Tuomas Ojanen
5.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

U-kirjelmä/valtioneuvoston kanta

U-kirjelmä ja sitä koskeva valtioneuvoston kanta ei anna perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle säädettyä tehtävää, siis "antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin." U-kirjelmässä ei käytännössä lainkaan käsitellä asetusehdotusta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, vaikka asiakokonaisuudella on sinänsä ilmeisiä liityntöjä perus- ja ihmisoikeuksiin.

Perustuslain 22 §:n mukaan "(j)ulkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen." Nähdäkseni on selvää, että perustuslain 22 § velvoittaa valtioneuvoston ottamaan huomioon perus- ja ihmisoikeudet myös Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisessa valmistelussa ja päätöksenteossa niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, ml. Suomen kantojen esille tuominen unionitasolla. Tähän liittyen U-kirjelmissä ja niihin sisältyvissä valtioneuvoston kannoissa tulisi olla myös perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin liittyvää tarkastelua varsinkin nyt käsillä olevan kaltaisissa asioissa, joilla on kuitenkin ilmeisiä kytkentöjä perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa tästä.

Komission ehdotus

Komission asetusehdotus on monelta osin samansisältöinen kuin voimassa oleva määritelmädirektiivi, "sekä hyvässä että pahassa". Osin kysymys on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kodifioimisesta, kuten ehdotuksen 12 artiklassa ja 28 artiklassa, joka sallisi sen, että jäsenvaltiot voivat asettaa oleskelua koskevia edellytyksiä, jos niitä tarvitaan kotoutumisen helpottamiseksi.

Kohdittain ehdotuksessa on kuitenkin uusia aineksia, jotka on mahdollista paikantaa asetusehdotuksen alkuun sisältyvien säännösten yksityiskohtaisten selitysten avulla, koska selitykset koskevat vain niitä säännöksiä, joihin on tehty sisällöllisiä muutoksia verrattuna nykyiseen direktiiviin.

Direktiivin muuttaminen asetukseksi: vähimmäistasosta suojan maksimitasoon

Komission ehdotuksessa on oikeudellisesti huomionarvoisinta voimassaolevan direktiivin muuttaminen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetuksi asetukseksi (regulation). Säädösmuutoksen tavoitteena on yhtenäistää ja yhdenmukaistaa koko unionissa jäsenvaltioon katsomatta niitä yhteisiä

kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä muutoinkin yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla unionia. Vaikka voimassa oleva direktiivi on jo edistänyt kansallisten lainsäädäntöjen lähentymistä, jäsenvaltioiden välillä on edelleen eroja turvapaikkahakemusten hyväksymisasteissa sekä päätöksissä siitä, minkä tyyppisen suojeluaseman kukin jäsenvaltio myöntää. Lisäksi jäsenvaltioiden välillä on vaihtelua myönnettyjen oleskelulupien pituudessa sekä oikeuksien saamisessa.

Direktiivin muuttaminen asetuksen muotoon jo yksistään yhdenmukaistaisi merkittävästi oikeustilaa unionissa ja eliminoisi jäsenvaltiokohtaista vaihtelua.[1] Kysymys olisi yleensäkin kansallisen lainsäädännön merkityksen ja sitä kautta jäsenvaltioiden ”liikkumavaran” kaventumisesta asetuksen soveltamisalalla. Tämä taas johtuu asetusten oikeudellisista ominaispiirteistä.

SEUT 288 artiklan 2 kappaleen mukaan asetuksia ”sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”. Tällä tarkoitetaan asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä valtionsisäisiä voimaansaattamis- tai implementointitoimia (asetusten välitön sovellettavuus).[2] Kuten EU-tuomioistuin on todennut: ”asetuksen välitön sovellettavuus pikemminkin nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.[3]

EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa edes antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon.[4] Linjaus perustuu siihen, että asetusten keskeisenä tavoitteena yleensä on jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen korvaaminen yhtenäistävällä EU-sääntelyllä, mistä syystä kansallinen sääntely asetusten soveltamisalalla helposti heikentäisi tai hämärtäisi asetusten ominaisuutta sellaisenaan välittömästi voimassa olevana ja soveltamiskelpoisena oikeutena kaikissa jäsenvaltioissa. [5] EU-tuomioistuin on kuitenkin toisinaan sallinut sen, että kansallisissa säädöksissä viitataan asetuksiin[6] tai että niissä toistetaan asetuksen tiettyjä kohtia, jos tämä on tarpeellista kansallisen lainsäädännön tekemiseksi johdonmukaiseksi ja ymmärrettäväksi niille, joita sääntely koskee.[7]

---

[1] Tosin Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan osallistuminen määritellään neuvottelujen aikana mainittujen pöytäkirjojen mukaisesti. Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti voivat pöytäkirjojen mukaisesti osallistua, mutta niiden ei edellytetä osallistuvan, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alan aloitteisiin niiden toimivuutta kunnioittaen.

[2] Ks. asetusten välittömästä sovellettavuudesta ja muista ominaispiireistä tarkemmin Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Edita 2010, s. 41 ja 42.

[3] Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973 (Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta) ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977 (Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta).

[4] Ks. erityisesti asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147 ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta.

[5] Ks. asetusten tehtävistä unionissa Niilo Jääskinen, Euroopan unioni – oikeudelliset perusteet, Talentum 2007, s. 332-335.

[6] Asia 20/72, *Cobelex*, tuomio 7.11.1972 (Kok. 1972, s. 1055, 20 kohta).

[7] Asia 39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta).

Direktiivin muuttamisesta asetukseksi on sekä hyvää että huonoa sanottavana perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Vaikka turvapaikkapäätöksenteon ja suojan tason yhtenäistäminen unionissa on monessa suhteessa perusteltua, ongelmana kansallisten perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien kannalta on, että asetus asettaisi paitsi ”lattian” myös ”katon”, so. sekä suojan vähimmäis- että maksimitason, koska asetus ei enää sallisi voimassa olevan direktiivin 3 artiklan tapaan jäsenvaltioille mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua kansallisen oikeuden nojalla. Koska kysymys olisi siten suojan maksimitason asettavasta asetuksesta, korostuu sen tärkeys, että asetus täyttää täysimääräisesti kaikki perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset.

Myös viimeaikaisen kotimaisen keskustelun näkökulmasta hyvää asetusehdotuksessa on muun muassa se, että siinä voimassa olevan direktiivin tapaan asetetaan edelleen lähtökohdaksi, että kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä kohdellaan sosiaaliturvan osalta yhdenvertaisesti suojelua myöntävän jäsenvaltion omien kansalaisten kanssa ja että erityisesti sosiaalisen ahdingon välttämiseksi kansainvälistä suojelua saaville henkilöille on lisäksi asianmukaista myöntää sosiaaliapua ilman syrjintää.

Oikeuksien ja velvollisuuksien määräytyminen eri tavoin suojeluasemasta riippuen

Asetusehdotuksen yksi ongelmallinen piirre on, että henkilöiden suojeluasemaan liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien sisältö riippuu kohdittain ihmisen suojeluasemasta (pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema). Näin ollen tulee esiin kysymys erottelun hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan sekä perustuslain 6 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta.

Asetusehdotuksessa ei perustella eri suojeluaseman merkitystä oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymisen kannalta. Tässä yhteydessä on huomioitava, että asetusehdotuksen johdannon 12 kappaleen mukaan “Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden kohtelun osalta jäsenvaltioita sitovat sellaisista kansainvälisen oikeuden välineistä johtuvat velvoitteet, joiden osapuolia ne ovat, ja erityisesti ne, joilla kielletään syrjintä.”

Nähdäkseni asetusehdotus ei itsessään täysimääräisesti toteuta syrjinnän kieltoa, kun se operoi suojeluasemiin perustuvalla erottelulla oikeuksien ja velvollisuuksien määräytymisen perusteena ilman, että erottelulle esitettäisiin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita. Näin ollen asetusehdotuksen jatkovalmistelussa olisikin edellytettävä sitä, että suojeluasema voi tuottaa erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia vain siltä osin kuin sille voidaan esittää hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Tässä yhteydessä on huomioitava, ettei erottelun perustuminen kv. tai EU-oikeudelliseen velvoitteeseen voi sinällään tehdä erottelua hyväksyttäväksi, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu mm. tapauksessa *Hode and Abdi v The United Kingdom* (6.11.2013) tuo esiin. Siinä tuomioistuin totesi, että perheenyhdistämisen riippumiselle siitä, oliko avioliitto solmittu ennen vai jälkeen alkuperämaasta lähtemisen,

ei ollut objektiivisia ja asianmukaisia perusteita. Tuomion keskeiset kohdat kuuluivat seuraavasti:

> "54 In light of the above, the Court does not consider that the difference in treatment between the applicants, on the one hand, and students and workers, on the other, was objectively and reasonably justified.
> 55 Furthermore, the Court sees no justification for treating refugees who married post-flight differently from those who married pre-flight. The Court accepts that in permitting refugees to be joined by pre-flight spouses, the United Kingdom was honouring its international obligations. However, where a measure results in the different treatment of persons in analogous positions, the fact that it fulfilled the State's international obligation will not it itself justify the difference in treatment."

Palauttamiskielto

Toisin kuin voimassa olevan direktiivin 21 artikla, asetusehdotuksen 23.2 artiklassa jäsenvaltioiden oikeus palauttaa ihminen "riippumatta siitä, onko tämä saanut virallisesti pakolaisaseman, jos: a) on perusteltua syytä katsoa hänen olevan vaaraksi sen jäsen valtion turvallisuudelle, jossa hän on; taib) hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, koska hänet on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta", on ulotettu sekä pakolaisiin että toissijaista suojelua saaviin. Voimassa olevan direktiivin 21 artiklassa vastaava mahdollisuus koskee vain pakolaisia.

Vastapainoksi olisi kuitenkin tarve selvästi sanoa, että vastaavasti perusoikeuskirjan 19.2 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklassa turvattu palauttamiskielto koskee suojeluasemasta riippumatta kaikkia ihmisiä. Asetusehdotuksen 23.1 artiklassa on vain verraten yleispiirteisesti määrätty, että "jäsenvaltioiden on noudatettava palauttamiskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti", kun taas mahdollisuudesta palauttaa ihmisiä olisi määrätty huomattavan yksityiskohtaisesti, myös henkilöllisellä ulottuvuudella.

Koska kysymys on EU-säädöksestä, kansainvälisten velvoitteiden rinnalla olisi syytä viitata myös EU:n perusoikeuskirjan 4 ja 19 artikloihin, etenkin kun perusoikeuskirjalla on sama "oikeudellinen arvo" perussopimusten kanssa SEU 6.1 artiklan mukaisesti.

Perheen yhtenäisyyden säilyttäminen

Asetusehdotuksen 25 artiklan 6 kappaleen mukaan (j)äsenvaltiot "voivat päättää, että tätä artiklaa sovelletaan myös muihin lähiomaisiin, jotka ovat asuneet yhdessä osana perhettä alkuperämaasta lähtemisen aikaan tai ennen hakijan saapumista jäsenvaltioiden alueelle ja jotka olivat tuolloin täysin tai pääasiallisesti riippuvaisia kansainvälistä suojelua saavasta henkilöstä."

Selitysten mukaan kysymys on yrityksestä saada "perheenjäsenten määritelmä heijastamaan nykyisten muuttoliikesuuntausten todellisuutta, jossa hakijat usein saapuvat jäsenvaltioiden alueelle pitkään kestäneen kauttakulkuvaiheen jälkeen. " Vastaava perheen yhtenäisyyttä koskeva johdanto-osan kappale selventää, että nämä säännökset

ovat erityissäännöksiä (lex specialis) suhteessa perheenyhdistämistä koskevan direktiivin sääntöihin.

Valtioneuvoston kirjelmässä suhtaudutaan ” kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen”, koska perheenjäsenen ”määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille” ja koska ”erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.”

On kuitenkin korostettava, ettei asetusehdotus velvoita Suomea laajentamaan perheenjäsenen määritelmää vaan se ainoastaan sallii sen jäsenvaltioille. Nähdäkseni Suomella ei siten ole mitään syytä ”suhtautua kielteisesti” unionitasolla asetusehdotukseen tältä osin, etenkin kun otetaan huomioon perhe-elämän suoja perus- ja ihmisoikeutena.

Yksilöllisen harkinnan tarve

Valtioneuvosto kantaa huolta siitä, että unionin turvapaikkaviraston ohjeistus olisi luonteeltaan ”päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.”

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on kuitenkin olennaista korostaa, että unionin turvapaikkaviraston oheistus ei poista tarvetta tutkia hakemukset kunkin hakijan osalta riittävän yksilöllisesti. Nimenomaan tätä seikkaa voi perustuslakivaliokuntakin halutessaan painottaa lausunnossaan tässä asiayhteydessä.

Kokonaisarvioinnin tarve

Asetusehdotuksen arvioinnissa on otettava huomioon, että se on osa paljon laajempaa säädöspakettia, jolla uudistettaisiin eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää yleisesti ottaen tiukempaan suuntaan. Säädöspakettia ei käsitellä kokonaisuutena sen paremmin unionin tasolla kuin jäsenvaltioissa. Sitä vastoin käsittely on säädöskohtaisen pirstaleista.

Nähdäkseni olisikin syytä edellyttää valtioneuvostolta aktiivisuutta unionitasolla sen edistämiseksi, että säädöspakettia arvioidaan myös kokonaisuutena perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, jottei perus- ja ihmisoikeuksien suojaan liittyvien uudistusten kokonaisvaikutus muodostu kohtuuttomaksi (ks. myös esim. PeVL 33/2016 vp).

Helsingissä 5. päivänä lokakuuta 2016

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki