

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Janne Salminen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto ei hyväksy muuttoliikkeen välineellistämistä poliittisten tarkoituksien edistämiseksi. Valtioneuvosto tukee komission pyrkimyksiä kehittää pysyvää oikeudellista kehystä, jonka puitteissa jäsenvaltiot voivat näissä tilanteissa toimia.

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

Osana monipuolista keinovalikoimaa EU:ssa tarvitaan ratkaisuja myös tilanteeseen, jossa henkilöitä on välineellistämisen seurauksena saapunut ulkorajavaltioiden rajanylityspisteille tai ylittänyt ulkorajan luvattomasti. Jäsenvaltioilla on näissä tilanteissa oltava käytössään tehokkaat keinot hallita sen alueelle suuntautunutta muuttoliikettä ja torjua luvatonta edelleen liikkumista toisiin jäsenmaihiin perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Samalla jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus saada tarvittavaa oikea-aikaista tukea muilta jäsenvaltioilta sekä EU:n toimielimiltä ja virastoilta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että unionin tasolla määritellään selkeästi ne turvapaikka- ja paluumenettelyä sekä vastaanotto-olosuhteita koskevat oikeudelliset puitteet, joissa jäsenvaltiot voivat välineellistämistilanteissa toimia. Ehdotettujen poikkeussäännösten on muodostettava selkeä ja johdonmukaisen kokonaisuus. Jokaisessa prosessin vaiheessa on oltava selvää, mitä jäsenvaltiolta edellytetään ja mitkä ovat hakijan oikeudet ja velvollisuudet. Koska ehdotetut toimet merkitsevät poikkeamista tavanomaisesti sovellettavasta sääntelystä, valtioneuvosto pitää hyvänä, että niiden käyttöönotto edellyttää erillistä päätöstä. Tarvittavat toimet on kuitenkin voitava ottaa käyttöön nopeasti.

Valtioneuvosto painottaa, että myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa on varmistettava yksilön mahdollisuus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemukset on tutkittava yksilöllisesti ja hakijoilla on oltava käytössään riittävät oikeusturvakeinot. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja erityistarpeet sekä lapsen etu on huomioitava turvapaikka- ja paluumenettelyn kaikissa vaiheissa ja vastaanottoa järjestettäessä. Aineellisten vastaanotto-olosuhteiden osalta vaatimuksena on, että ne täyttävät vähintään ehdotetut perustarpeet. Säilöönnoton tulee olla viimesijainen toimenpide, joka tulee kyseeseen vain, jos muut turvaamistoimet katsotaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi. Palautuskiellon periaatetta on kunnioitettava täysimääräisesti.

Valtioneuvosto hyväksyy edellä kuvattujen vähimmäisehtojen täytyessä ehdotetut mahdollisuudet poiketa unionissa tavanomaisesti sovellettavista säännöksistä, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyä, aineellisia vastaanotto-olosuhteita ja paluumenettelyä.

Valtioneuvosto korostaa, että samalla on jatkettava työtä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseksi ja kehitettävä järjestelmää tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhteiset ja nykyistä joustavammat keinot vastata muuttuviin tilanteisiin. Jatkossakin uudistusta koskevissa neuvotteluissa voidaan edetä joustavasti ja tarpeen mukaan eritahtisesti eri ehdotusten osalta, mutta pidemmällä aikavälillä on pyrittävä siihen, että kaikkia muuttoliikkeen kriisi- ja poikkeustilanteita koskeva sääntely on johdonmukaista ja muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

(COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi. Asetuksessa säädetään tarkkarajaisesti, mistä valmisteilla olevan menettelyasetuksen, vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin säännöksistä välineellistämistilanteessa voidaan poiketa.

(2) Ehdotuksen taustalla on huoli kolmansien valtioiden kasvaneesta pyrkimyksestä käyttää muuttoliikettä omien poliittisten tavoitteidensa edistämiseen ja näin horjuttaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden vakautta. Ehdotuksella luodaan pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Siinä välineellistamisellä tarkoitettaisiin tilanteita, joissa kolmas maa yllyttää ihmisiä unionin alueelle aktiivisesti rohkaisten tai järjestäen tätä liikehdintää oman alueensa kautta ulkorajalle. Tilanteisiin liittyy myös kolmannen maan tavoite aiheuttaa epävakautta unionissa tai jäsenmaassa, mikä olisi omiaan vaarantamaan jäsenvaltion kriittiset toiminnot mukaan lukien alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallisen turvallisuuden ylläpito.

(3) Asetusehdotus on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

(4) Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta asetusehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 19 §:ssä turvattujen sosiaalisten oikeuksien sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta.

(5) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina. Ehdotettujen toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 20/2021 vp, kappale 11, PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvolli-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

suuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

(7) Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Kirjelmän mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimita huomiodaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (ks. PeVL 15/2022 vp).

(8) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Perusteluissa viitataan siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan 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.

Arvio sääntelystä

(9) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan nyt arvioitavalla ehdotuksella ei poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa. Ehdotus sisältää toimia muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Näitä toimia ovat mahdollisuus rajata kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti vain tiettyihin pisteisiin, pidempi hakemusten rekisteröintiaika, rajamenettelyn laajempi käyttö ja menettelyn määräajan pidentäminen, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajaaminen vain perustarpeisiin sekä paluumenettelyn helpottaminen mahdollistamalla poikkeaminen EU-säännöksistä. Komission ehdotuksen keskeisin osa ovat poikkeukset tietyistä säännöksistä, jotka sisältyvät menettelyasetusta (U 34/2016 vp) sekä vastaanottodirektiivin (U 37/2016 vp) ja paluudirektiivin (U 96/2018 vp) uudistamista koskeviin komission ehdotuksiin. Tarvittaessa välineellistämistilanteita koskevaa ehdotusta on myös mahdollista muuttaa teknisesti siten, että poikkeukset tehtäisiin neuvoteltavana olevien ehdotusten sijaan voimassa olevasta lainsäädännöstä. Ehdotus normalisoi EU:n turvapaikkajärjestelmästä poikkeamista.

(10) Valtioneuvoston kirjelmän mukaan nyt ehdotetuilla toimilla vastataan tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Kyse on kirjelmän mukaan siten ns. sisäistä ulottuvuutta koskevista toimista erotuksena toimista, jotka kohdistuvat kolmanteen valtioon tai siellä oleviin henkilöihin. Käytännössä ehdotettu poikkeussääntely tarkoittaa kirjelmän mukaan sitä, että kaikkien välineel-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

listämistilanteessa ulkorajan ylittäneiden henkilöiden hakemus käsiteltäisiin ns. rajamenettelyssä raja-alueella tai sen välittömässä läheisyydessä, eikä henkilöllä olisi mahdollisuutta liikkua vapaasti jäsenvaltion alueella tai muihin jäsenvaltioihin. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettuja toimia asetuksen tavoitteiden kannalta perusteltuina. Valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Välineellistäminen nyt käsillä olevassa mittakaavassa on valiokunnan käsityksen mukaan uusi ilmiö. Valiokunnan mielestä on perusteltua pyrkiä luomaan sellainen oikeudellinen sääntelykehys, joka antaa jäsenmaille nykyistä tehokkaammat oikeudelliset keinot toimia perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen tilanteissa, joissa muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita käytetään yhtenä keinona luoda epävakautta ja epäyhtenäisyyttä unionissa ja sen jäsenvaltioissa. Valiokunnan mielestä merkityksellistä on, että ehdotus ei sisällä jäsenvaltiolle velvollisuutta ottaa käyttöön ehdotuksessa tarkoitettuja sääntelyjä.

(11) Arvioidessaan menettelyasetuksen sääntelyä aiemmin perustuslakivaliokunta viittasi siihen, että tuolloin käsitellyn valtioneuvoston kirjelmän mukaan hakijoita ei ehdotuksen mukaisessa rajamenettelyssä päästetä jäsenvaltion alueelle täydessä oikeudellisessa merkityksessä. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hakija pidetään ehdotuksen mukaan rajalla tai sen läheisyydessä menettelyn ajan, mutta komissio ei ehdota säädettäväksi asiasta tarkemmin. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että tuolloin käsitellyssä jatkokirjelmässä esitetyn valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on rajamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja sen lainkäytön piirissä ja vapaudenmenetykseenkin sovelletaan siksi relevantteja kansallisia säännöksiä. Valiokunta katsoi, että menettelyä koskeva sääntely on tältä osin merkityksellistä ennen muuta perustuslain, perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen henkilökohtaista vapautta ja liikkumisvapautta koskevien säännösten ja määräysten kannalta (PeVL 15/2021 vp, kappale 7).

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös ulkomaalaislain muuttamisen yhteydessä säännösehdotusta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoitautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa. Valiokunnan mukaan velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa on liikkumisvapauden rajoitus, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Ottaen kuitenkin huomioon asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoitautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattoivat asumisvelvollisuuden vaikutukset muodostua jopa sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä (PeVL 48/2016 vp, s. 3).

(13) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan rajamenettelyä koskevaa säännöstöä painottanut (PeVL 15/2021 vp, kappale 7), että vapaudenmenetystä tai vapauden rajoittamista koskevan sääntelyn asianmukaisuutta tulee tarkastella myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Valiokunta kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että rajamenettelyyn osallistuvan oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädösperusteisesti (ks. myös PeVL 18/2001 vp, s. 4 ja PeVL 2/2021 vp, kappale 7).

(14) Perustuslakivaliokunnassa on samanaikaisesti lausuntoasiana vireillä valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp). Tuossa ehdotuksessa säädetään välineellistämislle määritelmä, jonka avulla voidaan päätyä yh-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

teiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Valiokunta on siitä antamassaan lausunnossa (PeVL 15/2022 vp, kappale 8) pitänyt valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Valiokunta pitää lausunnossa valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten on selkeä, joustava ja käytännössä toimiva oikeudellinen kehys, jossa on määritelty jäsenvaltioiden käytettävissä olevat toimet, mutta kiinnittää jatkovalmistelun kannalta valtioneuvoston huomiota sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden edistämisen tarpeeseen.

(15) Nyt arvioitavassa asetusehdotuksessa asetetaan määräaikoja rekisteröinnille ja menettelyn enimmäiskestolle. Ehdotetussa menettelyssä valitus ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta vailla lainvoimaa Schengenin rajasäännösten muuttamisen yhteydessä (U 7/2022 vp, PeVL 15/2022 vp, kappale 7) ja todennut perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan osalta valtioneuvoston kantaa vastaavasti, että ehdotuksella ei puututa hallintotuomioistuinten toimivaltaan päättää päätösten täytäntöönpanosta ja siten kieltää tai keskeyttää täytäntöönpano. Tuolloin arvion kohteena oli kuitenkin toiseen jäsenvaltioon siirtämistä koskeva päätös. Nyt arvioitavana oleva sääntely voi merkitä palauttamista muuhun kuin EU:n jäsenvaltioon.

(16) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskielto on perusoikeussäännöksen perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 52/II) mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon.

(17) Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen (PeVL 2/2021 vp, kappale 18). 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). Valtioneuvoston on syytä asian jatkovalmistelussa tarkastella ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja oikeasuhtaisuutta perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta kiinnittäen erityistä huomiota palautuskieltoon. Valiokunta painottaa, että perustellut hakemukset on erotettava perusteettomista perustuslain 21 §:n kannalta asianmukaisessa menettelyssä.

(18) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että rajasäännöstöä kehitetään tällä hetkellä useassa osassa ja että myös eduskunta on saanut käsiteltäväkseen useampia näitä uudistuksia koskevia valtioneuvoston kirjelmiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmissä olisi syytä tehdä selkoa toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten kumulatiivisista vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston olisi myös syytä pyrkiä vaikuttamaan tällaisen kokonaisarvion suorittamiseen EU:n toimesta (Pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

VL 15/2022 vp, kappale 9, ks. myös siinä viitatus PeVL 11/2022 vp, kappale 6, PeVL 12/2022 vp, kappale 9, PeVL 33/2016 vp, s. 6 ja PeVL 13/2017 vp, s. 7). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös siihen, että perustuslaillinen arviointi kirjelmässä on osin puutteellista. Valiokunta on käsitellyt aivan viimeaikaisessakin käytännössä asian kannalta merkityksellisiä ehdotuksia, joita ei huomioida kirjelmässä (ks. esim. PeVL 15/2021 vp ja PeVL 2/2021 vp).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että asetusehdotuksen johdanto-osassa korostetaan perusoikeuksien kunnioittamista ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvia velvoitteita. Valiokunnan käsityksen mukaan 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). Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että johdanto-osan velvoittaviksi tarkoitetut vaatimukset on säädösperusteisesti turvattu sääntelyn kokonaisuudessa. Erityistä huomiota on syytä kiinnittää erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, esimerkiksi lasten ja vammaisten henkilöiden asemaan, etuun ja oikeuksiin.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

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

Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp

Helsingissä 24.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen