

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 42/2000 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakamisen edistämiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 17 päivänä lokakuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan komission ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden alueelle tulee suuri määrä siirtymään joutuneita henkilöitä, ja toimenpiteistä näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakamisen edistämiseksi (U 45/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho, sisäasiainministeriö
- ulkoasiainsihteerin Pekka Shemeikka, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Tapio Kuosma
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Piispanen
- professori Ilkka Saraviita.

Valiokunta on saanut professori Tuomas Ojaselta kirjallisen lausunnon, joka on liitetty valiokunnan asiakirjoihin.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiivillä on tarkoitus panna täytäntöön Amsterdamin sopimukseen, Wienin toimintasuunnitelman ja Tampereen Eurooppa-neuvoston kokouksen puheenjohtajan päätelmiin sisältyvät määräykset.

Direktiiviehdotuksen mukaiset tilapäisen suojelun tilanteet voivat syntyä erityisesti aseellisten selkkausten ja jatkuvan väkivallan taikka järjestelmällisten tai laajojen ihmisoikeusloukkausten seurauksena. Jäsenvaltiot myöntävät siirtymään joutuneille henkilöille oleskelu-

oikeuden tilapäisen suojelun ajaksi, joka lähtökohtaisesti kestää yhden vuoden.

Tilapäisen suojelun tilanteen käsilläolo todeetaan päätöksellä, jonka neuvosto tekee määränemmistöllä komission ehdotuksesta. Tilapäisen suojelun antaminen lopetetaan, kun kahden vuoden enimmäiskesto on päättynyt tai kun neuvosto päättää määränemmistöllä suojelun lopettamisesta.

Direktiivillä pyritään harmonisoimaan suojelua saavien henkilöiden vähimmäisoikeudet jäsenvaltioissa riittävän suojelun tason turvaamiseksi. Oikeus hakea turvapaikkaa säilyy ennallaan. Lähtökohtana on, että tilapäisen suojelun päätyttyä henkilöt palaavat vapaaehtoisesti asuinmaahansa sen jälkeen, kun turvallinen ja ihmisarvoinen paluu on mahdollista. Suojelun päätyttyä heihin sovelletaan yleisiä säännöksiä ulkomaalaisen suojelusta, maahantulosta ja oleskelusta.

Direktiiviehdotuksen mukaan taloudellista yhteisvastuuta toteutetaan siten, että tilapäisen suojelun antamiseen liittyviä toimia rahoitetaan osittain Euroopan pakolaisrahastosta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti tilapäistä suojelua koskevaan direktiiviehdotukseen. Suomen etujen mukaista on, että mahdollisten joukkopakotilanteiden varalta on olemassa eurooppalaisella tasolla harmonisoidut menettelytavat.

Tilapäistä suojelua koskevan menettelyn soveltaminen ei saa rajoittaa Geneven pakolaisyleissopimuksen soveltamista. Tilapäisen suojelun lopettaminen tulee tehdä niin, että ihmisten kohtelu on inhimillistä ja että menettelyssä noudatetaan Geneven sopimusta ja muita ihmis-oikeussopimuksia, joihin EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet.

Direktiiviehdotuksen säännökset vaativat täsmennystä erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluvien osin. Lähtökohtana tulee olla, että tilapäistä suojelua saavien henkilöiden jakaminen eri jäsenvaltioihin tapahtuu sekä siirrettävien henkilöiden että vastaanottavien valtioiden vapaaehtoisuuden pohjalta. Yhteisön taloudellisen tuen tulee olla ensisijainen yhteisvastuun toteuttamismuoto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yhteisön toimivalta ja ehdotettu päätöksen-tekojärjestys

Toimivaltaperuste. Komission mukaan direktiivin oikeusperustana on perustamissopimuksen 63 artiklan 2 kohdan a ja b alakohta. Niissä neuvostolle on annettu toimivalta toteuttaa muun muassa pakolaisia ja muita kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevat toimenpiteet aloilla, joissa on kysymys vähimmäisvaatimuksista tilapäisen suojelun antamiseksi (a alakohta) ja näiden henkilöiden vastaanottamisesta jäsenvaltioille aiheutuvien rasitusten tasapuolisen jakaantumisen edistämiseksi (b alakohta).

Valiokunnan käsityksen mukaan neuvosto voi antaa direktiivin näiden määräysten nojalla. Direktiiviehdotus on myös sopusoinnussa yhteisön

säädösten antamisen edellytyksenä olevien suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden kanssa. Direktiivissä on nimittäin tarkoitus säätää vain vähimmäisvaatimuksista, minkä lisäksi yhteisötasoinen sääntely on perusteltavissa ehdotuksen perusteluissa esitetyistä syistä.

Tilapäisen suojelun antamista vaativa tilanne. Ehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto toteaa päätöksellään tilapäisen suojelun antamista vaativan tilanteen olemassaolon. Perustamissopimuksen 63 artiklassa tai muuallakaan ei ole nimenomaisesti määrätty tilapäisen suojelun antamista vaativan tilanteen toteutamisesta. Tältä osin keskeiseksi muodostuu, sisältyykö neuvoston 63 artiklaan perustuvaan toimivaltaan kuitenkin myös toimivalta antaa määräykset kyseisen tilanteen toteutamisesta.

Tällaisen tilanteen toteamisessa on kysymys ehdotetun direktiivin täytäntöönpanoon liittyvästä päätöksenteosta. Perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston artikloihin ei sisälly nimenomaisia määräyksiä niiden nojalla päätettyjen toimenpiteiden täytäntöönpanosta (ks. toisin unionisopimuksen VI osasto). Neuvoston hyväksymien säädösten täytäntöönpanosta on yleisesti määrätty perustamissopimuksen 202 artiklassa. Sen mukaisen pääsäännön perusteella neuvosto siirtää täytäntöönpanovallan komissiolle, mutta erityistapauksissa neuvosto voi pidättää itselleen oikeuden käyttää hyväksymiensä säädösten välitöntä täytäntöönpanovaltaa.

Tilapäisen suojelun antamista koskevilla toimenpiteillä on valiokunnan mielestä sellainen erityisluonne verrattuna muuhun yhteisön toimintaan, esimerkiksi kilpailusäännösten täytäntöönpanoon, että tässä tapauksessa neuvoston säädöksen täytäntöönpano on perusteltua pidättää neuvostolla. Tämän mukaisesti direktiivissä on mahdollista säätää, että neuvosto päättää tilapäistä suojelua edellyttävän tilanteen toteamisesta. Näin turvataan päätöksenteon yhtenäisyys ja ennustettavuus sekä koko direktiivin toteutuksen yhdenmukaisuus.

Asiaa arvioidessaan valiokunta on ottanut huomioon perustamissopimuksen 64 artiklan 2 kohdan, joka koskee väliaikaisia toimenpiteitä. Perustamissopimuksen tämä kohta on tarkoitettu sovellettavaksi sellaisessa hätätilanteessa, jossa yhteisön tasolla ei ole vielä toteutettu 63 artiklan mukaisia vähimmäistoimenpiteitä tai jossa tällaiset vähimmäistoimenpiteet eivät ole riittävän tehokkaita. Tämän kohdan perusteella ei siten ole oikeutettua tehdä sitä vastakohtaispäätelmää, ettei neuvostolle voida antaa direktiiviehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaista päätösvaltaa.

Neuvoston päätöksentekomenettely. Direktiiviehdotuksen mukaan neuvosto toteaa tilapäistä suojelua vaativan tilanteen käsilläolon määränemmistöpäätöksellä komission ehdotuksesta. Perustamissopimuksen 67 artiklan 1 kohta kyseisen osaston päätöksentekojärjestyksestä soveltuu esimerkiksi nyt käsiteltävänä olevan di-

rektiiviehdotuksen hyväksymiseen, ei sen sijaan direktiivin täytäntöönpanoon. Perustamissopimuksen 205 artiklan 1 kohta sen sijaan koskee yleisesti päätöksentekoa, ja sen mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa jäsentensä enemmistöllä, jollei perustamissopimuksessa toisin määrätä. Näin ollen on katsottava, että direktiiviehdotuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaiselle päätöksentekojärjestykselle ei löydy perustetta perustamissopimuksesta. Neuvoston päätös tilapäistä suojelua vaativan tilanteen esilläolosta tulee tehdä yksinkertaisella enemmistöllä.

Muut seikat

Perus- ja ihmisoikeudet. Direktiiviehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan tilapäinen suojele ei vaikuta Geneven yleissopimuksen nojalla tapahtuvaan pakolaisaseman tunnustamiseen. Saman artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltiot toteuttavat tilapäistä suojelua koskevat toimenpiteet noudattaen perusoikeuksia sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Valiokunta tähdentää näiden yleisperiaatteiden tärkeyttä ja huomauttaa myös unionisopimuksen 6 artiklan huomioon ottaen, että niiden pitää vaikuttaa myös direktiivin artiklojen lopulliseen sisältöön ja viime kädessä artiklojen tulkintaan.

Direktiiviehdotuksen 13 artiklassa määritellään suojatun perheen käsite perheen yhdistämistapauksissa. Ehdotuksen johdosta on kiinnitettävä huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan, joka koskee yksityiselämän ja perhe-elämän suojaa. Artiklan tulkintakäytännön mukaan myös aikuisella lapsella voi olosuhteista riippuen olla ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan suojaama perheyhteys vanhempiinsa tai sisaruksiinsa (*Nasri v. Ranska* 13.7.1995 A 320-B). Edellytyksenä avoliiton kuulumiselle sopimusmääräyksen soveltamisalaan on pääsäännön mukaan yhdessä asuminen, mutta poikkeuksellisesti on katsottu, että ilman tätäkin kysymyksessä voi olla tosiasiallinen perhe-yhteys (*Kroon ym. v. Alankomaat* 27.10.1994 A 297-C).

Direktiiviehdotuksen perusteella avopuolisoa koskevaa säännöstä sovelletaan kuitenkin ainoastaan niissä jäsenvaltioissa, joiden oikeusjärjestelmässä avopuolisot rinnastetaan aviopuoli-

soihin. Ehdotus muodostuu ongelmalliseksi myös siksi, että tilapäisen suojelun tarpeessa olevat asetetaan erilaiseen asemaan jäsenvaltiosta riippuen. Lisäksi ehdotuksen 26 artiklassa tarkoitetuissa siirtotilanteissa syntyy ongelmia siirrettäessä avopuolisoita avoliitot tunnustavasta jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon, jossa niitä ei tunnusteta. Seurauksena näyttää olevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen perheen hajoaminen.

Kustannusvaikutukset. Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen 32 artiklan 1 kappaleen nojalla jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyt-

tämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 31.12.2002. Asian kansallisessa jatkovalmistelussa tulee tarkentaa arvioita direktiivin vaatimien toimenpiteiden (majoitus, sosiaaliturva, terveydenhuolto, koulutus jne.) kustannusvaikutuksista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan täsmennettynä huomautuksella direktiiviehdotuksen 5 artiklan 1 kohdasta.

Helsingissä 24 päivänä marraskuuta 2000

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 /skl
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.