

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 35/2000 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä aloitteesta neuvoston
direktiivin antamiseksi (kolmansien maiden
kansalaisia koskevien maastapoistamispäätös-
ten vastavuoroinen tunnustaminen)**

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 10 päivänä lokakuuta 2000 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän aloitteesta neuvoston direktiivin antamiseksi kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta (U 41/2000 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Keijo Siiskonen, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen lisensiaatti Tapio Kuosma
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Piispanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Aloite koskee direktiivin antamista kolmansien maiden kansalaisiin kohdistuvien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tarkoitus on tehostaa jäsenvaltioissa tehtyjen maastapoistamispäätösten täytäntöönpanoa unionin alueella siten, että jossakin jäsenvaltiossa (tekijäjäsenvaltio) tehty päätös voidaan panna täytäntöön myös toisessa jäsenvaltiossa (toimeenpaneva jäsenvaltio). Ehdotettu direktiivi koskee kaikkia täysi-ikäisiä henkilöitä ja sitä sovelletaan direktiivissä määriteltävillä perusteilla tehtäviin maastapoistamispäätöksiin. Toimeenpanevan jäsenvaltion tulee selvittää päätöksen kohteena olevan henkilön asema varmis-

taakseen, ettei päätöksen täytäntöönpano ole asianmukaisten kansainvälisten säädösten eikä sovellettavan kansallisen lainsäädännön vastainen. Päätöksen kohteena oleva henkilö voi hakea muutosta täytäntöönpanotoimenpiteeseen toimeenpanevan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää maastapoistamispäätösten nykyistä tehokkaampaan täytäntöönpanoon tähtäviä toimia sinänsä perusteltuina ja kannatettavina. Maasta poistamista koskevien hallintopäätösten vastavuoroinen tunnustaminen vaatii valtioneuvoston mielestä kuitenkin ehdotettua

huomattavasti yksityiskohtaisempaa sääntelyä. Maahantulon edellytysten ja maastapoistamisperusteiden erilaisuus jäsenvaltioissa johtaa siihen, että maastapoistamispäätöksen kohteena olevan henkilön oikeusasema riippuu olennaisesti kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön sisällöstä. Mahdollisena ensisijaisena tavoitteena tulisi valtioneuvoston käsityksen mukaan olla jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön harmonisointi näiltä osin.

Valtioneuvoston mielestä ehdotetun järjestelmän käyttöön ottaminen ei ole tarkoituksenmukaista, jos se on olennaisesti päällekkäinen esimerkiksi Schengenin säännösten tai pohjoismaisen passintarkastussopimuksen taikka muiden olemassa olevien järjestelyjen kanssa. Lisäksi ehdotus näyttää heikentävän kolmannen maan sellaisen kansalaisen asemaa, jolle on jo annettu oleskeluoikeus jossakin jäsenvaltiossa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Direktiiviehdotuksessa on kyse kolmannen maan kansalaisen maastapoistamisesta tehdyn hallintopäätöksen vastavuoroisesta tunnustamisesta siten, että jossakin unionin jäsenvaltiossa (tekijäjäsenvaltio) tehty päätös voidaan panna täytäntöön myös toisessa jäsenvaltiossa (toimeenpaneva jäsenvaltio). Ehdotetut määräykset ovat niukkoja ja epäasiallisen tulkinnanvaraisia, kun otetaan huomioon, että sääntelyn kohteena on yksilön maassa oleskelua koskevien hallintopäätösten pakkotäytäntöönpano. Asiakirjojen perusteella ei esimerkiksi ole selvää, onko tarkoitus säätää toimeenpanevan jäsenvaltion velvollisuudesta vai ainoastaan mahdollisuudesta panna tekijäjäsenvaltion päätös täytäntöön.

Direktiiviehdotus koskee kaikkia tekijäjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen maastapoistamispäätöksiä riippumatta siitä, millä viranomaistasolla ja millaisessa menettelyssä päätös on tehty. Ehdotettu direktiivi ei sisällä määräyksiä päätösten vastavuoroisen tunnustamisen ja täytäntöönpanon edellytysten tutkimis- tai vahvistamismenettelystä eikä selkeitä määräyksiä perusteista, joilla jäsenvaltio voi kieltäytyä panemasta täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa tehtyä päätöstä. Näiltä osin direktiiviehdotus poikkeaa esimerkiksi kansainvälistä oikeusapua samoin kuin tuomioiden tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevista kansainvälisistä sopimuksista.

Valtiosääntöoikeuden kannalta on merkityksellistä, että päätökset maasta poistamisesta on

tarkoitus tehdä kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tekijäjäsenvaltiossa ei voida ottaa huomioon esimerkiksi päätöksen kohteena olevan henkilön mahdollisia perhe- tai muita siteitä toimeenpanevaan jäsenvaltioon. Direktiivin ei siten tule vaatia esimerkiksi sellaisten päätösten tunnustamista, joiden täytäntöönpano merkitsisi perustuslain 10 §:n 1 momenttiin sisältyvän perhe-elämän suojan (ks. HE 309/1993 vp, s. 52/II) loukkausta taikka perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetyn palauttamiskiellon rikkomista. Tällainen direktiivimääräys voitaisiin panna Suomessa toimeen vain poikkeuslailla eikä sellaisen säätäminen ole sopusoinnussa poikkeuslakien välttämistä koskevan periaatteen kanssa (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 22/II).

Ehdotetussa järjestelmässä toimeenpanevan jäsenvaltion on muutenkin arvioitava henkilön maastapoistamisen oikeudellisia edellytyksiä perustuslakinsa ja valtion kansainvälisten velvoitteiden kannalta. Käytännössä esimerkiksi Suomessa laillisesti oleskelevan henkilön maastapoistamisen edellytysten täyttymisestä on tehtävä hallintopäätös, jolloin asianomaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus saada asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Näiltä osin direktiiviehdotus sisältää tulkinnanvaraisia määräyksiä henkilön oikeudellisesta asemasta toimeenpanevassa jäsenvaltiossa tehtävän selvityksen sisällöstä samoin kuin henkilön muutoksenhakuoikeudesta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lakivaraus sisältää vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunnan mielestä kolmannen maan kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta mahdollisesti annettavan direktiivin tulee olla ehdotettua olennaisesti yksityiskohtaisempi ja täsmällisempi.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston epäilevään käsitykseen ehdotuksen tarkoituksenmukaisuudesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26 päivänä lokakuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Riitta Prusti /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Jouni Lehtimäki /kok
Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd

Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.