

## **Perustuslakivaliokunta**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus)**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa**

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetusta)**

**Suurelle valiokunnalle**

### **JOHDANTO**

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (seulonta-asetus) (U 60/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (U 61/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva asetusta) (U 62/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- tutkimusjohtaja Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT

*U 60/2020 vp*

#### ***Ehdotus***

Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi ulkorajan luvattomasti ylittäneiden kolmansien maiden kansalaisten, kansainvälistä suojelua rajatarkastusten aikana hakeneiden henkilöiden, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä, sekä etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen maihin tulleiden henkilöiden seulonnasta jäsenvaltioiden ulkorajoilla. Seulonnassa selvitetään ja tallennetaan maahan-tuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä on olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka- tai palautusprosesseihin.

#### ***Valtioneuvoston kanta***

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turva-paikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikkeen ja kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta, ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n ulkorajavalvonta toimii tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa. (E 125/2020 vp.) Yhdenmukainen seulontamenettely tukisi yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamisessa.

Luvattomasti ulkorajan ylittäneitä henkilöitä ei tällä hetkellä tarkasteta samalla tavoin kuin henkilöitä, jotka ylittävät ulkorajan laillisesti. Valtioneuvosto tukee ulkorajoja vahvistavia toimenpiteitä ja katsoo esitetyn seulontamenettelyn oikein toteutettuna edistävän tätä tavoitetta. Menettelyn tulee sisältää toimet, joilla henkilö tunnistetaan ja rekisteröidään asianmukaiseen EU-tietojärjestelmään, sekä riittävät tarkastukset, joilla ehkäistään vapaan liikkuvuuden alueen sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviä riskejä, sekä takeet menettelyssä olevien henkilöiden yksityisyydensuojan ja tietoturvan takaamisesta sekä muiden perusoikeuksien toteutumisesta.

## **Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp**

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien, tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulonnaan kuuluvat toimenpiteet voidaan tehdä viivytyksettä, mahdollisimman lyhyessä ajassa ja varmistaa läsnäolovelvollisuuden suhteellisuus tavoiteltaviin päämääriin nähden. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutusta valvottaisiin toimivaltuuksiltaan ja resursseiltaan riittävän ja riippumattoman valvontamekanismin toimesta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission ehdotuksella luotaisiin aiemmin puuttuneita yhteisiä, EU:n laajuisia menettelytapoja luvattomasti Schengenin alueelle saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten käsittelyyn ja rekisteröintiin liittyen. Yhteisten menettelytapojen olemassaolo mahdollistaisi myös aiempaa paremmin jäsenvaltioiden toimenpiteiden ulkopuolisen arvioinnin ja lisäisi jäsenvaltioiden välistä luottamusta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei seulontamenettelyllä haitata tavanomaisten meripelastustapausten käsittelyä tai heikennetä mahdollisuutta palauttaa viipymättä luvattomasti rajan ylittänyt henkilö takaisin kolmanteen maahan, mikäli tapaukseen ei liity suojelun tarvetta tai muita erityisiä syitä.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että myös asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä huolehditaan tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulontamenettelystä aiheutuvat kulut jäsenvaltioissa voidaan kattaa, kuten komissio on esittänyt, kokonaisuudessaan tulevasta monivuotisesta rahoituskehiksestä, eikä lisärahoitusta EU:n talousarviosta tai lisähenkilöstöä EU:n toimielimiin tai virastoihin näin ollen tarvita.

*U 61/2020 vp*

### ***Ehdotus***

Asetuksella ehdotetaan luotavaksi nopeasti aktivoitava ja soveltamisalaltaan laajennettu kriisijäsen yhteisvastuumekanismi. Lisäksi ehdotetaan, että tilapäinen poikkeaminen tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevista säännöksistä olisi mahdollista.

### ***Valtioneuvoston kanta***

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan on perustuttava ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin, tulevan kehityksen ennakointiin sekä perus- ja ihmisoikeuksia kaikissa tilanteissa kunnioittaviin käytäntöihin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määrästä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta. Tarvitaan johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin. Valtioneuvosto korostaa, että toimivan järjestelmän rakentaminen normaalitilanteisiin on tehokkain tapa varautua kriiseihin ja ehkäistä niitä.

Kriisitilanteita varten on luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta uuden mekanismin luomiseksi kriisin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin lähtökohtaisesti perusteltuna ja tarpeellisena. Valtioneuvosto katsoo, että EU-tason sääntely kriisi- ja ylivoimaisen esteiden tilanteita varten parantaa jäsenvaltioiden valmiutta vastata tällaisiin tilanteisiin.

Rajamenettelyn käytön laajentamista kriisitilanteissa koskevan ehdotuksen oikeudellisista perusteista ja reunaehdoista tarvitaan lisäselvitystä EU-tasolla. Ehdotetun menettelyn oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on punnittava suhteessa sen tavoitteisiin, ja valtioneuvosto tarkastelee jatkokesittelyssä asiaa huolellisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että kriisitilanteessa yhteisvastuuta koskevan tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä lisää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi, että käytössä on vaikuttava keinovalikoima osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen kriisitilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten soveltuvilla toimilla. Jäsenvaltiolla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan. Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustovaraa sen suhteen, missä asemassa olevia henkilöitä jäsenvaltio sitoutuu vastaanottamaan. Valtioneuvosto tarkastelee avoimesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi kriisitilanteessa osoittaa myös edistämällä luvattomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla.

## **Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp**

Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi säätää EU-tasolla menettelyllisistä poikkeuksista. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kriisitilanteissa poikkeussäännösten soveltamisalan ja soveltamisen ajallisen keston tulee olla tarkasti etukäteen määriteltyjä. Poikkeussäännösten soveltamisen tulee myös perustua riittävään ja luotettavaan tietopohjaan. Jatkoneuvotteluissa poikkeuksia arvioidaan erityisesti menettelyissä olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-lainsäädännön näkökulmasta siten, ettei hakijoiden oikeusturva vaarannu.

Valtioneuvosto suhtautuu avoimesti ehdotukseen toissijaista suojelua vastaavan välittömän suojelun myöntämiseksi kriisitilanteessa tilapäisesti tietyille hakijaryhmälle.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna komission ehdotusta siitä, että ylivoimaisen esteen tilanteisiin luodaan lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely, jotta turvapaikkajärjestelmän toimivuus turvataan myös näissä tilanteissa. EU:n on varmistuttava ja jäsenvaltioiden huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös ylivoimaisen esteen tilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä selvittää aina mahdollisimman pitkälle rahoituksen uudelleenkohdentamisen mahdollisuudet ja huolehtia siitä, että rahoitus toteutetaan EU:n rahoituskehyksen kokonaistasoa kasvattamatta. Tarvittaessa harkinnan mukaan valtioneuvosto on valmis käyttämään viimesijaisesti myös rahoituskehyksen mahdollistamia EU:n erityisrahoitusvälineitä.

*U 62/2020 vp*

### ***Ehdotus***

Asetusehdotuksella pyritään parantamaan mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti ja nopeasti yksi jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelystä, ja selkiyttämään hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia prosessissa. Ehdotuksella korvataan komission vuonna 2016 tekemä ehdotus ns. Dublin-asetuksen muuttamisesta.

### ***Valtioneuvoston kanta***

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia (E 125/2020 vp).

On tärkeää luoda tasaveroisia ja kestäviä kumppanuuksia muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulku- maiden kanssa ja edistää niiden kautta EU:n tavoitteita liittyen esimerkiksi pakotetun muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vaikuttamiseen ja muuttoliikkeen hyvään hallintaan. Kumppanuuksissaan EU:n tulee pyrkiä vaikuttamaan siihen, että myös kumppanimaiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka olisi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa. Laillisten väyli- en kehittäminen ja niiden saavutettavuus myös kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille on tärkeä osa kokonaisvaltaista ja kestävästä EU:n maahanmuuttopolitiikkaa (E 125/2020 vp).

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että laitonta maahantuloa ja maassa oleskelua ilman laillista oleskeluoikeutta ehkäistään tehokkaammin sekä palautuksia toimeenpannaan nykyistä toimivammin kunnioittaen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten palautuskieltoja. Valtioneuvoston käsityksen mukaan kansainvälisen suojelun tehokas takaaminen sitä tarvitseville tarkoittaa myös, että kansainvälisen suojelun hakemista muun kuin todellisen tarpeen perusteella ehkäistään tehokkaasti.

### *Yhteinen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintakehys*

On myös tarve eri politiikkasektoreiden yhteisille, johdonmukaisille toimille EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi. Valtioneuvosto suhtautuukin myönteisesti siihen, että ehdotuksessa painotetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen ja esitetään kattavasti myös se, mitä tämä tarkoittaisi käytännössä. Valtioneuvosto kannattaa sitä lähtökohtaa, että unionin ja jäsenvaltioiden turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka perustuisi eteenpäin katsovaan, tietoon pohjautuvaan strategiatyöhön.

EU:n palauttamispolitiikan tehostaminen palautuskiellon periaatetta kunnioittaen on tarpeellista osana kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikkeeseen. Uudelleenkotouttamisen tukeminen on keskeinen tapa edistää paluun kestävyttä ja palaajien edellytyksiä aloittaa uudelleen elämä lähtömaassa. Soveltuviin politiikkasektoreihin linkittyvien kannustimien hyödyntäminen takaisinottoyhteistyössä on osa kokonaisuutta. Valtioneuvosto pitääkin myönteisenä sitä, että ehdotus antaisi komissiolle mahdollisuuden esittää toimenpiteitä takaisinottoyhteistyön edistämiseksi ottaen kokonaisvaltaisesti huomioon unionin kolmasmaasuhteet ja perus- ja ihmisoikeuksien noudattamiseen perustuva lähestymistapa palautuspolitiikkaan.

### *Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittäminen*

Unionin alueella tehdyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio on voitava määrittää nopeasti, selkeästi ja yksiselitteisesti. Valtioneuvosto pitääkin kannatettavana vahvistaa sitä perusperiaatetta, että vastuussa oleva valtio määrittellään vain yhden kerran, minkä jälkeen se ei lähtökohtaisesti muutu. Valtioneuvosto katsoo myös, että kansainvälistä suojelua saavien ja uudelleensijoitettavien henkilöiden sisällyttäminen asetuksen soveltamisalaan selkeyttää vastuun määräytymistä sekä viranomaisen että hakijan näkökulmasta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

Hakijan siteet johonkin jäsenvaltioon ovat ensisijaisia vastuuperusteita jo voimassa olevassa vastuunmäärittämisasetuksessa. Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti tämän vahvistamiseen. Samanaikaisesti on varmistettava sääntelyn selkeys ja yksiselitteisyys. Valtioneuvosto pitää tärkeinä myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää vastuuvaltion määrittämistä koskevaa menettelyä. Tämä edesauttaa sitä, että hakija pääsee mahdollisimman nopeasti turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa ja tukee luvattoman edelleen liikkumisen torjunnan tavoitetta. Hakijan velvollisuuksia koskevaa sääntelyä on tarkasteltava kokonaisuutena; olennaista on, että hakija saa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietää oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan prosessissa. Valtioneuvoston mielestä on tärkeää, että valmistelun aikana huolehditaan ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) kanssa. Lisäksi on pyrittävä varmistumaan siitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan välttämättömään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että menettelyt ja muutoksenhakua koskevat säännökset takaavat riittävän oikeusturvan tason menettelyn kaikissa vaiheissa. Perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikoja valitusasian ratkaisemiselle. Muutoksenhaun määräaika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiaa kykenevän valmistelemaan valituksen.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuin voisi valitusta arvioida. Valtioneuvosto pitää tavoiteltavana, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

### *Yhteisvastuumekanismi*

Turvapaikkajärjestelmän ja vastuunjaon EU:n alueelle tulevista turvapaikanhakijoista on oltava oikeudenmukainen ja kestävä siten, että normaalitilanteessa kaikki jäsenvaltiot pystyvät suoriutumaan velvoitteistaan. On myös luotava lainsäädännöllisesti selkeä ja käytännössä toimiva järjestely korkean muuttoliikepaineen tilanteisiin ja erilaisiin kriiseihin, jotta jäsenvaltioille kohdistetaan nopeasti ja vaikuttavasti kaikki niiden tarvitsema tuki ja varmistetaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuus ja maahanmuuton hallinta myös näissä tilanteissa. Valtioneuvosto painottaa, että EU:n on varmistuttava perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta myös muuttoliikepaineen ja kriisin tilanteissa (E 125/2020 vp).

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa luotaisiin pysyvä ja kaikkia jäsenvaltioita sitova ratkaisu etsintä- ja mereltä pelastettujen pelastusoperaatioiden jälkeisiin maihinnousutilanteisiin (SAR), jotka liittyvät ulkorajan ylittämiseen ja joissa on maahantulopyrkimys, tapauskohtaisten ja tilapäisten ratkaisujen sijaan. Menettelyn tulisi tukea sekä tukitoimista hyötyvää jäsenvaltiota että yhteisen järjestelmän toimivuutta. Samalla on myös tarve kiinnittää nykyistä enemmän huomiota ihmishenkien menetyksiin Välimerellä arvioitaessa EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmää sekä kehittää keinoja tämän välttämiseksi. Jäsenvaltiolla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Valtioneuvosto katsoo, että muuttoliikepaineen tilanteessa tukijärjestelmän tavoitteiden täysimääräinen toteutuminen edellyttää, että järjestelmä on kaikkia jäsenmaita velvoittava. Tämä li-

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

sää myös yleistä luottamusta järjestelmään. Valtioneuvosto näkee tarpeelliseksi riittävän laajan keinovalikoiman osoittaa yhteisvastuuta muuttoliikkeen painetilanteessa, jotta EU:ssa on mahdollista vastata kuhunkin tilanteeseen parhaiten vaikuttavilla toimilla. Jäsenvaltiolla tulisi myös olla ennalta sovitun kehyksen puitteissa mahdollisuus päättää, minkälaisiin tukitoimiin se on valmis sitoutumaan.

Sisäisten siirtojen osalta valtioneuvosto kannattaa joustonvaraa sen suhteen, sitoutuuko jäsenvaltio vastaanottamaan turvapaikanhakijoita vai jo kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä. Valtioneuvosto tarkastelee huolellisesti sitä mahdollisuutta, että tukea voi osoittaa myös edistämällä laittomasti oleskelevien henkilöiden paluuta perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Järjestelmän toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että jäsenvaltiot kattavasti osallistuvat sisäisiin siirtoihin. Jos jäsenvaltio päättää osallistua muihin tarvittaviin tukitoimiin, esimerkiksi toimittamaan materiaali- tai asiantuntija-apua tai ulkoista ulottuvuutta koskeviin toimiin, tulee näiden toimien olla vaikutuksiltaan sellaisia, että ne aidosti kompensoivat sisäisiä siirtoja ja toimia paluun edistämiseksi.

Neuvotteluissa on myös varmistettava, että tukitoimien toteuttamista sekä SAR- että painetilanteessa koskevat menettelysäännökset muodostavat selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden ja että menettely on myös käytännössä toimiva ja tehokas. Jokaisessa prosessin vaiheessa tulee olla selvää, mitä toimia jäsenvaltioilta odotetaan ja missä ajassa.

Valtioneuvosto katsoo, että pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin 2003/109/EY ehdotettua muutosta olisi ensisijaisesti tarkasteltava osana kyseisen direktiivin kokonaisuutta koskevaa arviota, jonka komissio on ilmoittanut tekevänsä vuoden 2021 aikana.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston kirjelmät koskevat ehdotuksia ns. seulonta-asetukseksi (U 60/2020 vp; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien valtioiden kansalaisten seulonnasta ulkorajoilla ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta), asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa (U 61/2020 vp; ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure -tilanteissa) ja turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta sekä neuvoston direktiivin 2003/109/EY ja ehdotetun asetuksen (EU) XXX/XXX [turvapaikka- ja maahanmuutorahasto] muuttamisesta). Ehdotukset liittyvät komission syyskuussa 2020 antamaan tiedonantoon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta.

(2) Valtioneuvoston kirjelmissä on tehty monilta osin varsin laajasti selkoa asetusehdotusten suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin. Osin tarkastelu ei vielä ole kovin yksityiskohtaista. Ehdotusten käsittelyvaihe huomioon ottaen perustuslakivaliokunta kiinnittää seuraavassa huomiota lähin-



## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

nä ehdotetun sääntelyn päälinjoihin. Valiokunta lausuu tarvittaessa myöhemmin sääntelyn yksityiskohdista valmistelun edetessä.

(3) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmissä U 60—62/2020 vp käsiteltävät asetusehdotukset muodostavat osan 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. Valiokunta 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 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5). Valiokunta pitää tältä kannalta tärkeänä, että valtioneuvoston kannanmuodostuksen lähtökohtana on kirjelmien mukaan 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.

### *U 60/2020 vp*

(4) Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi ulkorajan luvattomasti ylittäneiden kolmansien maiden kansalaisten, kansainvälistä suojelua rajatarkastusten aikana hakeneiden henkilöiden, jotka eivät täytä maahantuloedellytyksiä, sekä etsintä- ja pelastusoperaation jälkeen maihin tulleiden henkilöiden seulonnasta jäsenvaltioiden ulkorajoilla. Seulonnassa selvitetään ja tallennetaan maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä on olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka- tai palautusprosesseihin.

(5) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu seulontamenettely on uudentyyppistä sääntelyä. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin välttämättömänä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien, tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti.

(6) Komission ehdotuksen mukaan hakijaa ei päästetä maahan ennen kuin pakollinen seulontamenettely on suoritettu. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan seulontamenettelyn aikana hakijan liikkumista rajoitetaan kansallisen lainsäädännön perusteella. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulontaan kuuluvat toimenpiteet voidaan tehdä viivytyksettä, mahdollisimman lyhyessä ajassa ja varmistaa läsnäolovelvollisuuden suhteellisuus tavoiteltaviin päämääriin nähden.

(7) Seulontamenettelyä koskeva sääntely on tältä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, perusoikeuskirjan 6 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan kannalta (ks. esim. PeVL 48/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot). Perustuslakivaliokunta painottaa, että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sääntelyssä näyttää jäävän vielä avoimeksi, miten seulontamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon huolehditaan (PeVL 18/2001 vp, s. 4).

(8) Seulontaan on asetusehdotuksen mukaan sisällytettävä alustava terveystarkastus. Pakollista terveystarkastusta tulisi kirjelmän mukaan arvioida toimenpiteen suhteellisuuden kannalta. Terveystarkastusta koskeva sääntely mahdollistaa puuttumisen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Lisäksi se rajoittaa itsemääräämisoikeutta, joka valtiosääntöoikeudellisesti kiinnittyy perustuslain säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja yksityiselämän suojasta (PeVL 39/2001 vp, s. 2/I, PeVL 58/2006 vp, s. 8/II, PeVL 9/2007 vp, s. 8—9). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen kirjelmässään mainittuun seikkaan, että sääntelyssä on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

(9) Asetusehdotuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltion on perustettava riippumaton seurantamekanismi muun muassa varmistamaan, että seulonnassa noudatetaan kansainvälistä ja EU:n oikeutta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perusoikeuksien valvonnan tehokkuutta ehdotetussa mallissa on saatavilla olevien tietojen perusteella vielä mahdotonta arvioida. Ehdotuksen jatkovalmistelussa on selkeytettävä ja arvioitava tarkemmin perustettavaksi ehdotettava riippumatonta valvontaelintä.

(10) Kirjelmän mukaan seulonnan tärkein tavoite on jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa määrittää kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyys ja tallentaa heidän tietonsa ja biometriset tunnisteensa yhteiseen eurooppalaiseen rekisteriin, Eurodac-järjestelmään. Ehdotus liittyy myös muihin eurooppalaisiin tietojärjestelmiin. Asetusehdotuksen sääntely on tältä osin merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut Eurodac-järjestelmän käyttöönottoa merkitsevien asetusehdotusten johdosta annettuja valtioneuvoston kirjelmiä (PeVL 14/2017 vp, PeVL 33/2016 vp, PeVL 21/2012 vp) kiinnittäen huomiota erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden ja välttämättömyyden vaatimukseen arkaluonteisten tietojen käsittelyssä. Valiokunta painottaa sitä nyt annetussa kirjelmässä omaksuttua kantaa, jonka mukaan asetusehdotuksen sääntelyn asianmukaisuus tulee varmistaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden asetuksen käsittelyn aikana, sekä sitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on rajoitettava käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

*U 61/2020 vp*

(11) Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellyllä asetuksella ehdotetaan luotavaksi nopeasti aktivoitava ja soveltamisalaltaan laajennettu kriisiajan yhteisvastuumekanismi. Lisäksi ehdotetaan, että tilapäinen poikkeaminen tietyistä turvapaikka- ja paluumenettelyä ja määräaikoja koskevistä säännöksistä olisi mahdollista.

(12) Valtioneuvoston kirjelmässä tarkastellaan perustuslain kannalta ennen muuta menettelystä ja määräajoista poikkeamista. Asetusehdotus liittyy tältä osin kiinteästi maahanmuuton hallintaa koskevaan asetusehdotukseen sekä turvapaikkamenettelyä koskevaan asetusehdotukseen. Siten kriisimekanismia koskevan säädösehdotuksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin vaikuttavat olennaisesti myös sanottujen asetusehdotusten aineelliset säännökset.

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

(13) Kriisitilanteissa jäsenvaltio voi asetusehdotuksen mukaan tehdä rajamenettelyssä päätöksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteista myös sellaisten hakijoiden osalta, joiden kansalaisuus täyttää ehdotuksessa määritellyt kriteerit (hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijan entinen vakituinen asuinmaa on sellainen kolmas maa, jonka osalta määrittävän viranomaisen tekemien kansainvälistä suojelua koskevien myönteisten päätösten osuus on Eurostatin viimeisimpien saatavilla olevien unionin laajuista vuosittaista keskiarvoa koskevien tietojen mukaan enintään 75 prosenttia). 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 määriteltynä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen jatkovalmistelussa on lisäksi vielä arvioitava tarkemmin ylivoimaisen esteen määrittämistä asetuksessa samoin kuin enimmäisaikarajojen tai ainakin säännönmukaisten arviointivelvollisuuksien asettamista ylivoimaiseen esteeseen liittyville menettelyille.

*U 62/2020 vp*

(16) Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellyllä asetusehdotuksella pyritään parantamaan mahdollisuuksia määrittää tehokkaasti ja nopeasti yksi jäsenvaltio, joka vastaa kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelystä, ja selkiyttämään hakijan oikeuksia ja velvollisuuksia prosessissa. Ehdotuksella korvataan komission vuonna 2016 tekemä ehdotus ns. Dublin-asetuksen muuttamisesta.

(17) Perustuslakivaliokunta on antanut vuoden 2016 ehdotuksesta kaksi lausuntoa (PeVL 34/2016 vp ja PeVL 8/2018 vp). Huolimatta tietyistä eroavaisuuksista aikaisempaan ehdotukseen verrattuna nyt annettua ehdotusta on syytä tarkastella olennaisesti samoista lähtökohdista.

(18) Perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena 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 34/2016 vp, s. 3–4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

## Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp

(19) Muutoksenhauille siirtoa koskevaan päätökseen ehdotetaan asetuksessa kahden viikon määräaika. Ehdotuksessa edellytetään, että täytäntöönpanon keskeyttämistä koskevalle hakemukselle on annettava kohtuullinen aika, eikä päätöstä saa laittaa täytäntöön ennen kuin tuomioistuimien on antanut ratkaisunsa hakemukseen. Tuomioistuimen on annettava ratkaisunsa täytäntöönpanokieltoa koskevaan hakemukseen kuukauden määräajassa. Jos täytäntöönpano keskeytetään, valitus tulisi käsitellä kuukauden tavoiteajassa. Oikeus muutoksenhakuun ehdotetaan rajattavaksi kattamaan vain epäinhimillisen tai halventavan kohtelun riski sekä sen arviointi, onko rikottu ilman huoltajaa olevia alaikäisiä turvapaikanhakijoita ja perhesiteitä koskevien vastuuperusteita (33 artikla).

(20) Perustuslakivaliokunta on todennut aikaisemman samantyyppisen, Dublin-asetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen olevan merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan sääntelyn kannalta. Riittävä muutoksenhaku-aika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhakuoikeuden toteuttamista, jos valitus-aika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle (PeVL 24/2016 vp). Perustuslakivaliokunta toistaa kantansa (PeVL 8/2018 vp, s. 5) siitä, että muutoksenhaku-aika on mitoitettava siten, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiallisesti kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

(21) Perustuslakivaliokunnan mukaan aikaisemman ehdotuksen mukainen valitusperusteiden rajoittaminen vaikutti tarkoitettavan sitä, etteivät esimerkiksi päätöksentekoon liittyvät menettelylliset virheet mahdollistaneet muutoksenhakua siirtopäätöksestä. Ottaen huomioon siirtopäätöksen merkitys asianosaiselle tällainen sääntely ei valiokunnan mukaan ollut hyvin sopusoinnussa perustuslain 21 §:n kanssa (PeVL 34/2016 vp, s. 4–5, PeVL 8/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta pitää siten perusteltuna valtioneuvoston kantaa suhtautua varauksellisesti ehdotukseen rajoittaa niitä perusteita, joiden nojalla tuomioistuimien voisi valitusta arvioida, ja tavoitetta siitä, että tällaisia rajoituksia ei asetettaisi.

(22) Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntely huomioiden tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaika valitusasian ratkaisemiselle (ks. myös PeVL 8/2018 vp, s. 5).

### VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 2/2021 vp**

Helsingissä 4.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Markku Eestilä kok  
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala