LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

10.10.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (MÄÄRITELMÄASETUS) (U 35/2016 VP); JATKOKIRJELMÄ (UJ 25/2017 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa määritelmäasetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 25/2017 vp. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Komission ehdottama ns. määritelmäasetus korvaisi voimassa olevan asiaa koskevan direktiivin. Asetus yhtenäistäisi kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksia EU:n jäsenvaltioissa. Asetus olisi sellaisenaan välittömästi sovellettavaa oikeutta, toisin kuin direktiivi. Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti asetus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön.

Asetusehdotus on merkityksellinen useiden perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n oikeudessa turvattujen oikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta on asetusehdotusta aikaisemmin käsitellessään kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta on sen valmistelussa arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (PeVL 43/2016 vp, PeVL 20/2017 vp).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriötä on kuultu jatkokirjelmän valmistelussa.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä jatkokirjelmässä esille tuotuja, valtiosääntöisesti arvioituna keskeisimpiä seikkoja.

Perheenjäsenen määritelmä

Voimassa olevassa määritelmädirektiivissä tarkoitetaan perheenjäsenellä ainoastaan jo alkuperämaassa muodostettujen perheiden jäseniä. Komission ehdotuksessa määritelmäasetukseksi perheenjäsenten piirin määritelmää esitettiin laajennettavaksi siten, että se koskisi myös lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioiden alueelle saapumisen välillä muodostettujen perheiden jäseniä.

Neuvoston puheenjohtajavaltion aiemman kompromissitekstin, kuten myös Suomen kannan, lähtökohtana on ollut perheenjäsenen määritelmän säilyttäminen ennallaan sellaisena kuin se on määritelmädirektiivissä.

Asia on 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). Asia on merkityksellinen myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan, jossa on määräykset oikeudesta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, kannalta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa *Hode* ja *Abdi* v. *Yhdistyneet kuningaskunnat* (22341/09), 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.

Valtioneuvosto katsoo jatkokirjelmässä, että Suomi on valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen edellä mainittu tuomio huomioon ottaen tällaisen nykyistä laajemman per-

heenjäsenen määritelmän kannattaminen neuvotteluissa vaikuttaa perustellulta.

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 henkilöllä on edelleen kansainvälinen suojeluasema, mutta hänelle ei enää pakottavista yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä syistä voitaisi myöntää uutta oleskelulupaa tai se peruutettaisiin. Häntä ei ilmeisesti lähtökohtaisesti voitaisi myöskään karkottaa Suomesta.

Jatkokirjelmän mukaan asetusluonnoksen lähtökohtana on, että kansainvälistä suojelua saavalla tulisi olla pääsy hänelle kuuluviin oikeuksiin siitä lähtien, kun suojeluasema myönnetään. Voidaan kiinnittää huomiota niin ikään siihen, että Geneven pakolaissopimuksessakin pakolaisen oikeudet kiinnittyvät nimenomaan suojeluasemaan. Suomessa kansainvälistä suojelua saavien oikeudet perustuvat pääsääntöisesti heille suojeluaseman myötä myönnettyyn oleskelulupaan, mikä ei itsessään ole ongelmallinen lähtökohta, koska Suomessa suojeluasema ja siihen perustuva oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti yhdellä päätöksellä. Henkilöllä, joka nauttii edelleen kansainvälistä suojelua Suomessa, mutta jolla ei enää ole oleskelulupaa, jäisi kuitenkin nykyisen ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuudessa vaille muun muassa Geneven pakolaissopimuksen edellyttämiä oikeuksia. Hänen oikeudellinen asemansa jäisi myös sikäli ongelmalliseksi, että hänelle myönnetystä suojeluasemasta huolimatta hänen ilmeisesti katsottaisiin käytännössä oleskelevan Suomessa laittomasti.

Ehdotettu sääntely vaikuttaa siten olevan merkityksellistä muun muassa perustuslain 18 §:ssä turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauteen sekä 19 §:ssä turvatun oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Jatkokirjelmässä aiheellisesti todetaankin, että puheena olevien ehdotusten ottaminen asetukseen voi edellyttää niiden kansallisten säännösten muuttamista, joiden mukaan kansainvälistä suojelua saavien oikeuksiin pääsy perustuu voimassa olevaan oleskelulupaan.

Jatkokirjelmän mukaan jäsenvaltiot ovat kannattaneet mainittua ehdotusta erityisesti siksi, että näin voitaisiin rajata liikkumisvapautta ja estää turvallisuutta vaarantavien henkilöiden liikkuminen jäsenvaltiosta toiseen (s. 4). Tämä viittaa siihen, että oleskeluluvan peruuttamisella tai uusimatta jättämisellä tavoitellaan osaltaan sitä, ettei kansallisen lainsäädännönkään

nojalla voitaisi myöntää puheena oleville henkilöille matkustamiseen oikeuttavaa asiakirjaa.

Ehdotettu sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta (vrt. PeVL 27/2005 vp). Pykälän 3 momentissa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus lähteä maasta, mihin oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s.51/II; PeVL 20/2017 vp, s. 8).

Jatkokirjelmässä todetun mukaisesti jäsenvaltioille jäisi harkintavaltaa sen suhteen, miten kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteitä tulkitaan. Asian valtiosääntöisessä arvioinnissa olennaista näyttäisi olevan, että asetuksen tekstin tulisi mahdollistaa asetuksen sääntelyn sellainen kansallinen tulkinta, joka on sopusoinnussa perustuslain 9 §:ssä ja erityisesti sen 2 momentissa säädetyn kanssa. Asetusneuvotteluissa on syytä pyrkiä varmistumaan tästä.

Edustajajärjestelmän kehittäminen

Asetusehdotuksessa käytetystä terminologiasta (”edunvalvoja”/”guardian”) huolimatta oikeusministeriön käsityksen mukaan ilman huoltajaa olevalle alaikäiselle määrättävällä edustajalla ei tarkoiteta oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön kuuluvassa holhoustoimesta annetussa laissa (442/1999) tarkoitettua edunvalvojaa. Oikeusministeriöllä ei tästäkään syystä ole huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn.