Asia: U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus), jatkokirjelmä UJ 7/2017 vp.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi Euroopan unionin (EU) nk. määritelmäasetusta koskevassa asiassa. Asian arviointia hankaloittaa olennaisesti se, että en pyynnöstäni huolimatta saanut käyttööni EU:n puheenjohtajan kompromissiehdotusta, johon valtioneuvoston kirjelmässä esitetyt kannat kiinnittyvät. Arviointini lähtökohtana on siten komission asetusehdotus (COM (2016) 466 final) sekä perusmuistio SM2017-00101.

Uudistuksen tarkoituksena on, 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.

Vuonna 2004 annetun ja vuonna 2011 uudistetun määritelmädirektiivin asettamista harmonisoiduista standardeista huolimatta kansainvälisen suojelun myöntämiskäytännöt ja suojeluaseman sisällöt vaihtelevat yhä EU:n 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. Yhdenmukaisemmat käytännöt olisivat todennäköisesti myös omiaan vähentämään turvapaikanhakijoiden hakeutumista jäsenmaasta toiseen. Kansainvälisen suojelun myöntämistä ja suojeluaseman sisältöä koskevien kriteerien nykyistä pidemmälle viety yhtenäistäminen asetuksella on siten perusteltua. Tämä kuitenkin edellyttää, että yhtenäistetyt kriteerit ja käytännöt vastaavat täysimääräisesti kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja Suomen kohdalla myös perustuslaistamme seuraavia vaatimuksia.

Asetusluonnosta ja Suomen sitä koskevia kantoja tulee arvioida perustuslain ja 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.

Asetusehdotus perustuu sisällöllisesti pitkälti nykyiseen määritelmädirektiiviin. Määritelmädirektiivi puolestaan perustuu keskeisiltä osin pakolaisen oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja toissijaisen suojelun myöntämiskriteerien osalta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sisältyvään palautuskieltoon ja sitä koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Vaikka valmisteltava sääntely näyttäisi suurelta osin vastaavan näitä keskeisiä ihmisoikeusvelvoitteita, sisältyy siihen kuitenkin eräitä ongelmia.

Poissuljenta pakolaisasemasta

YK:n pakolaissopimuksen 1 F artiklaan sisältyy tyhjentävä luettelo niistä tilanteista, joissa poissuljenta pakolaisasemasta on mahdollinen. Asetusluonnos mahdollistaisi poissuljennan pakolaissopimuksesta poiketen myös turvallisuuteen ja yhteiskunnan suojelemiseen liittyvien syiden perusteella. Tämä poissuljentaperusteiden laajennus olisi YK:n pakolaissopimuksen vastainen eikä sitä siten ole mahdollista hyväksyä.

Erona asetusluonnoksen ja YK:n pakolaissopimuksen 1 F artiklan välillä on myös se, että 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 ja säännöksen soveltuminen vain erittäin poikkeuksellisiin tilanteisiin tulee varmistaa myös asetuksen yhteydessä.

Lisäksi asetusluonnos eroaa YK:n pakolaissopimuksesta siltä osin, että pakolaissopimus edellyttää, että poissuljentaan johtava rikos on tehty pakomaan ulkopuolella ennen kuin henkilö on on otettu tähän maahan pakolaisena, kun taas asetusluonnos väljentäisi poissuljennan soveltamisedellytyksiä määrittelemällä, että tällä tarkoitetaan aikaa ennen pakolaisaseman myöntämiseen perustuvan oleskeluluvan myöntämistä – ei siis vain henkilön maahantuloa edeltävää aikaa. Tämäkään poissuljentalausekkeen soveltamisalan laajennus ei ole ongelmaton YK:n pakolaissopimuksen näkökulmasta.

Poissuljennan soveltamisalan laajentamisen ongelmallisuutta vähentää se, että palautuskielto soveltuu myös poissuljentatilanteissa. Poissuljenta pakolaisasemasta tai toissijaisesta suojelusta ei siis johda kotimaahan palauttamiseen, jos tämä olisi palautuskiellon vastaista.

Palautuskielto

Asetusluonnokseen sisältyvä palautuskieltoa koskeva säännös mahdollistaisi palautuskiellon vastaisen palautuksen, jos henkilö on vaaraksi sen jäsenvaltion turvallisuudelle, jossa hän oleskelee tai hän on yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa, jollei palauttaminen olisi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan, perustuvan ehdottoman palautuskiellon vastaista. Myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentissa asetettu palautuskielto on ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa vastaavasti ehdoton siten, että palautuskiellon vastainen palautus ei voi

tulla kyseeseen missään olosuhteissa, ei vaikka henkilö vaarantaisi oleskelumaansa turvallisuuden. Onkin vaikea nähdä, missä olosuhteissa yksilön poistaminen maasta voisi tulla kyseeseen asetusluonnokseen sisältyvän säännöksen perusteella, tai toisin sanoen, missä tilanteissa pakolaisaseman tai toissijaisen suojelun myöntämisedellytykset täyttävä henkilö voitaisiin palauttaa kotimaahansa ilman, että se muodostaisi ehdottoman palautuskiellon loukkauksen. Ehdotetun säännöksen ottamiselle asetukseen ei siten ole perusteita.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä

Asetusluonnos mahdollistaisi matkustusasiakirjojen jättämisen myöntämättä kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvien pakottavien syiden vuoksi. Kuten perusmuistiossa todetaan, matkustusasiakirjojen antamatta jättäminen voi rajoittaa perustuslain 9 §:ssä turvattua oikeutta lähteä maasta ja on siten ongelmallinen kyseisen perustuslain säännöksen valossa.

Sur place –tilanteet

Asetusluonnos velvoittaisi viranomaiset ottamaan hakemusta tutkiessaan huomioon, perustuuko hakijan perusteltu pelko joutua vainotuksi tai todellinen uhka joutua kärsimään vakavaa haittaa olosuhteisiin, jotka hän on omilla toimillaan aiheuttanut alkuperämaasta lähdön jälkeen tarkoituksenaan täyttää kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytykset. Tämäkään säännös ei ole ongelmaton YK:n pakolaissopimuksen valossa. Pakolaisasemaa myönnettäessä ratkaisevaa on, onko yksilöllä perusteltu pelko tulla vainotuksi kotimaassaan pakolaissopimuksessa mainitun syyn vuoksi. Jos nämä pakolaismääritelmän kriteerit täyttyvät, henkilö on pakolainen, eikä merkitystä voida antaa pakolaismääritelmän tai pakolaissopimuksen ulkopuolisille seikoille – ei ainakaan niin epävarmoille, kuin henkilön oletetulle tarkoitukselle. Tämän vuoksi ehdotettuun sääntelyyn tulee suhtautua varauksellisesti.

Oleskeluluvan kesto

Sääntely, jonka mukaan pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien henkilöiden oleskeluluvat olisivat kestoltaan eripituisia, on lähtökohtaisesti ongelmallinen unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan sekä perustuslain 6 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien kannalta. Tämänkaltainen erottelu voidaan tehdä vain, jos sille on osoitettavissa ihmis- ja perusoikeusjärjestelmän valossa hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia perusteita. Pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun tarpeen taustalla olevat tilanteet eivät tavallisesti ole sillä tavoin erilaisia, että ne itsessään oikeuttaisivat erilaisen kohtelun. Perusmuistiossa erottelua perustellaan sillä, että toissijaisen suojelun taustalla usein olevat aseelliset konfliktit voivat olla kestoltaan lyhyempiä kuin pakolaisaseman perusteena oleva yksilöön kohdistuva vaino. Tämä peruste vaikuttaa kuitenkin varsin spekulatiiviselta. Lisäksi on huomattava, että toissijainen suojelu tulee kyseeseen myös, jos henkilöä uhkaa kotimaassaan kuolemanrangaistus tai teloitus tai kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Nämä suojeluperusteet eivät ole luonteeltaan tai kestoltaan olennaisesti erilaisia kuin pakolaissopimuksessa tarkoitettu vaino, eikä eri suojelukategorioiden erottelua siten voida perustella suojelun tarpeen taustalla olevien syiden eroilla.

On myös huomattava, että erottelun perustuminen kansainvälisoikeudelliseen tai EU-oikeudelliseen velvoitteeseen ei sellaisenaan tee erottelua hyväksyttäväksi (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Hode and Abdi v The United Kingdom 6.11.2013).

Helsingissä 11.5.2017

OTT Eeva Nykänen