*Tuomas Ojanen*

17.3.2022

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

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

*Pääasiallinen sisältö*

1. Asetusehdotuksella sallittaisiin poikkeaminen unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä muuttoliikkeen ns. välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla. Asetusehdotuksen mukainen poikkeamismahdollisuus maahanmuutto- ja turvapaikkasäädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi.
2. Asetusehdotuksessa keskeisitä ovat poikkeukset useista säännöksistä, jotka sisältyvät menettelyasetusta (U 34/2016 vp) sekä vastaanottodirektiivin (U 37/2016 vp) ja paluudirektiivin (U 96/2018 vp) uudistamista koskeviin komission ehdotuksiin, jotka ovat osa syksyllä 2020 uudelleen käynnistettyä maahanmuutto- ja turvapaikkauudistusta, ja joita koskevat neuvottelut ovat unionissa edelleen kesken. Kirjelmän mukaan menettelyasetuksesta käydään vielä neuvotteluja neuvostossa, kun taas paluudirektiivin uudistamisesta olisi saavutettu neuvoston yleisnäkemys ja kolmikantaneuvottelut vastaanottodirektiivistä ovat pitkällä. Kirjelmän mukaan asetusehdotusta olisi mahdollista muuttaa teknisesti siten, että poikkeukset tehtäisiin neuvoteltavana olevien ehdotusten sijaan voimassaolevasta lainsäädännöstä, jolloin välineellistämistilanteita koskevan sääntelyn eteneminen ei jäisi riippumaan koko uudistuksen läpimenosta.
3. Ehdotuksen taustalla on huoli kolmansien valtioiden kasvaneesta pyrkimyksestä käyttää muuttoliikettä omien poliittisten tavoitteidensa edistämiseen ja tällä tavoin koettaa horjuttaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden vakautta tavoilla, joista tuorein esimerkki ovat Valko-Venäjän hallinnon syksyllä 2021 toteuttamat toimet, jotka suuntasivat muuttoliikettä Puolaan, Latviaan ja Liettuaan.
4. Asetusehdotus on osa laajempaa valmisteilla olevaa EU-säädöskokonaisuutta maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla.
5. Asetusehdotuksella on erityisen kiinteä ja vahva liityntä komission ehdotukseen (COM(2021) 891 final) asetukseksi Schengenin rajasäännöstön (2016/399) muuttamiseksi etenkin siksi, että tähän asetusehdotukseen sisältyy nyt käsillä olevan asetusehdotuksen kannalta avainasemassa oleva välineellistämisen määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Komission ehdotuksesta asetukseksi Schengenin rajasäännöstön (2016/399) muuttamiseksi on annettu erillinen U-kirjelmä (U 7/2022 vp), joka on parhaillaan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä.
6. Asetusehdotuksella on lisäksi kiinteä liityntä unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistukseen, joita koskevista

säädöshankkeista myös perustuslakivaliokunta on jo aiemmin lausunut ks. PeVL 15/2021 vp: U 34/2016 vp ja UJ 40/2020 vp; sekä PeVL 2/2021 vp: U 60—62/2020 vp). Näissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa esitetty on monessa suhteessa merkityksellistä myös nyt käsillä olevan asetusehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta.

*Yleisarvio*

7. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kirjelmästä ilmeneviin valtioneuvoston kantoihin siltä osin kuin kysymys on asetusehdotuksen oikeusperustasta ja toissijaisuusperiaatteeseen sekä yleisellä tasolla siitä, että unionitasolla on perusteltua pyrkiä luomaan sellainen oikeudellinen sääntelykehys, joka antaisi jäsenmaille nykyistä tehokkaammat oikeudelliset keinot toimia perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen tilanteessa, joissa muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita koetetaan käyttää yhtenä keinona luoda epävakautta ja epäyhtenäisyyttä unionissa ja sen jäsenvaltioissa. On perusteltua, että nimenomaan unionitasoisella lainsäädännöllä pyritään luomaan oikeudelliset peruspuitteet asetusehdotuksen tarkoittamiin tilanteisiin reagoimiseksi potentiaalisesti toisistaan hyvinkin erilaisten kansallisten sääntelyratkaisujen sijasta.
8. Käsillä olevaan asetusehdotukseen sekä sitä koskevaan valtioneuvoston kirjelmään liittyy vielä sellaisia valtiosääntöisiä epäselvyyksiä ja ongelmia, ettei perustuslakivaliokunnan lausunnossa ole vielä tässä vaiheessa syytä sellaisenaan yhtyä valtioneuvoston kantaan.
9. Sitä vastoin valiokunnan lausunnossa olisi ensisijaisesti syytä tässä vaiheessa kiinnittää huomiota sellaisiin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin, jotka vaativat vielä huomiota sekä unionitasoisessa että kansallisessa jatkovalmistelussa.
10. Koska asetusehdotukseen liittyy edelleen kehitystarpeita perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta, valiokunnan lausunnossa olisi perusteltua olla ottamasta vielä tässä vaiheessa kovin yksityiskohtaisia ja varsinkaan lopulliseksi tarkoitettuja kantoja asetusehdotukseen.
11. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa myös siitä, ettei käsillä olevaa asetusehdotusta ole syytä arvioida vain Suomen näkökulmasta: perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 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 Euroopan unionissa (ks. PeVL 15/2021 vp, kappale 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

*Välineellistämisen määritelmän selkeyttämisen tarve*

12. Käsillä olevassa asetusehdotuksessa ei itsessään määriteltäisi välineellistämisen käsitettä, joka on kuitenkin avainasemassa siinä, että jäsenvaltio voisi poiketa asetusehdotuksen mukaisesti unionissa tavanomaisesti sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä.

13. Sitä vastoin määritelmä välineellistämisestä sisältyy Euroopan komission ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta, jota koskee valtioneuvoston kirjelmä U 7/2022 vp.
14. Asetusehdotuksessa annettaisiin välineellistämiselle määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Välineellistämisellä tarkoitettaisiin asetusehdotuksen 2 artiklan 27 kohdan mukaan ”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.”
15. Nyt arvioitavana oleva asetusehdotus siis merkitsisi, että välineellistämisen määritelmän täyttyessä ja siinä tarkoitetun tilanteen ollessa käsillä jäsenvaltio voisi poiketa unionissa tavanomaisesti sovellettavista sellaisista säännöksistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä.
16. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta arvioiden kysymyksessä olevat poikkeusmahdollisuudet merkitsisivät monessa suhteessa rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin tavoilla, joista tehdään selkoa valtioneuvoston kirjelmässä.
17. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksien käyttämiseen voidaan puuttua ”ainoastaan lailla”. Vastaava vaatimus on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa (”laki sen sallii”/ ”in accordance with the law”). Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännössä[1] lakivaatimukseen on sisällytetty vaatimuksia perus- ja ihmisoikeuksia koskevan rajoitussääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lailla säätämisen vaatimus ja siihen sisältyvä vaatimus täsmällisyys- ja tarkkarajaisuudesta kuuluu myös kotimaiseen perusoikeuksien rajoitusedellytysdoktriiniin.
18. Välineellistämisen määritelmä on liian epäselvä ja tulkinnanvarainen. Määritelmä merkitsee verraten avointa ”valtakirjaa” poiketa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä koskevista säännöksistä. Väljyydessään määritelmä tarjoaisi mahdollisuuden jäsenvaltioille myös väärinkäyttää asetusehdotuksen mukaista mahdollisuutta poiketa unionissa tavanomaisesti sovellettavista kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia

[1] Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ilmaissut lain laatua koskevan vaatimuksen vakiintuneesti seuraavasti: ”The Court reiterates that the expression ’in accordance with the law’ within the meaning of Article 8 § 2 requires, firstly, that the impugned measure should have some basis in domestic law; it also refers to the quality of the law in question, requiring that it should be accessible to the person concerned, who must, moreover, be able to foresee its consequences for him, and compatible with the rule of law”. Ks. EIT, *Weber v. Germany*, § 84 oikeuskäytäntöviittauksineen. Ks. myös esim. EIT 1984, *Malone v. United Kingdom*, 66 kohta sekä Guide on Article 8 of the European Human Rights Convention, s. 10-12, kohdat 15-21.

vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä koskevista säännöksistä. Tätä myöden olisi riski siitä, että nyt poikkeuksellisesti tarkoitetusta sääntelystä ja sen mukaisista poikkeamismahdollisuuksista tulisi tavanomaista ja normaalia joissain unionin jäsenvaltioissa.

19. Kaiken kaikkiaan määritelmäsäännös välineellistämisestä ei ehdotetussa muodossaan täytä sitä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytystä, jonka mukaan rajoituksista on säädettävä riittävän selvästi ja täsmällisesti laissa eli tässä tapauksessa unionin asetuksessa.
20. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on huomautettava tarpeesta määritellä välineellistäminen huomattavasti täsmällisemmin välineellistämisen määritelmäsäännöksen sisältävän asetusehdotuksen jatkovalmistelussa. Vaikka siis välineellistämisen määritelmä ei sisälly juuri nyt käsillä olevaan asetusehdotukseen, huomautus tarpeesta määritelmän täsmentämiseen on perusteltua sisällyttää myös nyt arvioitavana olevaa asetusehdotusta koskevaan valiokunnan lausuntoon.

*Eri säädösehdotusten keskinäissuhteet ja niiden kokonaisarvion tarve erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta*

21. Käsillä olevassa U-kirjelmässä ei ole riittävästi tehty selkoa yhtäältä siitä, kuinka nyt käsillä oleva säädösehdotus suhtautuu useisiin muihin samaan aikaan unionitasolla valmisteltavina oleviin säädöshankkeisiin maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla, unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistus mukaan lukien.
22. Tämä on ongelmallista jo yksin siitä syystä, että asetusehdotus itsessään sisältää useita viittauksia sellaisiin EU-säädöksiin, jotka ovat parhaillaan valmisteltavina unionissa, ja joiden sisällöstä ei siksi ole vielä tarkkaa tietoa. Esimerkkinä voidaan mainita asetusehdotuksen 1 artikla, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

> ”Tässä asetuksessa säädetään erityisistä säännöistä, jotka poikkeavat asetuksessa (EU) XXX/XXX [turvapaikkamenettelyasetus], direktiivissä (EU) XXX/XXX [uudelleenlaadittu vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivi] ja direktiivissä (EU) XXX/XXX [uudelleenlaadittu palauttamisdirektiivi] vahvistetuista säännöistä ja joita jäsenvaltio voi soveltaa Schengenin rajasäännöstön [2 artiklan 27 alakohdassa] määritellyssä muuttajien välineellistämistilanteessa, jos se on tarpeen tällaiseen tilanteeseen reagoimiseksi. Siinä säädetään myös säännöt tuki- ja yhteisvastuutoimenpiteistä, joita tällaisessa tilanteessa voidaan toteuttaa.”

23. Asetusehdotus vaikuttaa sikäli ensisijaiselta unionin turvapaikka- ja maahanmuuttosääntelyn kokonaisuudistukseen nähden, että valtioneuvoston kirjelmän mukaan käsillä olevaa asetusehdotusta muutettaisiin teknisesti siten, että asetusehdotuksen mukaiset poikkeukset tehtäisiin unionissa neuvoteltavana olevien kokonaisuudistukseen liittyvien säädösehdotusten sijaan voimassaolevasta lainsäädännöstä, jolloin välineellistämistilanteita koskevan sääntelyn eteneminen ei jäisi riippumaan koko uudistuksen läpimenosta. Kun lisäksi otetaan samalla huomioon se, että asetusehdotuksen mukainen poikkeamismahdollisuus maahanmuutto- ja turvapaikkasäädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi, lopputuloksena voi hyvin olla,

että asetusehdotuksen poikkeuksiksi tarkoittamat tilanteet muodostuvat pysyviksi poikkeuksiksi unionin ”normaaliin” maahanmuutto- ja turvapaikkasääntelyyn. (ks. myös edellä kappaleessa 18 todettu).

24. Tässä yhteydessä on todettava, että asetusehdotus on lähtökohtaisesti myös jännitteessä unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksen kanssa jo yksin sen takia, että kokonaisuudistuksessa on ollut ainakin tähän saakka yhtenä perustavoitteena entisestään *yhtenäistää* unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyä. Sitä vastoin nyt käsillä oleva asetusehdotus antaisi mahdollisuuden poiketa monista keskeisistä unionissa tavanomaisesti sovellettavista maahanmuutto- ja turvapaikkasäännöksistä, mitä korostaisi välineellistämisen käsitteen väljyys ja epämääräisyys. Koska asetusehdotuksen soveltaminen tarkoittaisi käytännössä huomattavaa poikkeusta tavanomaiseen maahanmuutto- ja turvapaikkanormistoon unionissa, se merkitsisi maahanmuutto- ja turvapaikkasääntelyn epäyhtenäistymistä unionissa. Tässä mielessä asetusehdotus on siis jännitteessä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksen sääntelyn yhtenäisyyttä koskevan perustavoitteen kanssa.
25. Toisaalta valtioneuvoston kirjelmässä ei ole riittävästi tehty selkoa varsinkaan perustuslakivaliokunnan merkityksellisestä lausuntokäytännöstä unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyyn liittyvistä säädösehdotuksista. Kirjelmän jaksossa 6, jossa on tarkasteltu asetusehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin, ei edes mainita perustuslakivaliokunnan lausuntoja PeVL 15/2021 vp ja PeVL 2/2021 vp, jotka koskevat unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistukseen liittyviä säädöshankkeita.
26. Koko kirjelmässä on mainittu vain yksi perustuslakivaliokunnan lausunto, PeVL 11/2012 vp, joka sekin on kymmenen vuoden takaa sekä käsillä olevan asiakokonaisuuden kannalta varsin vähämerkityksellinen ja epäonnistuneesti huomioitu. Lausuntoa käytetään ongelmallisella tavalla sikäli, että lausuntoon viitaten kirjelmässä perustellaan asetusehdotuksen ongelmattomuutta yhdenvertaisuuden kannalta seuraavasti: ”noudatettaessa ehdotettua menettelyä relevantisti samanlaisessa tilanteessa olevia henkilöitä kohdeltaisiin samanlaisella tavalla: samaa menettelyä noudatettaisiin välineellistämistilanteessa kaikkiin hakijoihin.” (s. 10). Se, että kaikkia asetuksen mukaisten poikkeusmahdollisuuksien piiriin kuuluvia ihmisiä kohdeltaisiin samalla tavalla (ja heidät samalla asetettaisiin jo lähtökohtaisesti selvästi huonompaan asemaan kuin esimerkiksi sellaiset turvapaikanhakijat, jotka pääsevät unionissa tavanomaisesti sovellettavien kansainvälistä suojelua koskevien normien piiriin) ei kuitenkaan tarkoita asetusehdotuksen ongelmattomuutta yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevien perus- ja ihmisoikeusnormien kannalta.
27. Valtioneuvoston kirjelmässä ei muutoinkaan ole tehty riittävän kattavasti selkoa ehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin, vaikka siihen sisältyy relevanttia ja verraten ajantasaista tarkastelua asetusehdotukseen liittyvästä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännöstä.
28. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 12/2022 vp, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp,

s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot).Valiokunnan mukaan Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2017 vp).

29. Valtioneuvoston on syytä asian jatkokäsittelyssä tarkastella asetusehdotusta myös perustuslakivaliokunnan unionin turvapaikka- ja maahanmuuttosääntelyä koskevan lausuntokäytännön valossa.
30. Erityisesti valtioneuvoston tulisi jatkossa tehdä enemmän selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion suorittamiseen EU:n toimesta (PeVL 12/2022 vp, 9 kappale. PeVL 11/2022 vp, ks. myös PeVL 33/2016 vp, s. 6 ja PeVL 13/2017 vp, s. 7). Tällaisella kokonaisarviolla on erityinen merkitys arvioitaessa ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuden suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin.

*Rajamenettelysääntely: määräaika- ja enimmäiskestosääntely*

31. Asetusehdotuksessa asetettaisiin määräaikoja rekisteröinnille ja menettelyn enimmäiskestolle tavoilla, joista on tehty selkoa valtioneuvoston kirjelmän jaksossa 3.
32. Tämän tyyppinen määräaikasääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on linjannut, että perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 2/2021 vp, kappale 8, PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Jos asetusehdotuksen määräaika- ja enimmäiskestosääntely vaikuttaa myös tuomioistuinten päätöksentekoon, tällainen sääntely on merkityksellistä myös tuomiovallan käytön kannalta (PeVL 2/2021 vp).
33. Edellä selostetut valtiosääntöiset näkökohdat ovat merkityksellisiä myös käsillä olevan asetusehdotuksen suhteen. Valtioneuvoston olisi syytä kiinnittää asetusehdotuksen jatkovalmistelussa huomiota myös näihin valtiosääntöisiin linjauksiin määräaika- ja enimmäiskestosääntelystä perustuslain 21 §n mukaisen oikeusturvan kannalta (ks. esim. PeVL 2/2021 vp, erit. kappaleet 18-22).

*Perus- ja ihmisoikeuksien säännösperusteisen turvaamisen tarve*

34. Asetusehdotuksen johdanto-osassa korostetaan sinänsä aivan asianmukaisesti perusoikeuksien kunnioittamista ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvoitteita, mukaan lukien todellista ja tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn ja pääsyä EU:n alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä varten.
35. Asetusehdotuksen johdanto-osassa painotetaan myös asianmukaisesti tarvetta asettaa etusijalle perustellut hakemukset turvapaikkamenettelyasetusta koskevan vuoden 2016 ehdotuksen mukaisesti seulonnan päätyttyä tai aina, kun suojelun tarve käy ilmi, sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten, perheiden ja lasten

hakemukset, koska näiden hakijoiden edun mukaista on, että heidän turvapaikkahakemuksensa ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. Edelleen sovelletaan myös niitä henkilöitä koskevia takeita, joilla on vuonna 2020 esitetyn turvapaikkamenettelyasetusta koskevan muutetun ehdotuksen 41 artiklan 9 kohdan b alakohdan mukaisia erityisiä menettelyllisiä tarpeita.

36. Ongelmana kuitenkin on, että itse asetusehdotuksen artiklat eivät juurikaan sisällä sääntelyä, joka toisi esiin edellä mainittuja näkökohtia perusoikeuksien kunnioittamisesta ja sellaisten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, kuin lasten edun ja oikeuksien erityisestä huomioimisesta asetusehdotuksen alaan kuuluvissa tilanteissa.
37. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-säädösten johdanto-osassa esitetyllä ei ole ”sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen” (ks. esim. asia C-308/97, *Manfredi*, tuomio 25.11.1998, Kok., s. I-7685, 30 kohta; asia C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor*, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-10095, 32 kohta ja asia C-134/08, *Tyson Parketthandel*, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2875, 16 kohta).
38. EU-asetukset ovat sekundäärisen EU-oikeuden säädöksiä, joiden tulkinnan ja pätevyyden perusteena ovat perussopimukset ja EU:n perusoikeuskirja. Vaikka esimerkiksi sellaiset perusoikeuskirjan määräykset kuin 19 artikla suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa asettavat suoraan perusoikeuskirjan tasolta suojatakeita, joista ei voida poiketa tai joita ei voida rajoittaa asetuksen määräyksillä, perus- ja ihmisoikeuksien ja varsinkin esimerkiksi lasten oikeuksien ja edun turvaamisesta olisi syytä huolehtia paremmin säännösperusteisesti asetusehdotuksessa.
39. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomautettava siitä, että jatkovalmistelussa asetusehdotuksen artikloihin olisi koetettava sisällyttää enemmän perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista takaavia säännöksiä. Tällöin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota sellaisten erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kuin lasten ja vammaisten henkilöiden (varsinkin ilman huoltajaa olevien lasten ja vammaisten tyttöjen ja naisten) asemaan, etuun ja oikeuksiin.
40. Asetusehdotuksessa olisi selkeytettävä myös sitä, mitä tarkoittaa perusteltujen hakemusten asettaminen etusijalle turvapaikkamenettelyasetusta koskevan vuoden 2016 ehdotuksen mukaisesti seulonnan päätyttyä tai aina, kun suojelun tarve käy ilmi, sekä ilman huoltajaa olevien alaikäisten, perheiden ja lasten hakemukset, koska näiden hakijoiden edun mukaista on, että heidän turvapaikkahakemuksensa ratkaistaan mahdollisimman nopeasti. - Miten on oikeastaan tarkoitus erottaa perustellut hakemukset perusteettomista asetusehdotuksen mukaisissa tilanteissa, ja onko tällaiseen erotteluun reaalisia edellytyksiä asetusehdotuksen sääntelemissä olosuhteissa?

41. Tässä yhteydessä viittaan myös lasten oikeuksien komitean yleiskommenttiin vuodelta 2005 ilman huoltajaa olevien lasten oikeuksista sellaisissa tilanteissa, jotka olisivat myös asetusehdotuksen soveltamisalalla.[2]

*Muita seikkoja*

42. Perustuslakivaliokunnan olisi perusteltua yhdistää käsillä olevan U-kirjelmän käsittely asiaan U-7/2022 vp ja antaa niitä molempia samanaikaisesti koskeva lausuntokannanotto sen sijaan, että näitä samaan asiakokonaisuuteen liittyviä kirjelmiä käsitellään ja arvioidaan erikseen.

---

[2] General Comment No 6 (2005), TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN, CRC/GC/2005/6: