Tuomas Ojanen

20.9.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 61/2020 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa

Teema: Jatkokirjelmä UJ 15/2023 vp

1. Käsillä oleva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusehdotus on osa Euroopan komission 23.9.2020 antamaa kokonaisvaltaista tiedonantoa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (*New Pact on Migration and Asylum*). Tiedonannon liitteenä komissio antoi tuolloin viisi lainsäädösehdotusta, joista käsillä oleva asetusehdotus on yksi.
2. Kysmys on U-jatkokirjelmästä asiassa U 61/2022 vp, josta perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut lausuntonsa (PeVL 2/2021 vp ja PeVL 16/2022 vp).

Jatkokirjelmä/valtioneuvoston kanta

3. Jatkokirjelmän mukaan (ks. s. 5) kirjelmässä oleva asetusehdotuksen pääasiallisen sisällön kuvaus ”perustuu puheenjohtajan kompromissiehdotukseen 10463/2/23 REV 2, 30.6.2023”.
4. Jatkokirjelmä ei kuitenkaan mielestäni riittävästi kuvaa puheenjohtajan kompromissiehdotusta, joka sisältää huomattavan paljon muutosehdotuksia sekä asetusehdotuksen johdanto-osaan että yksittäisiin artikloihin. Sitä paitsi jatkokirjelmän kuvaus ei perustu saatavilla olevaan tuoreimpaan versioon puheenjohtajan kompromissiehdotuksesta. Olen itse seuraavassa tukeutunut puheenjohtajan kompromissiehdotukseen sellaisena kuin se on *13.7.2023* päivätyssä muodossaan. Näin ollen jatkokirjelmä ei välttämättä anna ajantasaisinta kuvaa asetusehdotuksen nykyisestä käsittelytilanteesta unionissa.
5. Jatkokirjelmä on hyvin yleispiirteinen etenkin siihen nähden, että puheenjohtajan kompromissiehdotus (siis käytössäni ollut 13.7.2023 päivätty versio) sisältää huomattavan runsaasti osaksi hyvin täsmällisiäkin muutoehdotuksia sekä asetusehdotuksen johdanto-osaan että yksittäisiin artikloihin. Nähdäkseni valtioneuvoston jatkokirjelmä ei yleispiirteisyydessään riittävästi kuvaa puheenjohtajan kompromissiehdotusta. Jatkokirjelmässä olisi tullut tehdä eritellymmin selkoa kompromissiehdotuksesta.
6. Jatkokirjelmässä kuvatut valtioneuvoston kannat – tai valtioneuvoston kirjelmän mukaan ”Suomen kanta” (s. 1) - jäävät niinikään hyvin yleisluontoisiksi, vaikka puheenjohtajan kompromissiehdotus siis merkitsee huomattavan monia muutoksia sekä asetusehdotuksen johdanto-osaan että artikloihin.
7. Jatkokirjelmässä on edelleen vain hyvin lyhyt ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin käsittelevä jakso sivujen 4-5 taitteessa. Jaksossa on lähinnä lueteltu perustuslakivaliokunnan aiempia lausuntoja

asetusehdotuksesta ja yleisemmin edellä mainittuun komission tiedonantoon sisältyvistä asetusehdotuksista. Jatkokirjelmässä olisi kuitenkin pitänyt tehdä enemmän selkoa nimenomaan puheenjohtajan kompromissiehdotukseen sisältyvistä muutosehdotuksista perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Jakson perusteella ei ole mahdollista esittää asianmukaista valtiosääntöoikeudellista arviota puheenjohtajan kompromissiehdotuksesta.

8. Kokonaisuutena valtioneuvoston kirjelmä ei yleispiirteisyydessään anna riittävää käsitystä sen paremmin asetusehdotuksesta, sellaisena kuin se näyttäytyy nyt puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen, kuin valtioneuvoston kannasta puheenjohtajan kompromissiehdotukseen. Etenkin perustuslakivaliokunnan tehtävästä perustuslain 74 §:ssä säädetyn kannalta valtioneuvoston kirjelmä on puutteellinen, mikä on valitettavaa, koska asetusehdotus, sellaisena kuin se nyt on puheenjohtajan kompromissiehdotuksen jälkeen, on erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkää sääntelyä sisältävää. Se, että asetusehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti huomattavan merkityksellinen, ilmenee tietenkin myös perustuslakivaliokunnan aiemmista asetusehdotusta koskevista lausunnoista, varsinkin kun samalla huomioidaan myös perustuslakivaliokunnan muut lausunnot komission vuonna 2020 antamasta säädösehdotuspaketista.
9. Kaiken kaikkiaan jatkokirjelmä on yleisyydessään perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta siinä määrin puutteellinen, ettei se anna aineksia valtioneuvoston kantoja koskeville perustuslaillisille arvioille. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa valtioneuvoston kirjelmän puutteista siltä osin kuin on kyse *sekä* puheenjohtajan kompromissiehdotuksen kuvauksesta *että* valtioneuvoston kannasta ja näihin asiakokonaisuuksiin liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista seikoista.

Yksityiskohtaisia huomioita

10. Jatkokirjelmän jaksossa, jonka otsikkona on ”Suomen kanta” (s. 1), todetaan, että ”valtioneuvosto suhtautuu neuvostossa avoimesti mahdollisiin aloitteisiin koskien EU-tason toimia, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa” (s. 2). Tähän liittyen jatkokirjelmässä todetaan, että ”(k)aikkien vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia EU:n ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.” (s. 2). Kirjelmässä ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, mitä nämä mahdolliset EU-tasoiset toimet voisivat edes pääpiirteissään olla.
11. Mahdolliset EU-tason toimet turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamiseksi kolmansissa maissa tuovat väkisinkin esiin huomattavan merkittäviä, muun muassa turvapaikkaoikeuteen ja palautuskieltoon sekä joukkokarkotuksen kieltoon liittyviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, joista olisi pitänyt tehdä edes pääpiirteittäin selkoa kirjelmässä, etenkin kun kirjelmän mukaan valtioneuvoston kantana on nyt suhtautua ”avoimesti mahdollisiin aloitteisiin” turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamiseksi kolmansissa maissa. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevat Iso-Britanniaa vastaan nostetetut valitusasiat ovat omiaan havainnollistamaan niitä ihmisoikeuskysymyksiä, joita myös mahdolliset EU-tason toimet

turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamiseksi kolmansissa maissa tuovat esiin. Käytännössä kyse on ennen muuta oikeudesta turvapaikkaan, oikeusturvasta sekä suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa, joukkokarkotuksen kielto ja palauttamiskielto mukaan lukien.[1]

12. Sitä paitsi perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan kannalta pitäisi kuitenkin tässä vaiheessa suhtautua pikemminkin lähtökohtaisesti pidättyvästi tällaisiin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta erittäin herkkiin aloitteisiin. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi valtiosääntöoikeudellisista syistä johtuen korostettava tarvetta pikemminkin varaukselliseen kuin valtioneuvoston kannan mukaisesti ”avoimeen” suhtautumiseen tässä vaiheessa sellaisiin EU-tason toimiin, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa.
13. Jatkokirjelmässä todetaan, että ylivoimaisen esteen (*force majeure)* tarkka määrittely asetusehdotuksessa ei ole puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan mahdollista, koska ylivoimaisen esteen tilanteet ovat kirjelmän mukaan ennalta-arvaamattomia (s. 5). Ehdotukseen tullaan kuitenkin kirjelmän mukaan lisäämään johdanto-kappale, jossa kuvataan näiden tilanteiden luonnetta.
14. Kirjelmässä esitetty on ongelmallista perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Koska ylivoimaisen esteen tilanteet merkitsevät rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, ylivoimaisen esteen tilanteista tulisi säätää sekä perusoikeuksien rajoitusedellytykset että EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artiklan rajoituslauseke huomioon ottaen riittävän täsmällisesti laissa eli tässä tapauksessa nimenomaan asetuksen artikloissa, etenkin kun EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-säädösten johdanto-osassa esitetyllä ei kuitenkaan 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). (ks. myös PeVL 16/2022 vp, kappale 19). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua huomauttaa tarpeesta edelleen koettaa säätää ylivoimaisen esteen tilanteista riittävästi myös itse asetuksen määräyksissä, eikä tyytyä niitä koskevien mainintojen sisällyttämiseen vain asetuksen johdonto-osaan.

[1] N.S.K. v. the United Kingdom (no. 28774/22). Ks. Myös R.M. v. the United Kingdom (application no. 29080/22) and H.N. v. the United Kingdom (application no. 29084/22. Kyse väliaikaisista turvaamistoimista asioissa, joissa turvapaikanhakijoita siirrettäisiin Iso-Britanniasta Ruandaan.