

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) (U 35/2016 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 25/2017 vp — U 35/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johanna Rätty, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Päivi Leino-Sandberg
- apulaisprofessori Janne Salminen

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot PeVL 43/2016 vp ja PeVL 20/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden määrittelyn vähimmäisvaatimuksista, yhdenmukaisesta suojeluasemasta ja myönnetyn suojelun sisällöstä on annettu direktiivi vuonna 2004. Direktiivi on uudelleenlaadittu vuonna 2011. Komissio ehdottaa, että määritelmädirektiivi muutetaan asetuksen muotoon, jolloin siitä tulisi jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2017 vp

Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä kansainvälisen suojelun myöntämiseksi sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Ehdotuksella on merkittäviä liittymäkohtia muihin yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskeviin säädösehdoiksiin, joita myös käsitellään edelleen EU:n toimielimissä.

Neuvoston osittainen yleisnäkemyksensä hyväksyttiin Coreperissa 19.7.2017. Sen ulkopuolelle jäivät tässä vaiheessa muihin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskeviin ehdotuksiin liittyvät säännökset. Trilogineuvottelut on aloitettu 25.9.2017.

Voimassa olevaan direktiiviin verrattuna neuvoston trilogineuvotteluiden pohjaksi hyväksymään kompromissitekstiin on tehty pääosin pieniä täsmennyksiä. Joidenkin komission ehdotusten osalta jäsenmaat halusivat neuvoston näkemystä valmisteltaessa palata takaisin direktiiviä lähempänä olevaan sääntelyyn.

Jatkokirjelmässä käsitellään perheenjäsenen määritelmää, suojeluperusteisen oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä sekä kansainvälistä suojelua saavien yksintulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää.

Valtioneuvoston kanta

Suomi on lähtenyt siitä, että perheenjäsenen määritelmän tulee säilyä nykysisältöisenä ja että perheen tulee olla muodostettu alkuperämaassa. Neuvotteluiden edetessä on käynyt ilmeiseksi, että kanta ei ole saavuttamassa riittävää tukea jäsenmaiden keskuudessa. Neuvotteluissa saatujen tietojen ja asian tarkemman analysoinnin perusteella Suomi on valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet.

Lisäksi on lähdetty siitä, että kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa tulee peruuttaa tai jättää uusimatta vain, kun myös suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan. Tällä vältyttäisiin siltä, ettei suojelua saava henkilö jää tilanteeseen, jossa hänen oleskelulupansa peruutettaisiin tai jätettäisiin uusimatta, mutta suojeluasema jäisi voimaan. Neuvotteluiden perusteella kanta ei ole saamassa riittävää tukea muilta jäsenmailta.

Neuvotteluiden myötä tarkentuneiden tietojen arvioinnin perusteella myös velvoite peruuttaa tai jättää uusimatta kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa, kun kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät, voidaan hyväksyä.

Suomi tukee ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistamista. Suomen tavoitteena on selkeä järjestelmä, jossa lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon. Edustajan on kyettävä hoitamaan tehtävänsä asianmukaisella tavalla, ja tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tärkeää, että edustettavien määrä edustajaa kohden ei ole liian suuri. Määrällisten rajoitusten asettaminen EU-tasolla ei ole tarkoituksenmukaista, vaan määrät tulisi voida määrittellä kansallisesti ja tilannekohtaista arviota hyödyntäen. Terminologia sekä edustajan tehtävät ja toimivalta on määriteltävä selkeästi. Edustajien toiminnan valvonnan järjestäminen on yhtäläillä kannatettavaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2017 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustuslakivaliokunta on antanut asiasta aikaisemmin kaksi lausuntoa (PeVL 20/2017 vp ja PeVL 43/2016 vp). Valiokunnan lausunnoissa valtioneuvoston kantaa asetusehdotuksiin on arvioitu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valiokunta kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta on sen valmistelussa arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen. Valiokunta painotti erikseen, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valiokunta kiinnitti jälkimmäisessä lausunnossa erityistä huomiota eräisiin Suomen perustuslain kannalta ongelmalliselta vaikuttaneisiin säännösehdoituksiin.

Nyt tarkasteltavana olevassa jatkokirjelmässä käsitellään perheenjäsenen määritelmää, suojeluperusteisen oleskeluluvan peruuttamista tai uusimatta jättämistä sekä kansainvälistä suojelua saavien yksintulleiden alaikäisten edustajajärjestelmää. Jatkokirjelmässä ei käsitellä perustuslakivaliokunnan erityisesti ongelmallisina esiin nostamia säännöksiä palautusmahdollisuudesta ja matkustusasiakirjojen myöntämättä jättämisestä. Valiokunta korostaa, että tämän johdosta valtiosääntöoikeudellinen arviointi tämän jatkokirjelmän käsittelyn yhteydessä ei kohdistu edellisessä lausunnossa ongelmallisina pidettyihin asiakokonaisuuksiin.

Perheenjäsenen määritelmä ja perheenyhtenäisyyden säilyttäminen

Komission ehdotuksessa nykyisen määritelmädirektiivin mukaista perheenjäsenten piiriä laajennettaisiin koskemaan lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioiden alueelle saapumisen välillä ns. kauttakulkumaissa muodostettuja perheitä. Neuvoston puheenjohtajavaltion aiemmassa kompromissiehdotuksessa lähtökohtana on ollut perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen nykyisen direktiivin määritelmän mukaisena, jolloin perheen tulisi olla muodostettu jo alkuperämaassa. Suomi on jatkokirjelmän mukaan alun perin lähtenyt siitä, että perheenjäsenen määritelmän tulee säilyä ennallaan ja että perheen tulee olla muodostettu alkuperämaassa.

Jatkokirjelmän mukaan mainittu aiempi kompromissiehdotus ei ole saavuttamassa riittävää tukea jäsenvaltioiden keskuudessa. Suomi on jatkokirjelmän mukaan valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotus on tältä osin merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn ja 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kannalta, ottaen huomioon, että perhe-elämä kuuluu perustuslaissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin (HE 309/1993 vp, s. 52—53; PeVL 16/2010 vp, s. 5/II). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa *Hode ja Abdi v. Yhdistyneet kuningaskunnat* 6.11.2012, että sellaiset pakolaisaseman saaneet henkilöt, joiden perhe on muodostettu lähtömaasta poistumisen jälkeen, ovat yhdenvertaisuusarvioinnin kannalta merkityksellisellä tavalla vertailukelpoisessa asemassa sellaisiin pakolaisaseman saaneisiin henkilöihin nähden, joiden perhe on muodostettu ennen lähtömaasta poistumista (tuomion kohta 50). Jotta tällaisessa vertailukelpoisessa asemassa olevien henkilöiden erilainen kohtelu olisi sallittua, tulisi kohtelulla olla hyväksyttävä tavoite ja sen tulisi olla oikeasuhtaista (tuomion kohta 52). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tällaista hyväksyttävää tavoitetta erottelulle ei mainitussa tapauksessa ollut ilmennyt, joten näihin eri ryhmiin kuuluvien erilainen kohtelu oli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklassa tarkoitettua syrjintää, luettuna yhdessä sopimuksen 8 artiklan kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä tämän johdosta tarkistaa kantaansa siten, että valtioneuvosto voi hyväksyä vain sellaisen nykyisessäkin kannassa hyväksymänsä ehdotuksen, jossa perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä

Jatkokirjelmän mukaan useat jäsenvaltiot ovat halunneet lisätä valmisteltavaan asetukseen jo voimassa olevaan direktiiviin sisältyvät säännökset oleskeluluvan uusimatta jättämisestä ja peruuttamisesta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä. Jatkokirjelmän mukaan tämä voisi johtaa tilanteeseen, jossa oleskelulupaa vaille jäävälle henkilölle jää kuitenkin suojeluasema. Jatkokirjelmässä viitataan siihen, että tätä on pidetty Suomessa ongelmallisena siksi, että asetuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavalla tulisi olla pääsy hänelle kuuluviin oikeuksiin siitä lähtien, kun suojeluasema myönnetään. Suomessa kansainvälistä suojelua saavien oikeudet perustuvat pääsääntöisesti heille myönnettyyn oleskelulupaan. Perusteen soveltaminen on trilogineuvottelujen pohjaksi hyväksytyssä neuvoston kompromissitekstissä rajattu koskemaan pakottavia kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyviä syitä.

Perustuslakivaliokunta pitää valitettavana, että jatkokirjelmässä ei tältä osin esitetä näkemystä sääntelyehdotuksen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimusvelvoitteisiin tai suhteesta Euroopan unionin oikeuteen taikka suhteesta Suomen perustuslakiin. Kirjelmässä viitataan kuitenkin siihen, että jäsenmaille jää kuitenkin harkintavaltaa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden suhteen. Soveltamiskäytännössä on siten valtioneuvoston mukaan mahdollista pyrkiä siihen, ettei kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä jää tällaiseen tulkinnanvaraiseen tilanteeseen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden tulkinta ei kuulu EU:n oikeusjärjestyksessä yksinomaan jäsenvaltion harkintavaltaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansallinen harkintavalta asiassa on nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa kirjattu kuitenkin trilogien pohjaksi valmisteltuun kompromissitekstiin nimenomaisena johdantokappaleena. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä lisäksi varmistua oleskelulupaa vaille jäävän henkilön oikeusaseman perustuslainmukaisuudesta. Valiokunnan käsityksen mukaan oikeusasema jää jatkokirjelmän perusteella verraten vaikeasti hahmottuvaksi esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitusten osalta, minkä johdosta valiokunta toistaa vielä erikseen kantansa siitä, että valtioneuvosto ei voi hyväksyä perustuslain 9 §:n 2 momentin kanssa ristiriitaan johtavien EU-asetusten säätämistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Valiokunnan lausunto PeVL 38/2017 vp

Helsingissä 13.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä si
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen si
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen