Asia: U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Komissio ehdottaa, että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (määritelmädirektiivi) muutetaan asetuksen muotoon, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Näin yhdenmukaistetaan entisestään niitä kriteereitä, joilla kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt tunnistetaan ja joiden mukaisesti suojelua saavien henkilöiden oikeusasema määrittyy. Vastaavasti kansallinen liikkumavara kapenee. Uudistuksen yhteydessä pyritään myös varmistamaan yhteisten kriteerien entistä yhdenmukaisempi soveltaminen mm. velvoittamalla jäsenvaltiot noudattamaan Euroopan turvapaikkavirastoon ohjeistuksia.

Vuonna 2004 annetun ja vuonna 2011 uudistetun määritelmädirektiivin asettamista harmonisoiduista standardeista huolimatta kansainvälisen suojelun myöntämiskäytännöt ja myös suojeluaseman sisältö vaihtelevat yhä jäsenmaiden välillä. Tämän johdosta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lopputulos on riippuvainen siitä, missä maassa se ratkaistaan, eikä turvapaikanhakijoiden yhdenvertainen kohtelu siten toteudu. Sovellettavien kriteerien ja soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaistaminen on edellytys EU:n vastuunmääritysasetuksen (nk. Dublin-asetus) täysimääräiselle soveltamiselle. Yhdenmukaiset käytännöt olisivat todennäköisesti myös omiaan vähentämään turvapaikanhakijoiden hakeutumista jäsenmaasta toiseen. Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja suojeluaseman sisältöä koskevien kriteerien ja niiden soveltamiskäytäntöjen nykyistä pidemmälle viety yhtenäistäminen asetuksella on siten perusteltua. Tämä kuitenkin edellyttää, että yhtenäistetyt kriteerit ja käytännöt vastaavat täysimääräisesti kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavia vaatimuksia.

Komission ehdotusta tulee arvioida EU:n perusoikeuskirjan lisäksi etenkin YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968, pakolaissopimus) ja lapsen oikeuksien yleissopimuksen (60/1991) sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen (63/1999) valossa.

Komission ehdottama asetus pohjautuu sisällöllisesti pitkälti nykyiseen määritelmädirektiiviin. Määritelmädirektiivi puolestaan perustuu keskeisiltä osin pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja toissijaisen suojelun myöntämiskriteerien osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan ja sitä koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Tästä näkökulmasta arvioituna komission ehdotus on pääosin, vaikkakaan ei täysin, ongelmaton. Ehdotukseen ei liity ongelmia

myöskään lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta, sillä asetuksessa mm. asetettaisiin – direktiivin mukaisesti – velvoite ottaa asetusta sovellettaessa ensisijaisesti huomioon lapsen etu sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten alaikäisten erityistilanne.

Asetuksen jatkovalmistelussa onkin tärkeä varmistaa, että sen standardit pidetään vähintäänkin direktiivin asettamia standardeja – ja siten siis myös ihmisoikeussopimuksiin perustuvia vaatimuksia – vastaavina eikä suojelun myöntämisen kriteereitä direktiiviin verrattuna tiukenneta eikä suojelun tasoa lasketa.

On huomattava, että voimassa olevan määritelmädirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tai pitää voimassa direktiivin määräyksiin nähden suotuisampia kansallisia säännöksiä sen määrittämiseksi, kenelle annetaan kansainvälistä suojelua, sekä kansainvälisen suojelun sisällön määrittelemiseksi. Asetus ei tätä enää mahdollistaisi. Tämä vielä entisestään korostaa vaatimusta varmistaa, että asetuksen tulee vastata kaikilta osin kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja.

Vaikka ehdotettu sääntely pääosin vastaakin kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavia vaatimuksia, sisältyy siihen tästä näkökulmasta myös eräitä ongelmia.

Ehdotuksen 12 artiklassa säädettäisiin pakolaisasemasta poissulkemisesta. Ehdotettu säännös, kuten myös voimassa olevan direktiivin 12 artikla, poikkeaa YK:n pakolaissopimuksen poissuljentaa koskevan 1 F artiklan sanamuodosta, sillä pakolaissopimus ei mahdollista poissuljentaa, jos rikos, johon pakolainen on syyllistynyt, on poliittisesti motivoitunut, kun taas asetus mahdollistaisi poissuljennan myös erityisen raakojen poliittisten rikosten kohdalla. YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on kannanotoissaan lähtökohtaisesti hyväksynyt poissuljennan soveltamisalan laajennuksen tällä tavoin, mutta korostanut, että laajennusta tulee aina soveltaa suppeasti. Laajennuksen soveltamisalan suppeus tulee varmistaa myös asetuksen yhteydessä.

Toisena erona yhtäältä asetukseen ja direktiiviin ja toisaalta YK:n pakolaissopimukseen sisältyvän poissuljentaa koskevan säännöksen välillä on se, että YK:n pakolaissopimus edellyttää, että poissuljentaan johtava rikos on tehty pakomaan ulkopuolella ennen kuin henkilö on on otettu tähän maahan pakolaisena. Asetus väljentää poissuljennan soveltamisedellytyksiä määrittelemällä, että tällä tarkoitetaan aikaa ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämistä – ei siis vain aikaa ennen henkilön maahantuloa. Myöskään tämä poissuljentalausekkeen soveltamisalan laajennus ei ole täysin ongelmaton YK:n pakolaissopimuksen näkökulmasta.

Poissuljennan soveltamisalan laajentamisen ongelmallisuutta vähentää kuitenkin se, että palautuskiellon periaate soveltuu myös poissuljentatilanteissa. Poissuljenta pakolaisasemasta tai toissijaisesta suojelusta ei siis johda kotimaahan palauttamiseen, jos tämä olisi palautuskiellon vastaista, vaan vain heikomman oikeusaseman myöntämiseen.

Palautuskiellosta säädettäisiin asetuksen 23 artiklassa. Artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan noudattamaan palautuskiellon periaatetta kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti. Tällä tarkoitetaan mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sisältyvää palautuskieltoa, joka on ehdoton siten, että se ei salli palautuskiellon vastaista palauttamista missään olosuhteissa. Asetuksen 23 artiklan 2 kohta on merkitykseltään epäselvä, sillä se mahdollistaisi palautuskiellon vastaisen palautuksen, jos henkilö on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän oleskelee tai hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, jollei palauttaminen olisi mm. juuri kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin

perustuvan ehdottoman palautuskiellon vastaista. On vaikea nähdä, missä olosuhteissa yksilön poistaminen maasta artiklan 2 kohdan säännöksen perusteella voisi tulla kyseeseen ja sen vuoksi säännöksen ottamista asetukseen onkin syytä harkita. Myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentissa asetettu palautuskielto on ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa vastaavasti ehdoton siten, että palautuskiellon vastainen palautus ei voi tulla kyseeseen edes esim. terrorismirikosten kohdalla. Komission ehdotuksen 23 artiklan 2 kohtaa vastaavaa määritelmädirektiivin säännöstä ei sen soveltamisalan epäselvyyden ja mahdollisen ristiriitaisuuden vuoksi otettu Suomen ulkomaalaislakiin. Asetuksen myötä se siis kuitenkin tulisi lähtökohtaisesti Suomeakin velvoittavaksi.

Ehdotus velvoittaisi jäsenvaltiot systemaattisesti lakkauttamaan kansainvälisen suojelun antamisen ja perumaan suojelun tarpeen perusteella annetun oleskeluluvan silloin, kun suojelun tarve yksittäistapauksessa loppuu. Suojelun edellytysten olemassaolo arvioitaisiin säännöllisesti alkuperämaan olosuhteiden muuttuessa ja määräaikaisen oleskeluluvan jatkamisesta päätettäessä. Myös YK:n pakolaissopimuksen lähtökohtana on, että kansainvälisen suojelun antaminen voidaan lopettaa, kun suojelulle ei enää ole tarvetta. Ehdotettu asetus siis vastaa tältä osin pakolaissopimusta. Asetuksessa on kuitenkin varmistettava, että suojelun lopettamista harkittaessa yksilön tilannetta arvioidaan yhtä perusteellisesti ja samojen kriteerien mukaisesti ja yksilöllä on käytettävissään samat oikeussuojakeinot kuin turvapaikkapäätöstä alun perin tehtäessä, jotta suojelua ei lakkauteta perusteettomasti. Suojelun tarpeen jatkumisen säännöllinen arviointi lisännee hallinnollista työtä ja kustannuksia.

Asetuksen 26 artiklassa säädettäisiin oleskeluluvan myöntämisestä henkilölle, joka saa asetuksen perusteella kansainvälistä suojelua. Säännöksen mukaan pakolaisaseman saaneelle henkilölle annettava oleskelulupa olisi voimassa kolme vuotta, jonka jälkeen lupa voitaisiin uusia kolmeksi vuodeksi. Toissijaista suojelua saaville henkilöille annettava oleskelulupa olisi voimassa vain vuoden, jonka jälkeen se voitaisiin uusia kahdeksi vuodeksi. Koska pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun tarpeen taustalla olevat syyt ovat usein hyvin samankaltaisia, on erottelulle vaikea nähdä yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Säännös merkitsisi olennaista muutosta Suomen nykykäytäntöön, sillä ulkomaalaislain 53 §:n 7 momentin perusteella oleskelulupa sekä pakolaisuuden että toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi.

Ratkaisukäytäntöjen yhtenäistämisen näkökulmasta on merkittävää, että asetus velvoitettaisi jäsenmaat käyttämään EU:n turvapaikkaviraston keräämää ja analysoimaa alkuperämaatietoa ja muutenkin noudattamaan viraston ohjeistuksia. Kuten valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan ratkaisukäytäntöön pyrittäessä. Ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan ja yksittäisen hakijan tilanteen arvioinnin tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Helsingissä 4.10.2016

OTT Eeva Nykänen