Janne Salminen 19.9.2023

Perustuslakivaliokunta

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 UJ 15/2023 vp*

Jatkokirjelmä

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston jatkokirjelmä asiassa, joka koskee ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (pohjalla U 61/2020 vp). Kysymys on osasta laajempaa lainsäädäntöehdotuskokonaisuutta, jotka pohjaavat komission 2020 antamaan tiedonantoon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta.

2. Käsillä oleva asetusehdotus koskee nopeasti aktivoitavan ja soveltamisalaltaan laajennetun kriisiajan yhteisvastuumekanismi luomista. Lisäksi siinä ehdotetaan, että tilapäinen poikkeaminen tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä olisi mahdollista.

3. Nyt ajankohtaisessa jatkokirjelmässään valtioneuvosto on todennut korostavansa kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä Euroopan unionin muuttoliikekysymyksissä ja pitävänsä tärkeänä, että unioninmuuttoliikettä koskevassa lainsäädäntökokonaisuudessa löytyy toimiva tasapaino jäsenvaltioiden muuttoliikkeen hallintaa koskevien velvoitteiden ja paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteita koskevan keskinäisen solidaarisuuden välillä. Sen mukaan on tärkeää, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaikoina omat velvoitteensa. Valtioneuvosto on kirjelmässään pitänyt paine-, kriisi- ja muuttoliikkeen välineellistämistilanteiden velvoittavaa solidaarisuutta hyväksyttävänä edellyttäen, että jäsenvaltio voi itse omista lähtökohdistaan päättää, millaisilla toimilla se tällaisessa tilanteessa olevaa jäsenvaltiota tukee. Sen mukaan on keskeistä, että käytössä on riittävä keinovalikoima solidaarisuuden osoittamiseksi. Mahdollisia tukimuotoja olisivat jäsenvaltion harkinnan mukaan mm. turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, suora taloudellinen tuki tai esimerkiksi asiantuntija- tai materiaalituki. Valtioneuvosto on lisäksi tässä yhteydessä ilmoittanut suhtautuvansa neuvostossa avoimesti mahdollisiin aloitteisiin koskien sellaisia unionitason toimia, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa lisäten, että vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia unionin ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Valtioneuvos-

ton kirjelmään ei ole sisältynyt liiteasiakirjoina esimerkiksi kyseistä ehdotusta nykymuodossaan.

Arviointia

4. Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty selkoa yhden laajempaan kokonaisuuteen kuuluvan asetusehdotuksen tämänhetkisen käsittelyn vaiheesta ja siinä tehdyistä kompromissiehdotuksista. Asian käsittely kirjelmässä on verraten ylimalkaista eikä se käy erityisen tarkasti yksityiskohtiin ja siihen, millä kaikilla tavoilla ehdotus on jatkon käsittelyissä muokkaantunut. Käsittelyn pohjana on yksinomaan hallituksen asiaa koskeva kirjelmä, mutta havaintojeni mukaan sen pohjana olevaa lainsäädäntöehdotusta ei nykymuodossaan ole oheistettu siihen eikä se myöskään ole ainakaan julkisesti eduskunnan palvelimelta asiantuntijan saatavissa. Siten lausuntoni perustuu yksinomaan kirjelmästä saatavilla olevaan tietoon.

5. Kuten valtioneuvoston jatkokirjelmästäkin käy ilmi, perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin käsitellyt asiaa ja antanut myös nimenomaisesti tätä kyseisestä säädösehdotuksesta sen aikaisemmassa vaiheessa lausunnon osana useiden samaan kokonaisuuteen liittyvien ehdotusten käsittelyä.

6. Kysymys on perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 2/2021 vp. Asiaan liittyy myös useita muita perustuslakivaliokunnan lausuntoja. Tärkeää onkin mielestäni paitsi tämä yksittäinen ehdotus sinänsä myös se, että koko ajan on kysymys yhdestä ehdotuksesta laajemmassa useita ehdotuksia sisältävässä kokonaisuudessa. Esimerkiksi nyt käsillä oleva ehdotushan on olennaisesti riippuvainen muusta samanaikaisesti vireillä olevista ehdotuksista, jotka sisältävät niitä aineellisia määräyksiä, joihin tämä ehdotus liittyy, ja joista se esimerkiksi tarjoaa mahdollisuuden poiketa.

7. Mainitussa lausunnossa PeVL 2/2021 vp valiokunta totesi tältä osin mm. seuraavaa.

> (13) - - - Perustuslakivaliokunta korostaa sitä kirjelmästäkin ilmenevää seikkaa, että rajamenettelyä koskevaa sääntelyä sekä turvapaikkamenettelyasetuksessa että nyt ehdotettavassa asetuksessa tulee huolellisesti tarkastella EU:n perusoikeuskirjan, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännösten ja -määräysten kannalta. Lisäksi ehdotetun menettelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on arvioitava suhteessa sen tavoitteisiin.
>
> (14) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös ehdotetun rajamenettelyä ja siihen liittyvää säilöönottoa koskevan sääntelyn merkitykseen perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kannalta. Sääntely menettelyyn ja määräaikoihin kohdistuvista poikkeuksista on lisäksi merkityksellistä hallinnon oikeusturvatakeiden ja oikeusturvan kannalta.
>
> (15) Valtioneuvosto pitää kirjelmän mukaan tärkeänä, että kriisitilanteissa poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla tarkasti etukäteen määriteltyjä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen jatkovalmistelussa on lisäksi vielä arvioitava tarkemmin ylivoimaisen esteen määrittelemistä asetuksessa samoin kuin enimmäisaikarajojen tai ainakin säännönmukaisten arviointivelvollisuuksien asettamista ylivoimaiseen esteeseen liittyville menettelyille.

8. Perustuslakivaliokunta on siten asian aikaisemmassa käsittely-yhteydessä pyytänyt kiinnittämään huomiota Euroopan unionin perusoikeuskirjan, perustuslain ja ihmisoikeussopimusten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosäännöksiin ja -määräyksiin tässä yhteydessä ja erityisesti painottanut sääntelyn arvioinnin tarpeeseen, joka koskee menettelyn oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyyttä suhteessa sääntelyn tavoitteisiin. Samoin sen lausunnon kohdissa 14 ja 15 (yllä lainattu) on ollut yksityiskohtaisia huomioita, jotka liittyvät eräisiin juuri tässä sääntelyssä oleviin keskeisiin kohtiin.

9. Tähän nähden pidän valtioneuvoston jatkokirjelmässä esitettyä oikeastaan ylimalkaisena kuvauksena ja selvityksenä asian käsittelyn tämänhetkisestä tilanteesta. Asian perustuslaillisia ulottuvuuksia ei kirjelmässä pohdita esimerkiksi valiokunnan aikaisemman lausunnon valossa ja niiden huomioiden kannalta kuin ohuesti. Kysymys on erittäin perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntely-yhteydestä, jossa juuri sen seikan pitäisi muiden sääntelyyn liittyvien tavoitteiden kannalta olla keskeisellä sijalla. Kysymys on erittäin merkittävästi paljon perus- ja ihmisoikeuksiin koskevasta sääntelystä, jossa erityisesti menettelyllisiin sääntelyihin on kiinnitettävä huomiota.

10. Asian edistymisen kannalta on tärkeätä havaita, että PeVL 2/2021 vp edellyttämällä tavalla valtioneuvoston käsityksen mukaan nyt ”poikkeussäännösten soveltamisala ja soveltamisen ajallinen kesto ovat kaikissa tilanteissa tarkasti määriteltyjä, mukaan lukien niiden soveltamisen enimmäisaikaraja” (valtioneuvoston jatkokirjelmä). Lisäksi on asianmukaista vastuuttaa komissiota ehdotettava neuvoston täytäntöönpanosäännöksen kumoamista. Sille voitaisiin ehdotta myös jotain nimenomaisia kriteerejä ja myös raportointivelvoitteita siitä, miten asiaa on seurattu, jos niin ei ole jo ehdotuksessa edellytetty.

11. Siltä osin kuin perustuslakivaliokunta on PeVL 2/2021 vp puolestaan tuonut esiin tarvetta tarkemmin määritellä ylivoimaisen esteen määrittelemistä asetuksessa, valtioneuvosto ilmaisee jatkokirjelmässä, ettei se ole kyennyt neuvotteluissa edistämään tarkempaa määrittelyä, koska ylivoimaisen esteen tilanteet määritelmän mukaan ovat ennalta-arvaamattomia ja niiden tarkka määrittely asetustekstissä ei näin olisi mahdollista eikä ”käytännössä myöskään tarkoituksenmukaista” viitaten esimerkiksi covid-19-pandemian tyyppisiin tilanteisiin. Yhtenä mahdollisuutena olisi kuitenkin johdannossa luonnehtia jotenkin kysymyksessä olevia tilanteita. Omasta mielestäni perutuslakivaliokunnan esittämä huomio on esitetyistä vastaväitteistä huolimatta edelleen relevantti, ja voitaisiin edelleen toistaa tarve jotenkin säännöksessä pyrkiä vähintäänkin esimerkinomaisesti määrittelemään siinä tarkoitettuja tilanteita vaikka toki on selvää, että tyhjentävästi näitä tilanteita ei voitane määritellä.

12. Jatkokirjelmän johdosta onkin yleisesti käsitykseni mukaan erityisen tarpeellista jälleen tässäkin yhteydessä toistaa se, että käsillä oleva ehdotus on osa unionin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkasääntelyn kokonaisuudistuksesta, joka on ”merkittävä monien perusoikeuskirjassa, perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Sekä yksittäisissä asetusehdotuksissa että ehdotuksista muodostuvassa sääntelykokonaisuudessa tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä.” Kuten valiokunta tyypillisesti toteaa tällaisissa yhteyksissä myös tässä perustuslain 1.3 §:n 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 (esim. PeVL 4/2019 vp ja PeVL 20/2017 vp). On tärkeää, että valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien,

mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa, mikä asetetaan myös välttämättömäksi ehdoksi asetusten hyväksymiselle, ja että Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa. Tämä pitäisi luonnollisesti saattaa myös käytäntöön neuvottelujen kestäessä. Käsillä olevassa sääntelykokonaisuudessa omasta mielestäni erilaisten menettelyllisten oikeussuojatakeiden huomioiminen ja huolellinen uudelleentarkastelu olisi tarpeen.

13. Koska kysymys on sanotulla tavalla myös osa laajemmasta kokonaisuudesta, olisi minusta ollut hyödyllistä perutuslakivaliokunnan arvioinnin kannalta, jos tässä samassa yhteydessä olisi jotenkin sivuttu myös muiden samaan lainsäädäntömuutoskokonaisuuteen liittyvien ehdotusten tilannetta.

14. Tämän ohella kiinnitän huomiota siihen, että valtioneuvosto on lisäksi tässä yhteydessä ilmoittanut suhtautuvansa neuvostossa avoimesti mahdollisiin aloitteisiin koskien sellaisia unionitason toimia, joilla pyritään edistämään turvapaikkaprosessin ja kansainvälisen suojelun toteuttamista turvallisissa kolmansissa maissa lisäten, että vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia unionin ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

15. Tämä valtioneuvoston kanta on kirjelmässä enemmän käsittelemättä. Kanta on yllättävä ja siitä huolimatta, että valtioneuvosto painottaa tässä yhteydessä sitä, että vaihtoehtojen on oltava yhteensopivia Euroopan unionin ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa, asia olisi mielestäni edellyttänyt huomattavan perinpohjaista käsittelyä ensin valtioneuvoston puolelta.

16. Mielestäni kyseistä valtioneuvoston kantaa ei edes näin ohuesti esitettynä voi ohittaa vain yksittäisenä erikoisuutena tässä monimutkaisessa kokonaisuudessa. Tällaista mahdollista sääntelyajatusta tulisi käsitellä perinpohjaisesti ainakin pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (33 artikla) ja myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta ja sitä vastaavan tässä relevantin Suomen perustuslain 9.4 §:n kannalta. Jo nyt kokonaisuus sisältää tiettyjä kriittisiä elementtejä niin sanotusta eksternalisationaalisuudesta, jota tällaiset mahdolliset sääntelymallit vain lisäisivät. Omasta mielestäni tältä osin valtioneuvoston tulisi tuottaa eduskunnalle lisää tietoa ehdotusten nykytilasta ja myös ehdotusten perus- ja ihmisoikeusarviot. Etenkin ennen kuin sellaisia on esitetty, omasta mielestäni perustuslakivaliokunnalla on aihetta olla torjuvalla kannalla tällaisten valtioneuvoston ”avoimien suhtautumisten” edessä.