

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 37/2001 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 21 päivänä syyskuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) (U 61/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suu-
relle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Wivi-Ann Wagello-Sjölund, sisäasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen lisensiaatti, vastaava tutkija Maija Sakslin
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on saanut oikeusministeriöltä lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vannen kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivillä on tarkoitus koota yhteen säädöksen unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva sääntely. Nykyisin tämä sääntely sisältyy kahteen asetukseen ja yhdeksään direktiiviin. Ehdotuksen mukaan unionin kansalainen voi oleskella vastaanottavassa jäsenvaltiossa kuusi kuukautta ilman erityisiä muodollisuuksia. Yli kuusi kuukautta kestävässä jäsenvaltiossa oleskelua varten ehdotetaan luotavaksi oleskelulupa-

menettelyn korvaava rekisteröitymismenettely. Neljän vuoden laillisen maassa oleskelun jälkeen henkilö pääsäännön mukaan saa pysyvän oleskeluoikeuden. Direktiivillä on ehdotettu laajennettavaksi perheenjäsenen määritelmää. Tarkoitus on helpottaa heidän liikkumis- ja oleskeluoikeutensa käyttämistä. Direktiiviin on ehdotettu otettavaksi nykyisiä tarkemmat määräykset maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittamisesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää lähtökohtana Suomen myönteistä suhtautumista asiaan. Nykyisen sääntelyn kokoaminen ja tarkentaminen sekä lu-

pamenettelyn keventäminen ovat kannatettavia asioita. Valtioneuvoston kanta direktiivin yksityiskohtiin on kuitenkin vielä valmisteltavana.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapaudesta määrätään EY:n perustamissopimuksen 18 artiklassa. Sen 1 kappaleen mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perustamissopimuksessa määrätystä tai sen soveltamisesta annetuista säännöksissä säädettyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Perustamissopimuksessa on lisäksi useita erityismääräyksiä työntekijöiden, ammatinharjoittajien ja palvelujen tarjoajien liikkumis-, oleskelu- ja sijoittautumisvapaudesta. Unionin kansalaisen oikeutta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklassa.

Ehdotetun direktiivin pääasiallinen tarkoitus on koota Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumis- ja oleskeluoikeutta koskeva kahden asetuksen ja yhdeksän direktiivin sisältämä nykyinen sääntely yhteen säädökseen. Teknisesti monimutkaisen sääntelyn selkeyttäminen on perusteltua ja kannatettavaa.

Direktiivillä ei ehdoteta tehtäväksi merkittäviä sisällöllisiä muutoksia liikkumis- ja oleskeluoikeudesta yhteisön johdetun oikeuden tasolla nykyisin voimassa olevaan sääntelyyn. Eri henkilöryhmiin sovellettavaa sääntelyä on kuitenkin tarkoitus yhtenäistää. Maahan pääsyn ja siellä oleskelun edellytyksiä on ehdotettu osin lievennettäviksi ja oikeuksien käyttämiseen liittyvää hallinnollista menettelyä kevennettäväksi. Merkittävänä muutosehdotuksina voidaan pitää määräaikaista oleskelua koskevan lupamenettelyn korvaamista rekisteröitymisellä ja perheenjäsenen käsitteen laajentamista.

Ehdotettu direktiivi on luonteeltaan vähimmäisvaatimukset osoittava säädös, mikä käy ilmi sen 34 artiklasta. Direktiivin tästä ominaisuudesta johtuu, että säädös ei muodostu ongelmalliseksi Suomen kannalta niiltä osin kuin esimerkiksi voimassa oleva lainsäädäntö takaisi laajemman liikkumis- ja oleskeluoikeuden. Direktiivi ei ole ongelmallinen myöskään maassa lailisesti oleskelevalle ulkomaalaiselle perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvatun liikkumisvapauden ja asuinpaikan valinnan vapauden kannalta.

Ehdotuksen vähimmäisvaatimusluonteesta johtuu toisaalta, että kansallisin lainsäädäntötoimin ei voida supistaa direktiivin soveltamisalaa eikä vähentää liikkumis- ja oleskeluoikeuden siinä säänneltävää laajuutta ja tasoa.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan 2 kohdassa määritellään direktiivin säännösten soveltamisen kannalta tärkeä perheenjäsenen käsite. Mainitun 2 kohdan b alakohdan mukaan avopuolisoa pidetään perheenjäsenenä, jos avopuolisot rinnastetaan vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä aviopuolisoihin. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamiskäytännössä on omaksuttu direktiiviehdotusta jossain määrin laajempi perhekesitys. Esimerkiksi avoliitto voi poikkeuksellisesti kuulua sopimusmääräyksen soveltamisalaan myös tosiasiallisen perheyhteyden perusteella, vaikka yhdessä asumista pääsäännön mukaan pidetäänkin perhe-elämän suojan edellytyksenä avoliittotilanteissa (Kroon ym. v. Alankomaat 27.10.1994 A 297-C). Direktiiviehdotuksen säännöstä on jatkovalmistelussa syytä vielä harkita. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa käsitellyn yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta on lisäksi aiheellista kiinnittää huomiota siihen, että ehdotus voi merkitä avopuolisoiden asettamista eri-

laiseen asemaan jäsenvaltioiden lainsäädännöstä riippuen.

Direktiiviehdotuksen 12 ja 13 artikla koskevat perheenjäsenen oleskeluoikeuden säilymistä eräissä erikoistilanteissa. Jatkovalmistelussa on aiheellista harkita sääntelyn kehittämistä ehdotettua enemmän kokonaisarvioon perustuvaksi niin, että oleskeluoikeutta harkittaessa otetaan huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja erityisesti perhe- ja muut siteet samoin kuin yhteydet vastaanottavaan valtioon (vrt. direktiiviehdotuksen 26 artiklan 1 kappale).

Direktiiviehdotuksen 7 ja 8 artiklan säännöksistä näyttäisi johtuvan, että vastaanottavalla jäsenvaltiolla on mahdollisuus jättää eräitä liikkumis- ja oleskeluoikeuttaan käyttäviä henkilöitä jäsenvaltion sosiaaliturvajärjestelmän ulkopuolelle. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida ehdotuksen vaikutuksia liikkumis- ja oleskeluoikeu-

den käyttämiselle samoin kuin ehdotuksen suhdetta yhteisön oikeuden nykyiseen kehitysvaiheeseen sosiaaliturvan alalla (ks. C-85/96 Sala Kok. [1998] I-2691).

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan säännös kielletyistä syrjintäperusteista on syytä muotoilla Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kappaletta vastaavasti niin, että kielto kattaa ehdotetussa säännöksessä mainittujen perusteiden lisäksi myös muut henkilöön liittyvät syyt (ks. esim. PeVL 14/2001 vp).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa vähäisin huomautuksin valtioneuvoston alustavaan kantaan.

Helsingissä 12 päivänä lokakuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
 vpj. Riitta Prusti /sd
 jäs. Tuija Brax /vihr
 Klaus Hellberg /sd
 Esko Helle /vas
 Jouko Jääskeläinen /kd
 Saara Karhu /sd
 Jouni Lehtimäki /kok

Johannes Leppänen /kesk
 Pekka Nousiainen /kesk
 Heli Paasio /sd
 Osmo Puhakka /kesk
 Pekka Ravi /kok
 Markku Rossi /kesk
 Ilkka Taipale /sd
 vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.