueille. Tällöin jäsenvaltio voisi muiden toimien ohella myös ilmoittaa komissiolle, että se toteuttaa tietyt toimet vastauksena välineellistämiseen. Sen ohella ovat diplomaattiset toimenpiteet. Tarkoituksena on turvata yksilön mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, saada hakemus käsiteltyä asianmukaisessa menettelyssä ja palautuskiellon kunnioittaminen. Jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ottaa ehdotuksessa kuvattuja toimia käyttöön.

Arviointia

3. Ehdotus muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi on mielestäni valtiosääntöoikeudellisesti vaikeasti arvioitava. Ehdotuksen tarkoitusperät ovat ymmärrettävät, mutta se asettuu helposti merkittävään ristiriitaan perus- ja ihmisoikeusvaatimusten kanssa, koska siinä säädellään esimerkiksi hätätilannemenettelystä, mahdollisuudesta pidentää rekisteröinnin määräaika, mahdollisuudesta soveltaa rajalla tapahtuvaa turvapaikkamenettelyä kaikkiin hakemuksiin ja pidentää sen kestoa, aineellisista vastaanotto-olosuhteista ja palauttamisen hallinnan hätätilannemenettelystä.

4. Tällä hetkellä ulkomaalais- ja rajasääntelyyn kohdistuu paljon muutoksia. Esimerkiksi Schengenin Euroopan unionissa monin tavoin keskeistä sääntelyä uudistetaan monesta suunnasta. Erityisesti siihen on kohdistunut sääntelytarpeita muuttoliikekriisin, terrorismin ja covid-19-pandemian vuoksi. Myös tämä ehdotus liittyy tähän kokonaisuuteen.

5. Euroopan komissio on antanut ehdotuksen 14.12.2021. Valtioneuvoston kirjelmä on annettu 17.2.2022. Kirjelmä on asiasisällöltään asianmukainen ja sisältää valtioneuvoston kannan ehdotuksesta säädöksiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Menettely on siten perustuslain 96.2 §:n mukainen.

6. Kuten olen jo aikaisemmassa yhteydessä todennut perustuslakivaliokunnalle (lausuntoni tähän asiaan kytkeytyvässä asiassa U 7/2022 vp, kirjallinen lausunto 2.3.2022 ja kuuleminen 3.3.2022), tällä hetkellä Schengenin rajasäännöstöä ja muuta ulkomaalaista ja rajasääntelyä kehitetään useissa paloissa, ja myös eduskunta on saanut asiaan liittyen useita valtioneuvoston kirjelmiä ja on käsitellyt uudistamista näiden osien kautta. Saman sääntelyn kehittäminen useissa samanaikaisissa käsittelyissä olevissa osissa rinnakkain, voi olla kokonaishahmotuksen kannalta ongelmallista. Koska sääntely on, kuten myös käsillä nyt olevasta kirjelmästä hyvin käy ilmi, perus- ja ihmisoikeusrelevanttia, käsitykseni mukaan olisi eduskunnan kannanmuodostuksen kannalta edullista, jos valtioneuvosto tuottaisi jossain vaiheessa kokonaisselvitystä, jossa ajankohtainen koko Schengenin rajasäännösten uudistaminen, joka tapahtuu tällä hetkellä 1) ulkorajavalvonnan tehostamisessa, 2) sisärajatarkastusten puuttumista kompensoivien kokonaisuuksien kehittämisessä (viisumipolitiikka, palauttamispolitiikka, asiaankuuluvat poliisiyhteistyön välineet ja tietojärjestelmät sekä niihin liittyvä tietosuoja) ja 3) hallinnon muuttamisessa, olisi samanaikaisessa tarkastelussa. Kokonaiskuvan saaminen sääntelyehdotusten kokonaisuudesta ja tämänhetkisestä tilasta Suomen kannalta on tällä hetkellä verraten haasteellista. Kun myös perustuslakivaliokunta lähiaikana käsittelee useita tähän liittyviä ehdotuksia, mielestäni sekin voisi osaltaan kannustaa valtioneuvostoa joko tuottamaan eduskunnan käyttöön myös kokonaisselvitystä sääntelyn kehittämisen ajankohtaisesta kuvasta tai ainakin yksittäisissä kirjelmissä selkeämmin nivomaan ehdotuksen ja siihen esitetyn valtioneuvoston kannan liityntää koko sääntelyn kehittämiseen.

7. Tähän asiaan liittyy suoraan jo mainittu Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi tehty ehdotus (COM(2021) 891 final), jota koskee valtioneuvoston kirjelmä U 7/2022 vp, joka pyrkii osaltaan osin vastaamaan myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin. Samoin käsillä olevalla asialla on liityntöjä kirjelmään U 5/2022 vp, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin alueelle suuntautuvan laittoman maahantulon yhteydessä ihmiskauppaa tai maahanmuuttajien salakuljetusta helpottavien tai harjoittavien liikenteenharjoittajien vastaisista toimenpiteistä, josta on ollut aikaisemin pikaisesti annettu kirjelmä E 133/2021 vp.

8. On ilmeistä, että myös muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita voidaan käyttää valtioperäisen hybridivaikuttamisen välineenä. Potentiaalisesti myös Suomen raja voisi olla tällaisen vaikuttamisen kohde. Ajankohtaiset ehdotukset vaikuttaisivat potentiaalisesti myös kotimaiseen lainsäädäntöön, esimerkiksi ulkomaalaislakiin, vastaanottolakiin ja rajavartiolakiin.

9. Nyt arvioitavana olevan asetuksen oikeusperustana ilmoitetaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohta ja 79 artiklan 2 kohta. Euroopan parlamentti ja neuvosto käyttävät asetusta antaessaan tavallista lainsäätämisjärjestystä. Säädök-

sestä päätetään siten määräenemmistöllä neuvostossa. Oikeusperusta on käsitykseni mukaan asianmukainen asetuksessa ehdotetuille toimille. Euroopan unionin tasoisille sääntelytoimille on tässä esitetty asianmukainen perustelu. Sääntelyssä on omaksuttu malli, joka mahdollistaa jäsenvaltion toiminnan monilla tavoin.

11. Turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa välineellistämiselle ehdotettu Schengenin rajasäännöstön uusi 2(27) artiklan määritelmä on varsin raskas ja monimutkaisesti säädettäväksi ehdotettu (COM(2021) 891 final), jota koskee valtioneuvoston kirjelmä U 7/2022 vp). Potentiaalisesti se voi merkitä myös sitä, että jotkin välineellistämistilanteet jäävät käsitteen ulkopuolelle, mikä sinänsä voi olla myös perusoikeuksien kannalta tavoiteltavaakin, jos välineellistämisestä lopulta tulevat kärsimään yksittäiset maahantulijat, kuten näyttää pitkälti olevan ehdotus. Toisaalta välineellistämisen perusmääritelmäsäännös on kirjoitettu niin, että sisältää myös väärinkäyttämisen riskejä: hyvin laaja osuus suurista maahanmuton tilanteista ehkä olisi tulkittavissa myös välineellistetyiksi tilanteiksi. Syntyy epäilys siitä, onko sääntelytapa riittävä torjumaan jäsenvaltioiden mahdollisuuksia joissain tilanteissa myös käyttää kyseistä sääntelyä vääriin tarkoitusperiin. Tältä osin on myös huomattava Schengenin rajasäännöstön 5 artiklaan esitetty muutos mahdollisuudesta rajoittaa ”rajanylityspaikkojen lukumäärää tai niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät” tunnistaa säädös tekstissä asianmukaisesti sen, että ” rajoitukset on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon seuraavien henkilöiden oikeudet:

> a) unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt;
> b) kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat neuvoston direktiivissä 2003/109/EY56 tarkoitettuja pitkään oleskelleita henkilöitä, ja henkilöt, joiden oleskeluoikeus perustuu muihin unionin tai kansallisen oikeuden välineisiin tai joilla on pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty kansallinen viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä;
> c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset.

12. Tämä Schengenin rajasäännösten muutosehdotus lienee Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja myös Suomen ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimusten mukaisesti säännelty, vaikka sääntelytapa on niiden vaatimusten kannalta suhteellisen avoin. Oma lukunsa on arvio siitä, missä määrin rajanylityspaikkojen avoimuuden rajoittaminen on perusteltua esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta, koska rajanylityspaikan sulkeminen ei välttämättä poista kyseistä tilannetta rajalta, tai esimerkiksi kansallisen turvallisuuden näkökulmasta luoda sellaisia tilanteita, jossa raja-alueille on rajanylityspaikkojen läheisyyteen luotu tilanne, jossa ihmiset odottavat liikkumisen mahdollisuuden avautumista. Tällaisissa tilanteissa voinee puoltaa myös hyvän hallinnon mukaisia tehokkaita menettelyjä ja niihin liittyviä oikeussuojakeinoja.

13. Käsillä olevan kirjelmän ehdotuksen tarkoittamat muutokset kohdistuvat ennen kaikkea turvapaikkamenettelyä, vastaanottoa ja paluuta koskevaan sääntelyn.

14. Ehdotukset liittyvät etenkin turvapaikkaoikeuteen (Euroopan perusoikeuskirja 18 artikla) ja palauttamiskieltoon (Euroopan perusoikeuskirja 19 artikla) sekä oikeussuojaan (Euroopan perusoikeuskirja 47 artikla). Samoin ehdotuksella on liityntöjä ihmisarvon kunnioitusta (Euroopan perusoikeuskirja 1 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa (Euroopan perusoikeuskirja 4 artikla), oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen (Euroopan perusoikeuskirja 6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista

(Euroopan perusoikeuskirja 7 artikla), henkilötietojen suojaa (Euroopan perusoikeuskirja 8 artikla), syrjintäkieltoa (Euroopan perusoikeuskirja 21 artikla) ja lapsen oikeuksia (Euroopan perusoikeuskirja artikla 24) koskeviin unionitasoisiin perusoikeussäännöksiin. Suomen perustuslain kannalta ehdotusta voidaan tarkastella etenkin perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden kannalta samoin 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden ja 10 §:n yksityiselämän suojan sekä 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Lisäksi ehdotuksessa on perustuslain 21 §:n tarkoittaman oikeussuojan kannalta relevanttia sisältöä.

15. Käsitykseni mukaan jo nykyisellään jäsenvaltio voi järjestää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti ja jättämisen sääntelyn niin, että ne on tehtävä tietyissä rajalla olevissa (esim. rajanylityspisteet). Rajanylityspaikka puolestaan voidaan voimassa olevan rajavartiolain (16 §) mukaan sulkea väliaikaisesti. Hakemus on kuitenkin oltava mahdollista jättää esimerkiksi jollakin rajanylityspisteellä.

16. Ehdotus ei sisällä jäsenvaltiolle velvollisuutta ottaa käyttöön tässä ehdotuksessa tarkoitettuja sääntelyjä. Pidän tätä tärkeänä seikkana. Koska ehdotuksen tarkoittaman sääntelyn ”käynnistäminen” lähtee jäsenvaltion aloitteesta, voidaan ajatella, että jäsenvaltion on tätä punnitessaan erityisesti muun ohella otettava lisäksi huomioon oman perustuslakinsa asettamat vaatimukset aktualisoituvassa tilanteessa.

17. Ehdotus on siitä huolimatta periaatteelliselta valtiosääntöiseltä kannalta merkittävä, koska jo nykyinen Euroopan unionin sääntely itsessään tarjoaa varsin tehokkaista keinoja maahanmuutonsääntelyyn. Tällä voi olla se vaikutus, että poikkeustilanteiden sääntelystä tulee itse asiassa vallitseva reagointitapa maahanmuuttoon.

18. Ehdotuksessa painotetaan velvollisuutta käsitellä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tämä sinänsä on asianmukaista, ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. Ehdotuksella ei myöskään rajoiteta ihmisen oikeutta turvapaikkaan eikä pyritä vaikuttamaan palautuskieltoon sinänsä. Vaikka joku valtio käyttäisikin hyväkseen hädänalaisia, turvapaikkaa hakevia ihmisiä oman politiikkansa välikappaleina, tämä ei muodosta oikeutta kieltää näiltä ihmisiltä oikeutta turvapaikkaan.

19. Vastapainona sille, että luodaan erinäisiä pidäkkeitä maahanpääsylle, on se, että on tarjolla asianmukiaset menettelyt lailliseen maahantuloon ja säädetyt menettelyt sille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saa vireille. (Tästä on runsaasti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintakäytäntöä 8675/15, 8697/15; 40503/17, 42902/17 ja 43643/17; ja ajankohtaiset tilanteet esimerkiksi Liettuan, Puolan ja Valko-Venäjän rajalla ovat tuottaneet tähän liittyvää relevanttia oikeuskäytäntöä.)

20. Nopeutetussa menettelyissä, joita tässä ehdotetaan ja jotka sinänsä voivat pääpiirteissään olla joissakin tarkoin rajatuissa tilanteissa mahdollisia, on se ongelma, että niissä on tosiasiassa ja vaikuttavalla tavalla erittäin haasteellista toteuttaa asianmukaista oikeussuojaa ja sen takeita. Siten tilanne asettuu helposti ongelmalliseen ristiriitaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytännön kanssa. Samoin on kysymys valtiosääntöoikeudellisesta ongelmasta. Ehdotetulle rajamenettelylle varattu aika on oikeussuojan kannalta epärealistisen lyhyt sille, että jokaisen hakijan osalta turvataan hakemuksen asianmukainen tutkinta. Hakemuksen asianmukainen käsittely edellyttää usein hakijasta johtuvia erityistoimia ja

myös tulkkausta ja oikeusapua. Erityisen haasteellinen tilanne on lapsen oikeuksien turvaamisen kannalta.

21. Ehdotus sisältää myös rajoituksia tehokkaiden oikeussuojakeinojen muuttamiseksi. Ehdotetussa menettelyssä valitus ei lykkäisi päätöksen täytäntöönpanoa. Tämä on problemaattista etenkin palauttamiskiellon kannalta, koska täytäntöönpanokiellon hakemiselle jää hyvin lyhyt aika.

22. Vaikka ehdotuksessa erityisesti johdannossa painotetaan turvapaikan hakemista koskevan oikeuden olemassaoloa ehdotetusta sääntelystä riippumatta, samoin kuin palautuskiellon periaatetta, ja sääntelyehdotus siten on Suomen perustuslain kannalta perutuslain 9 §:n mukainen, edellyttäisin kuitenkin, että itse säädökseen otetaan selkeämmin tämä sisään ja tarkastellaan myös sitä, että säädösperustaisesti on mahdollista turvata kaikille tässä menettelyssä tosiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn ja esimerkiksi se, että ehdotettu säädös rajamenettelyssäkin mahdollistaa yksilöllisen harkinnan.

23. Näin ollen vaikka valtioneuvoston kantaan yleisesti voidaan yhtyä, korostaisin ehdotuksen merkitystä perus- ja ihmisoikeuksia koskevana instrumenttina, joka edellyttää sitä, että siihen sisältyy tosiasialliset ja tehokkaat oikeussuojakeinot, joiden osalta nyt ehdotetussa muodossa vielä kohdistuu epäilyksiä. Vaikka kysymys on muuttoliikkeen välineellistämisestä, tässä ehdotuksen toimenpiteet kohdistuvat yksittäisiin muuttajiin eikä muuttoliikkeen välineellistäjään. Samoin itse ehdotuksessa nimenomaisissa säännöksissä tulisi korostaa turvapaikan hakemista koskevan oikeuden ja palauttamiskiellon huomioon ottamista.