Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa U 61/2020 vp. Jatkokirjelmä 11.7.2023.

Perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto otsikon asiassa.

Asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa (kriisiasetus) täydentäisi valmisteilla olevaa EU:n muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden yhteistä hallintokehystä erityisellä poikkeuksellisen vakavia kriisitilanteita koskevalla sääntelyllä. Asetus kattaisi muiden kriisi- ja *force majeure* -tilanteiden lisäksi muuttoliikkeen välineellistämistilanteet, eikä niitä varten siis laadittaisi erillistä asetusta, kuten aiemmin oli tavoitteena. Asetuksella mahdollistettaisiin eräistä siinä määritellyistä, muun muassa turvapaikka- ja paluumenettelyjä sekä vastaanotto-oloja koskevista säännöksistä poikkeaminen sen varmistamiseksi, että jäsenvaltiot kykenisivät vastaamaan tehokkaammin niitä kohdanneisiin poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, jotka voisivat merkittävästi vaikuttaa sekä kansallisen että EU:n yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmän toimimiseen. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi eräiden prosessuaalisten määräaikojen pidentäminen, rajamenettelyn soveltamisalan laajentaminen ja vastaanotto-olosuhteiden rajaaminen perustarpeisiin. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin ja muihin kriisitilanteisiin vaikuttaisi liittyvän toisistaan jossain määrin poikkeavia mukauttamismahdollisuuksia.

Asetuksella luotaisiin poikkeuksellisia kriisitilanteita varten jäsenmaita velvoittava solidaarisuusmekanismi. Kriisin kohdannut jäsenvaltio voisi pyytää komissiolta tilanteensa arviointia ja lupaa soveltaa asetukseen sisältyviä mahdollisuuksia poiketa unionin oikeuden soveltamisesta ja lisäksi tai tämän sijasta asetuksessa määriteltyjä solidaarisuustoimia tilanteensa helpottamiseksi. Asiasta päättäisi neuvosto komission ehdotuksesta. Yhteisvastuuseen osallistuminen olisi jäsenvaltioita velvoittavaa, mutta kukin valtio voisi valita, mitä asetuksessa määriteltyjä toimia se olisi valmis toteuttamaan. Neuvoston päätöksessä määriteltäisiin järjestelyn soveltamisaika, joka ei voisi ylittää kuutta kuukautta, mutta jota voitaisiin uudella täytäntöönpanopäätöksellä pidentää kuudella kuukaudella. Komissiolla olisi velvollisuus jatkuvasti seurata ja tarkastella tilannetta.

Asetusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Keskeisiksi nousevat ainakin oikeus turvapaikkaan (perusoikeuskirjan 18 art.), palautuskielto (EIOS:n 3 art., perusoikeuskirjan 19 art. ja PL 9.4 §), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (EIOS 5 art., perusoikeuskirjan 6 art. ja PL 7.3 §), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (EIOS 8 art, perusoikeuskirjan 7 art. ja PL 10 §), syrjinnän kielto ja yhdenvertaisuus (EIOS 14 art. ja 12. lisäpöytäkirja, perusoikeuskirjan 21 art. ja PL 6 §), oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (EIOS 6 ja 13 art., perusoikeuskirjan 47 art. ja PL 21 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) sekä lapsen oikeudet ja etu (lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 art. ja perusoikeuskirjan 24.2 art.). Näiden lisäksi merkityksellisiä ovat myös sosiaaliset perusoikeudet, etenkin oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §) sekä oikeus perusopetukseen (mm. PL 16.1 §).

Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen perustelujen (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan sen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, joka vastaa Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Lainkohdan perusteluissa viitataan myös siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Edellä kuvattujen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella voidaan todeta, että henkilöllä ei ole oikeutta hakea turvapaikkaa tietystä, hänen itsensä valitsemasta maasta. Oikeudesta hakea turvapaikkaa ja palautuskiellon periaatteesta kuitenkin seuraa, että EU:n alueella tehty turvapaikkahakemus on voitava saattaa sisällöllisesti tutkittavaksi menettelyssä, jossa toteutuvat hyvän hallinnon takeet ja johon liittyy tehokkaat oikeussuojakeinot ja jossa voidaan varmistaa palautuskiellon toteutuminen. Hakemuksen käsittelyyn liittyvien menettelyjen aikana valtion lainkäyttöpiirissä olevalle henkilölle on varmistettava vähintäänkin välttämätön toimeentulo ja huolenpito ja oppivelvollisuusiässä oleville oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi hakijoiden henkilökohtainen vapaus sekä yksityis- ja perhe-elämän suoja on turvattava. Kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvissä erilaisissa menettelyissä ja menettelyjen aikana on varmistettava lapsen edun toteutuminen. Nämä takeet soveltuvat myös turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja *force majeure* –tilanteissa ja niihin mahdollisesti liittyvissä erilaisissa nopeutetuissa menettelyissä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyä valmisteltaessa (esim. PeVL 16/2022 vp, kappale 6, PeVL 20/2021 vp, kappale 11, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatut lausunnot). Valiokunta on pitänyt selvänä, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 16/2022 vp, kappale 6, PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta on todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentin säännös Suomen osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi ja Suomen jäsenyydestä EU:ssa 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 EU:ssa (PeVL 16/2022 vp, kappale 6, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5). Unionin maahanmuutto- ja turvapaikkasääntelykokonaisuutta tarkastellessaan perustuslakivaliokunta on painottanut, että sekä yksittäisissä asetusehdotuksissa että ehdotuksista muodostuvassa sääntelykokonaisuudessa tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyssä (PeVL 2/2021 vp, kohta 3).

Muuttoliikkeen välineellistämistä koskenutta aiempaa sääntelyratkaisua arvioidessaan perustuslakivaliokunta piti ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina ja näki ehdotettujen toimien taustalla intressejä, jotka voivat palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp kohta 5 ja siinä viitatut lausunnot).Valiokunta myös totesi, että julkisen vallan velvollisuutena on PL 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja että näihin kuuluu myös oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PeVL 16/2022 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (ks. PeVL 16/2022 vp, PeVL 15/2022 vp). Samat lähtökohdat soveltuvat myös nyt tarkasteltavaan sääntelyinstrumenttiin, jonka sisältö on sinällään välineellistämisasetusta laajempi.

Käytössäni ei ole ollut kompromissiehdotusta kriisiasetukseksi, johon 11.7.2023 päivätyssä jatkokirjelmässä esitetyt arviot ja kannat kiinnittyvät. Jatkokirjelmässä kompromissiehdotuksen sisältöä käsitellään verraten suppeasti eikä kirjelmästä käy yksityiskohtaisesti ilmi, miten käsittelyssä oleva asetusversio poikkeaa komission ehdotuksesta kriisiasetukseksi (KOM(2020) 613 lopullinen) ja asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (COM(2021) 890 final). Perustuslakivaliokunnan lausunnot PeVL 2/2021 vp ja PeVL 16/2022 vp koskevat mainittuja komission ehdotuksia. Lisäksi tarkasteltavan asian kannalta erityisen merkityksellinen on lausunto PeVL 73/2002, jossa on tarkasteltu rajamenettelyjä. Jatkokirjelmässä ei valitettavasti kuvata sitä, miten perustuslakivaliokunnan näissä lausunnoissa ilmaisemia näkemyksiä on otettu kriisiasetuksen valmistelussa huomioon. Ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on kirjelmässä ylipäätään tarkasteltu vain hyvin lyhytsanaisesti. Asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi on tämän johdosta varsin vaikeaa.

En lähde lausunnossani toistamaan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 2/2021 vp, PeVL 16/2022 vp ja PeVL 73/2022 vp ilmaisemia kannanottoja, mutta korostan, että siltä osin, kun kriisiasetuksen tämänhetkiseen versioon sisältyy aiemmissa lausunnoissa esiin nostettuja seikkoja, ovat valiokunnan näkemykset luonnollisestikin yhä merkityksellisiä. Kuten perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 2/2021 vp (kohta 13), kriisiasetukseen sisältyvää rajamenettelyä koskevaa sääntelyä tulee huolellisesti tarkastella EU:n perusoikeuskirjan, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäsäännösten ja -määräysten kannalta ja menettelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on arvioitava suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Tämän lisäksi jatkovalmistelussa on otettava huomioon erityisesti henkilökohtaista vapautta koskeva sääntely, oikeusturvan vaatimukset (kohta 14) ja lapsen etu.

Kiinnitän vielä erityistä huomiota tarpeeseen määritellä kriisi- ja *force majeure* -tilanteet asetuksessa riittävän täsmällisesti. Määritelmä avaa mahdollisuuden soveltaa asetukseen sisältyviä säännöksiä, joilla poiketaan normaalitilanteissa sovellettavasta maahantuloa ja turvapaikkaa koskevasta sääntelystä. Näille poikkeuksille on

ominaista se, että ne heikentävät yksilön oikeudellista asemaa ja oikeusturvaa. Tämä korostaa määritelmän merkityksellisyyttä. Pidän tästä näkökulmasta hyvänä sitä, että asetukseen sisältyy erityinen menettely ja neuvoston toimivalta kriisi- tai *force majeure* -tilanteen toteamiseksi, poikkeussäänтelyn soveltamisen enimmäisaikaraja, sekä komissiolle asetettu velvollisuus seurata tilannetta. Solidaarisuusmekanismin osalta huomionarvoista on se, että vaikka se on jäsenvaltioita velvoittava, on valtioilla vapaus valita, mitä solidaarisuustoimia tai niiden yhdistelmiä ne ovat valmiita toteuttamaan.

Helsingissä 19.9.2023

Professori Eeva Nykänen