Janne Salminen 10.10.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus, U 35/2016 vp, jatkokirjelmä UJ 25/2017 vp/4.9.2017)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on 4.9.2017 päivätty valtioneuvoston jatkokirjelmä Euroopan unionin niin sanottua määritelmäehdotusta koskevassa asiassa. Olen aikaisemmin antanut valiokunnalle lausuntoja asiassa. Viittaa yleisesti niissä esittämiini näkökohtiin.

2. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut kaksi lausuntoa määritelmäasetusta koskevasta ehdotuksesta ja valtioneuvoston kannoista niihin liittyen valtioneuvoston toimittamien kirjelmien johdosta. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa asetusehdotusta ja valtioneuvoston kantoja on arvioitu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan niissä yhteyksissä esittämät näkökohdat ovat edelleen relevantteja (PeVL 20/2017 vp ja PeVL 43/2016 vp).

3. Perustuslakivaliokunta on asianmukaisesti todennut, että ”asetusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta”. Samoin se on tuonut esiin, kuinka asetusehdotusta on ”arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen” ja korostanut ”perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä myös ehdotuksen jatkovalmistelussa”. Edelleen relevantti on valiokunnan huoli siitä, että unionin uuden sääntelyn tulisi täyttää ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet” (PeVL 43/2016 vp). Myöhemmässä lausunnossaan valiokunta (PeVL 20/2017 vp) on painottanut, että valmisteluissa tulee huolehtia, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuneet velvoitteet. Lisäksi se katsoi, että Suomen perustuslakiin palautuvien näkökohtien tulisi heijastua valtioneuvoston toiminnassa suhteessa asetusehdotukseen ja valtioneuvoston kantaan unionin lainsäädäntöä valmisteltaessa. Perus- ja ihmisoikeuksiin palautuvia näkökohtia ei, etenkään siltä osin kuin on kysymys kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, voi pitää vähämerkityksisinä. Ihmisoikeuksien toteutumista huolehtimisella on tässä yhteydessä erityistä merkitystä sikäli, että unioni itse ei ole monenkaan tältä osin relevantin ihmissopimuksen sopimuspuoli.

4. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissaan jo kahdesti painottamien näkökohtien valossa on erityisen merkillepantavaa, että valtioneuvoston kirjelmässä valtioneuvoston kantaa kuvattaessa ei ollenkaan palata niihin seikkoihin, joiden osalta perustuslakivaliokunta on erityisesti ohjeistanut valtioneuvostoa. Jatkokirjelmän perusteella jää avoimeksi, miten ne seikat on valtioneuvoston kannanmuodostuksessa otettu huomioon ja se, millaista edistymistä unionitasolla on niissä suhteissa saavutettu. Neuvottelujen tilannetta ei juurikaan kuvata, minkä vuoksi valiokunnassa olisi hyvä saada siitä lisää tietoa, jotta neuvottelujen kokonaistilanteesta voidaan saada selkoa. Valitettavasti valtioneuvosto ei myöskään ole tuottanut tarkasteluun analyysiä siitä, miten sääntelykokonaisuus tai sen yksittäiset säännökset asettuvat suhteeseen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen kanssa, vaikka perustuslakivaliokunta on tätä nimenomaisesti painottanut.

5. Jatkokirjelmän sisällölliset seikat koskevat edustajajärjestelmän kehittämistä ja perheenjäsenen määritelmää sekä kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättämistä tai peruuttamista kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä. Kahden viimeksi mainitun teeman osalta on kysymys myös yhteensopivuudesta perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Myös näiltä osin kirjelmän selvitys on sangen ohutta. Kirjelmään ei myöskään ole oheistettu asetusluonnosta nykymuodossaan. Näistä syistä johtuen lausuntoa annetaan todella kapean aineiston varassa.

Perheen määritelmä

6. Alkuperäisessä asetusehdotuksessa nykyisen määritelmädirektiivin mukaista perheenjäsenten piiriä laajennettiin kattamaan myös lähtömaasta lähtemisen ja jäsenvaltioiden alueelle saapumisen välillä muodostetut perheiden jäsenet. Perheenjäsenen määritelmän tarkistamista perustellaan kansainvälisillä ihmisoikeusvelvoitteilla ja oikeudella perheen muodostamiseen. Erityisesti on viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun (tapaus 22341/09). Sen perusteella kauttakulkumaissa muodostettujen perheiden jättäminen määritelmän ulkopuolelle vaikuttaa olevan kyseisessä tapauksessa annetun ratkaisun vastaista. Ratkaisun perusteella erottelu sen perusteella, onko avioliitto solmittu alkuperämaassa vai ei, ei ole objektiivisesti perusteltavissa. Perustuslakivaliokunta on itse kahteen otteeseen tämän asian yhteydessä viitannut siihen, että sääntelyehdotuksen on täytettävä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset

7. Perheenjäsenten piirin laajentaminen ehdotetulla tavalla näyttäisi olevan ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista ja perusteltua. Näin ollen valtioneuvoston on aiheellista tarkistaa kantaansa tämän mukaisesti, kun perustuslakivaliokunta on painottanut.

Oleskeluluvan peruuttaminen kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen perusteella, kun ihmisellä on suojeluasema

8. Asetusehdotuksen mukaan kansainvälistä suojelua saavalla tulisi olla pääsy hänelle kuuluviin oikeuksiin siitä lähtien, kun suojeluasema myönnetään. Kuitenkin yleiseen

järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt voivat olla oleskeluluvan uusimatta jättämisen ja peruuttamisen perusteena. Asetuksessa tarkoitettuihin oikeuksiin pääsy taas liittyy suojeluasemaan. Näin ollen, kun oleskeluluvan uusimatta jättämisestä tai peruuttamisesta huolimatta henkilölle jää suojeluasema, hänelle kuuluvat asetuksen takaamat oikeudet. Nykyisin Suomen kansallisessa oikeudessa oleskeluluvalla on konstitutioiva merkitystä tässä suhteessa.

9. Kirjelmässä ei tältäkään osin esitetä näkemystä sääntelyehdotuksen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimusvelvoitteisiin tai suhteessa Euroopan unionin oikeuteen taikka edes suhteessa Suomen perustuslakiin. Olisi tarpeellista avata sitä tulkinnanvaraista seikkaa, missä määrin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt näissä yhteyksissä valtiosääntökäsityksemme mukaan voivat tällä tavalla liittyä yhden yksityisen oikeusaseman määrittämiseen.

10. Pidän kirjelmään näiltä osin sisältyvää käsitystä siitä, että jäsenvaltiolle säilyisi harkintavaltaa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen käsitteiden määrittämisen suhteen, jossain määrin problemaattisena. Nimenmaan käsitteiden määrittämisen osalta on näet huomattava, että ne sisältyvät Euroopan unionin oikeuteen ja siten näiden käsitteiden määrittäminen on siten unionioikeudellinen toimenpide. Viimekädessä Euroopan unionin tuomioistuin antaa näille käsitteille unionioikeudellisen tulkinnan. Tulkinnassa kuitenkin otetaan Euroopan unionista tehtyjen sopimusten mukaisesti huomioon yleisen järjestyksen ja kansallisen tuvallisuuden erityisasema sopimuksissa. Muistion mukaan tähän viitataan myös asetuksen johdannossa.

11. Sen sijaan ei liene erityinen oikeudellinen ongelma, jos unioniasetuksen mukaan suojeluaseman itsessään perustaa tietyt oikeudet ja voimassa olevan kansallisen oikeuden mukaan oleskelulupa tuottaa ne. Tätä kansallista sääntelyä voitaneen tulkinnallisestikin harmonisoida unionioikeuden mukaiseksi, mikäli se täyttää myös ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset. Kotimaisen lainsäädännön tarkistamista näitä osin tullee kysymykseen, jotta perustuslain edellyttämä lailla säätämisen vaatimus toteutuisi..