Professori, Akatemiatutkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Washington DC 9.10.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus); Jatkokirjelmä UJ 25/2017 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston jatkokirjelmää UJ 25/2017 vp eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus).

Ehdotuksen yleisten näkökohtien osalta viittaan aikaisempaan lausuntooni. Aikaisemmassa lausunnossani käsittelin pakolaisaseman rajauksia ja peruuttamisia, oleskelulupien kestoa koskevia määräyksiä sekä Suomen perustuslakiin sisältyvää palauttamiskieltoa. Valiokunta käsitteli näitä kysymyksiä lausunnossaan PeVL 20/2017 vp, jossa se painotti, että asetuksen jatkovalmisteluissa tulee huolehtia, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuneet velvoitteet ja että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valiokunnan lausuntoon kirjatun valtioneuvoston näkemyksen mukaan asiakokonaisuudet eivät ole ongelmallisia pakolais- ja muiden ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ”sikälikään, että siihen sisältyviä tulkintoja on EU-oikeudessa jo vakiintuneesti pidetty näiden sopimusten mukaisena”. Tätä ei kuitenkaan missään tapauksessa voida pitää yksin ratkaisevana tilanteessa, jossa EU ei ole keskeisten ihmissopimusten sopimuspuoli eikä näiden valvontaelimillä täten ole suoraa ja itsenäistä toimivaltaa arvioida EU-lainsäädännön yhteensopivuutta sopimusten kanssa. Valiokunnan on syytä korostaa tätä seikkaa ja tähän liittyen kiirehtiä jälleen EU:n liittymistä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

Valiokunta käsittelee lausunnossaan PeVL 20/2017 vp palauttamiskieltoa ja korostaa, että ehdotettu palautusmahdollisuus olisi jatkovalmistelussa syytä poistaa asetusehdotuksesta sekä varmistaa lisäksi, ettei palautuskiellon ehdottomuutta tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä. Matkustusasiakirjojen myöntämättä jättämisen kohdalla valiokunta piti ehdotukseen sisältynyttä kirjausta vähintään tulkinnanvaraisena ja painotti perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetyn lakivarauksen tyhjentävää luonnetta niin ettei valtioneuvosto voi hyväksyä sen kanssa ristiriidassa olevan EU-asetuksen säätämistä. Oleskelulupien pituuden osalta valiokunta katsoi, ettei ehdotus ollut ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta mutta katsoi,

että oleskelulupien pituuden eriyttämiselle oli esitetty hyväksyttävät perusteet. Valiokunta korosti tarvetta selvittää jatkovalmistelussa seikkaperäisesti ehdotuksen vaikutukset perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaiseen ulkomaalaisen oikeuteen tulla Suomeen ja oleskella maassa sekä Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Haastavaksi neuvottelutilanteen arvioinnin tekee se, että kirjelmän mukaan trilogineuvottelut asetuksesta ovat parhaillaan käynnissä, mutta kirjelmässä ei yksilöidä neuvottelutilannetta tai mahdollista tulosta usean yllä mainitun kysymyksen kohdalla. Epäselväksi jää, merkitseekö tämä sitä, ettei neuvotteluja näistä asiakohdista ole vielä käyty vai että jo saavutettu neuvottelutulos vastaa Suomen kantaa eikä sen tuomista valiokunnan käsittelyyn tästä syystä pidetty enää tarpeellisena. Huomioiden kuitenkin sen, ettei trilogineuvotteluissa mistään ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu sekä näiden kysymysten keskeisyyden ehdotuksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta, valiokunnan olisi syytä pyytää selvitystä neuvottelutilanteesta myös näiden asiakohtien osalta.

Käytännössä jatkokirjelmä käsittelee tiiviin neuvotteluvaiheen kuvauksen lisäksi kolmea kysymystä: perheenjäsenen määritelmää, kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättämistä tai peruuttamista kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä sekä edustajajärjestelmän kehittämistä. Jatkokirjelmästä ilmenee yhä useita seikkoja, jotka herättävät kysymyksiä ehdotuksen yhteensopivuudesta perusoikeussääntelyn kanssa. Kirjelmän mukana ei ole toimitettu asetusluonnosta, joten sisällön arvioiminen on mahdollista vain valtioneuvoston kuvauksen perusteella. Kirjelmä on joiltakin kohdin kirjoitettu niin yleiseen muotoon, että lopullisen arvioinnin tekeminen on mahdotonta. Keskityn lausuntoni loppuosassa kahteen kysymykseen: perheen määritelmään sekä oleskeluluvan peruuttaminen kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen perusteella tilanteessa, jossa henkilöllä on suojeluasema.

Perheen määritelmä

Suomi on neuvotteluissa katsonut, että perheen tulisi olla muodostettu jo alkuperämaassa (HaVL 36/2016 vp, HaVL 13/2015 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 43/2016 vp vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta tulee arvioida perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen.

Tältä osin keskeinen on jatkokirjelmässäkin viitattu EIT:n ratkaisu asiassa *Hode* ja *Abdi* v. *Yhdistyneet kuningaskunnat* (22341/09), jossa tuomioistuin korosti, että *”the applicants in the present case, as a refugee who married after leaving his country of permanent residence and the spouse of such a refugee, enjoyed ”other status” for the purpose of Article 14 of the Convention”*. Ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää syrjinnän kieltoa koskevat määräykset, jotka kieltävät kaikenlaisen, artiklassa nimenomaisesti luetellun tai “muuhun asemaan” perustuvan syrjinnän. Tuomioistuin katsoi, että huomioiden syrjinnän kieltoa ja perhe-elämää koskevat sopimusmääräykset (sopimuksen 8 artikla) erottelu se mukaan, oliko avioliitto solmittu jo alkuperämaassa, ei ollut objektiivisesti perusteltavissa.

Valtioneuvosto esittää jatkokirjelmässä, että Suomi on valmis hyväksymään sen, että perheenjäsenen määritelmä kattaa myös kauttakulkumaissa muodostetut perheet. EIT:n kannanotto asiassa on nähdäkseni niin selvä, että Suomen kanta tulee päivittää sen mukaiseksi.

Oleskeluluvan peruuttaminen kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen perusteella tilanteessa, jossa henkilöllä kuitenkin on suojeluasema

Tilanteessa vaikuttaisi olevan kysymys henkilöstä, joka nauttii kansainvälistä suojelua mutta oleskelee Suomessa ilman oleskelulupaa. Asiaan liittyviä näkökohtia on ainakin kaksi. Ensinnäkin jo aikaisemmin havainnoidut, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksesta nousevat sopimusvelvoitteet, jotka EU-lainsäädännön tulee täyttää. Ongelmallisiksi tai vähintään tulkinnanvaraisiksi ehdotukset tekee se, ettei sen enempää perustuslakiin kuin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiinkaan välttämättä sisälly nimenomaisia määräyksiä, jotka mahdollistaisivat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvien näkökohtien huomioimisen nyt käsillä olevissa asioissa. Huolimatta valiokunnan lausunnossa 20/2017 vp nimenomaisesti annetusta kehotuksesta arvioida asetuksen määräyksiä näiden velvoitteiden sekä mm. perustuslain 9 §:n 2 momentin ja siihen sisältyvän lakivarauksen näkökulmasta tällaista arviointia ei kirjelmään varsinaisesti sisälly. Tätä tulee pitää puutteena.

Toinen keskeinen ongelma liittyy Suomen nykyisen lainsäädännön erilaiseen systematiikkaan sikäli, että Suomessa erilaiset oikeudet kytkeytyvät oleskelulupaan. Pakolaisten oikeuksia koskevissa sopimuksissa pakolaisen oikeudet perustuvat puolestaan suojeluasemaan. Ero ei ole automaattisesti ongelmallinen silloin jos suojeluasema ja siihen perustuva oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti, kuten Suomessa on tähän asti tehty. Kirjelmän perusteella vaikuttaisi mahdolliselta, että syntyisi henkilöryhmä, jolla on kansainvälinen suojeluasema mutta ei oleskelulupaa, ja he jäisivät täten Suomessa vaille Geneven pakolaissopimuksen edellyttämiä oikeuksia.

Keskeinen kysymys liittyy täten siihen, minkälaiseksi henkilön oikeudellinen asema muodostuu esimerkiksi koskien oikeutta muukalaispassiin ja täten mahdollista matkustuskieltoa, mahdollisuutta työntekoon tai oikeutta sosiaaliturvaan, sosiaalihuoltoon, terveydenhuoltoon tai kotouttamiseen. Paitsi perustuslain 9 §:n 2 momentin näkökulmasta, ehdotettu sääntely vaikuttaa siten olevan merkityksellistä myös 18 §:ssä turvatun oikeuden työhön ja elinkeinovapauteen sekä 19 §:ssä turvatun oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Kirjelmän perusteella vaikuttaisi, että oleskelulupa olisi tarkoitus peruuttaa yleisen turvallisuuden ja järjestyksen perusteella vain, jotta voidaan estää henkilöitä EU:n jäsenvaltioiden välillä, jolloin kansallisella lainsäädännön nojalla ei olisi mahdollista myöntää henkilölle tarvittavia matkustusasiakirjoja.

Lopullisessa tekstissä määräykset on kirjelmän mukaan kirjattu velvoittaviksi mutta rajattu koskemaan pakottavia kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyviä syitä. Jatkokirjelmässä korostetaan, että jäsenvaltioille jäisi yhä harkintavaltaa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden suhteen ja korostetaan tarvetta välttää tulkinnanvaraisia tilanteita soveltamiskäytännön kautta. Käsitteiden määritelmän suhteen on syytä kuitenkin huomata, että ne sisältyvät esimerkiksi SEUT 30 artiklan 3 kohtaan ja niitä on sellaisina tulkittu esimerkiksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Täten käsitteiden määritteleminen ei ole täysin jäsenvaltioiden omissa käsissä, eikä johdantolausekkeiden varaan muutenkaan tulisi pohjata periaatteellisesti tärkeiden määräysten tulkintaa, jos ne ovat selkeästi ongelmallisia. Epäselväksi jää myös, miten määräys suhtautuu perustuslain 9 §:n 2 momenttiin, jossa mainitut liikkumisvapauden rajoitukset on lueteltu tyhjentävästi ja rajoittuvat välttämättömiin rajoituksiin ”oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi”.

Nämä seikat nähdäänkin jatkokirjelmässä yhä yleisesti ongelmallisina. Kirjelmässä ei kuitenkaan arvioida, olisivatko perustuslain edellytykset täyttää nykyistä kansallista lainsäädäntöä muuttamalla. Kirjelmässä ennakoidaan tarvetta kansallisen lainsäädännön muuttamiseen mikäli asetus hyväksytään nyt ehdotetussa muodossa. Seikkoja jotka on tyhjentävästi säädelty EU-asetuksella ei kuitenkaan ole mahdollisesta säädellä kansallisesti, ja EU-lainsäädäntö ohittaa soveltamistilanteessa kansallisen lainsäädännön velvoitteet ml. kansallisen perustuslain määräykset. Mikäli kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja perustuslain vaatimukset on mahdollista täyttää lainsäädäntökeinoin, kansallisen lainsäädännön systematiikkaa muokkaamalla, ei varsinaista estettä EU-lainsäädännön hyväksymiselle ole. Kirjelmän perusteella syntyvä vaikutelma on kuitenkin, että tämä ei välttämättä ole mahdollista.