OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

4.10.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (MÄÄRITELMÄASETUS) (U 35/2016 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa määritelmäasetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä U 35/2016. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan perustuslakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Komission ehdottama määritelmäasetus korvaisi voimassa olevan asiaa koskevan direktiivin 2003/109/EY. Asetus yhtenäistäisi kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksia EU:n jäsenvaltioissa. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä muun muassa seuraavassa tarkasteltavien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Pakolaisaseman lakkaaminen

Ehdotetun asetuksen 11 artiklassa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä henkilön pakolaisasema lakkaa. Ehdotettu sääntely perustuu keskeisiltä osiltaan pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 1 artiklan osastoon C, ja näyttää olevan sopusoinnussa sopimuksen kanssa. Ehdotetusta sääntelystä ei siten tältä osin ole huomautettavaa.

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

Liikkumisvapaus

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kansainvälistä suojelua saaneille asetettaisiin velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen jäsenvaltion alueella. Ehdotetun asetuksen 29 artiklassa säädettäisiin siitä, että kansainvälistä suojelua saavilla henkilöillä ei ole oikeutta oleskella muissa jäsenvaltioissa kuin siinä jäsenvaltiossa, joka on myöntänyt heille suojelua. Artiklassa olisi säännökset myös siitä, ettei edellä mainittu säännös rajoita mainittujen henkilöiden oikeutta hakea ja saada lupa oleskella toisissa jäsenvaltioissa eikä heidän oikeuttaan liikkua vapaasti Schengenin sopimuksen soveltamista koskevan yleissopimuksen 21 artiklan ehtojen (ns. kolmen kuukauden sääntö) mukaisesti. Kyse ei toisin sanoen ole siitä, että kansainvälistä suojelua saaneiden oikeutta lähteä Suomesta sinänsä rajoitettaisiin tai että heille asetettaisiin velvollisuus pysyä Suomessa. Ehdotus ei siten muodostune ongelmalliseksi perustuslain 9 §:n 2 momentin kannalta, jossa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus lähteä maasta.

Asetuksella lisättäisiin direktiivin 2003/109/EY (pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi) 4 artiklaan 3 a kohta, jonka mukaan direktiivissä edellytetyn laillisen oleskelun määräajan laskeminen aloitetaan alusta, jos suojelua saava henkilö löydetään toisesta jäsenvaltioista ilman oikeutta asua tai oleskella siellä. Ehdotus koskee olennaisella tavalla henkilön oikeusaseman ja oleskeluoikeuden määräytymisen perusteita, ja sitä koskee edellytys oikeasuhtaisuusvaatimuksen täyttymisestä. Ehdotettu seuraamus vaikuttaa jokseenkin ankaralta, mutta lienee sääntelykokonaisuus ja henkilön muutoin ennalleen jäävät oikeudet huomioon ottaen hyväksyttävissä.

Oikeus sosiaaliturvaan

Ehdotetun asetuksen 34 artiklan 1 kohdan toisessa kappaleessa säädettäisiin, että tietyn kansallisessa lainsäädännössä määritellyn sosiaaliavustuksen saamisen edellytykseksi voidaan asettaa kansainvälistä suojelua saavan henkilön tosiasiallinen osallistuminen kotouttamistoimenpiteisiin.

Ehdotetun 2 artiklan 18 kohdan mukaan sosiaaliavustuksilla tarkoitetaan saman artiklan 17 kohdassa määriteltyjen sosiaaliturvaetuuksien lisäksi myönnettäviä tai ne ylittäviä etuuksia, joiden tavoitteena on varmistaa, että niiden henkilöiden perustarpeet täytetään, joilla ei ole riittäviä varoja. Artiklan 17 kohdan mukaan sosiaaliturvalla tarkoitettaisiin neuvoston asetuksessa 883/2004 määriteltyjä sosiaaliturvan aloja, joihin kuuluu mm. sairausetuudet, äitiysetuudet ja vastaavat isyysetuudet, työkyvyttömyysetuudet, vanhuusetuudet, perhe-eläke-etuudet, työtapaturma- ja ammattitautietuudet, kuolemantapauksen johdosta myönnettävät avustukset, työttömyysetuudet, varhaiseläke-etuudet ja perhe-etuudet. Jokseenkin epäsel-

väksi jää, mitkä etuudet Suomessa olisivat asetuksessa tarkoitettuja sosiaaliavustuksia, eikä asiaa arvioida myöskään valtioneuvoston kirjelmässä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ainakin osa näistä avustuksista olisivat luonteeltaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja perustoimeentuloa turvaavia etuuksia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. mm. PeVL 25/2013 vp, PeVL 50/2005 vp, PeVL 46/2002 vp, PeVL 43/2001 vp, PeVL 44/2000 vp). Perustoimeentulon ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä (PeVL 50/2005 vp, PeVL 44/2000 vp).

Ehdotettu 34 artiklan 1 kohdan toinen kappale jättää sanamuotonsa (”saamisen edellytykseksi voidaan asettaa”) perusteella kunkin jäsenvaltion harkintaan, asetetaanko kotoutumistoimenpiteisiin osallistuminen jonkin sosiaalietuuden saamisen edellytykseksi. Sääntelyn hyväksyttävyys perustuslain kannalta tulee arvioitavaksi, jos tällaisia edellytyksiä jatkossa Suomessa säädetään. Ehdotettu asetuksen 34 artiklan 1 kohta ei siten ole ongelmallinen perustuslain 19 §:n kannalta, vaikka ehdotetun sääntelyn konkreettinen käyttöala Suomen oikeusjärjestelmän kannalta jää hieman epäselväksi.

Perheenjäsenen määritelmä

Komissio ehdottaa perheenjäsenen määritelmän laajentamista. Valtioneuvosto suhtautuu määritelmän laajentamiseen kielteisesti, koska ehdotus johtaisi siihen, että perheenjäsenet määriteltäisiin ulkomaalaislaissa eri yhteyksissä eri tavoin ja koska määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia. Tältä osin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että ulkomaalaislaissa on jo nyt useita määritelmiä perheenjäsenelle (kts. ulkomaalaislain 37 ja 154 §; ks. myös PeVL 4/2004 vp).