Sisäministeriö LAUSUNTO SM2017-00164

MMO Räty Johanna(SM) 10.05.2017

Viite

Asia

Perustuslakivaliokunnan kuuleminen 12.5.2017 klo 9.00; Valtioneuvoston jatkokirjelmä eduskunnalle Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

Komission ehdotus määritelmäasetukseksi

Komission 13.7.2016 osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa toista säädöspakettia antama määritelmäasetusehdotus pohjautuu nykyiseen direktiiviin. Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa yhteisiä edellytyksiä kansainvälisen suojelun myöntämiseksi sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.

Ehdotusta on käsitelty neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkuvuoteen 2017. Käsittely on siirtynyt OSA-neuvoksiin 24.3.2017. Puheenjohtajamaan tavoitteena on saavuttaa osittainen yleisnäkemys omalla kaudellaan. Direktiiviin verrattuna asetukseen on tehty pääosin pieniä täsmennyksiä. Joidenkin ehdotuksen osien, kuten oleskelulupien pituuden ja kolmen kuukauden säännön, osalta on keskusteluissa palattu takaisin direktiiviä lähempänä olevaan sääntelyyn.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan jatkokirjeessä käsiteltävien asiakohtien osalta on otettu asianmukaisesti huomioon EU:n perusoikeuksia koskeva sääntely. Komissio on ehdottanut direktiivin sisältöä muutettavaksi siltä osin, kuin nykyisiä säännöksiä on ollut tarpeen selventää oikeuskäytännön valossa.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan puheena olevat säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain tai muiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Jatkokirjeen sisältämien asiakohtien osalta ehdotusta ei voida pitää pakolais- ja muiden ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ongelmallisena sikälikään, että siihen sisältyviä tulkintoja on EU-oikeudessa jo vakiintuneesti pidetty näiden sopimusten mukaisena.

Valtioneuvosto katsoo, että kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen EU:n alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. EU:ssa on jo pitkään pyritty yhteisen turvapaikkapolitiikan luomiseen ja muuttovirtojen hallintaan. Jäsenmaiden järjestelmät eroavat edelleen merkittävästi toisistaan. Tarvitaan tehokkaampia yhteisiä ratkaisuja. Kansainvälisen suojelun myöntämistä, suojeluasemia koskevan päätöksenteon ja suojelun sisältöä koskevien säännösten yhdenmukaistamista on tarpeen jatkaa.

Toimintaympäristössä on tapahtunut muutoksia, jotka liittyvät uudentyyppisiin, vakaviin turvallisuusuhkiin. Tarve varmistaa jäsenvaltioiden sisäinen turvallisuus on korostunut. Suomenkin tulee osaltaan uudelleen tarkastella ja mukauttaa päätöskäytäntöjään ja tulkintojaan.

Jatkokirjeessä käsitellään erityisesti seuraavia, kansallisen lainsäädännön näkökulmasta tässä vaiheessa keskeisiä ehdotuksen osia.

Oleskelulupien pituus, jatkolupa ja pysyvä oleskelulupa

Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien oleskelulupien pituudet vaihtelevat merkittävästi jäsenmaissa. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen tärkeimpiä tavoitteita on edelleen liikkumisen estäminen, minkä saavuttamiseksi valtioneuvosto pitää ensisijaisen tärkeänä yhdenmukaistaa oleskelulupien pituus siinä määrin kuin se jäsenmaiden väliset nykyiset erot huomioon ottaen on poliittisesti mahdollista.

Paras vaihtoehto olisi, että EU-tasolla määritettäisiin kansainvälistä suojelua saavien oleskelulupien pituuksille tarkat vuosimäärät. Pakolaiselle myönnettävä lupa voisi siinä tapauksessa olla toissijaista suojelua saavan lupaa pidempi. Valtioneuvosto on oleskelulupien pituuden suhteen avoin eri vaihtoehdoille ja voi hyväksyä sen, että **komission ehdotuksen mukaisesti** pakolaiselle myönnettäisiin oleskelulupa ensin kolmeksi vuodeksi ja toissijainen suojeluaseman perusteella oleskelulupa myönnettäisiin ensin yhdeksi vuodeksi.

Toissijaisesti olisi hyväksyttävissä lupien samanpituisuus molemmissa suojelukategorioissa, mikä vastaisi kansallista nykytilaa. Vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä, että päästäisiin yhteisymmärrykseen tarkoista vuosimääristä. Viimesijaisesti voidaan hyväksyä myös se, että niin pakolaisten kuin toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituuksille asetetaan vähimmäisrajat. Myös enimmäisrajojen asettaminen molemmille ryhmille erikseen voidaan hyväksyä, jos kompromissin saavuttaminen sitä edellyttää. Valtioneuvosto pitää parempana, että pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville asetettavat vähimmäis- ja/tai enimmäisrajat poikkeaisivat toisistaan.

Jatkolupien osalta kannatetaan ensisijaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan luvan voimassaoloaikaa voidaan jatkaa pakolaisten osalta kolmen vuoden ja toissijaista suojelua saavien osalta kahden vuoden jaksoissa. Valtioneuvosto hyväksyy sen, että pysyvää oleskelulupaa ei tällöin enää voisi myöntää kansainvälistä suojelua saaville kansallisen lainsäädännön perusteella. Toissijaisesti voidaan hyväksyä, että jatkolupien pituus ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen jää kansallisen sääntelyn varaan.

Tarkkojen ja vuosimääräisesti eripituisten oleskelulupien hyväksyminen pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville EU-tasolla tarkoittaisi muutosta kansalliseen nykytilaan, jossa ensimmäinen oleskelulupa myönnetään molemmille ryhmille neljäksi vuodeksi. Ehdotus lyhentäisi myös jatkolupien pituuksia, jotka myönnetään nyt neljäksi vuodeksi, mikä on ulkomaalaislaissa niille määritetty enimmäispituus.

Suomessa on yleensä pidetty tarkoituksenmukaisena kohdella mahdollisimman samalla tavalla pakolaisia ja toissijaista suojelua saavia. Myös osassa muita jäsenmaita oleskeluluvat ovat molemmille ryhmille samanpituiset. Monissa jäsenmaissa näiden kahden ryhmän oikeudet sen sijaan eroavat toisistaan, myös oleskelulupien pituuden suhteen. Voimassaolevassa direktiivissä on määritelty pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oleskeluluville erilaiset vähimmäiskestot.

EU-oikeudessa ja monissa jäsenmaissa toissijainen suojelu nähdään pakolaisten suojelua täydentävänä ja siihen nähden selvästi erillisenä. Pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien kohtelu ei ole täysin samanlaista myöskään ulkomaalaislaissa. Pakolaisia kohdellaan nykyisellään suotuisammin toimeentuloedellytyksen osalta.

Suomessa ulkomaalaisille myönnettävät ensimmäiset oleskeluluvat ovat tälläkin hetkellä eripituisia. Komission ehdotus vuoden pituisesta ensimmäisestä luvasta toissijaista suojelua saaville vastaisi ulkomaalaislain pääsäännön mukaista oleskeluluvan pituutta.

Arvioitaessa eripituisten lupien hyväksyttävyyttä pakolaisille ja toissijaista suojelua saaville tulee ottaa huomioon näiden kahden suojeluaseman perusteiden erilaisuus. Toissijaista suojelua myönnetään useimmiten ulkomaalaislain 88 § 1 momentin 3 kohdan perusteella aseellisen selkkaukseen liittyvistä syistä. Alueen turvallisuustilanteella voi olla suuri merkitys suojelun tarpeeseen henkilökohtaisten perusteiden ohella tai jopa ilman niitä. On mahdollista, että turvallisuustilanne muuttuu nopeasti niin, että siihen osin tai pelkästään perustuva suojelun tarve lakkaa. Toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen. Siksi olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Luvan pituus ei sinänsä vaikuta suojelun tasoon tai laatuun. Asetusehdotuksella haetaan yhteisiä eurooppalaisia ratkaisuja. Myös Suomen tulee pystyä mukautumaan eurooppalaisiin käytäntöihin. Oleskelulupien pituus on ainoa oikeus, jossa näiden kahden suojeluaseman erilaisuus ilmenisi komission ehdotuksen mukaan jäsenmaita velvoittavasti myös konkreettisesti. Valtioneuvosto ei pidä oleskelulupien erilaista pituutta näille kahdelle ryhmälle ristiriitaisena perustuslain 6 §:n kanssa.

Suojeluaseman poistaminen, pakolaisaseman myöntämättä jättäminen ja toissijaisen suojeluaseman poissulkeminen turvallisuuden tai yhteiskunnan suojelemisen vuoksi

Direktiivin säännöksiä suojeluasemien poistamisesta, aseman myöntämättä jättämisestä pakolaiselle tai toissijaisen suojeluaseman poissulkemisesta turvallisuuteen ja yhteiskunnan suojelemiseen liittyvien syiden vuoksi ei ole otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Nämä perusteet on johdettu Geneven pakolaissopimuksen palautuskieltosäännöksestä ja ne ovat direktiivin myötä vakiintuneet EU-oikeudessa.

Neuvoston asiantuntijavalmistelussa on todettu, että turvallisuudella tarkoitetaan nimenomaan kansallista turvallisuutta. Tämä tarkennetaan asetustekstiin.

Valtioneuvosto katsoo, että pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema tulisi voida poistaa ja toissijainen suojeluasema voida poissulkea, kun suojelua saava henkilö on vaaraksi turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Pakolaisen kohdalla yhteiskunnalle vaaraksi oleminen edellyttää, että hänet on tuomittu lainvoiman saaneella tuomiolla erityisen törkeästä rikoksesta. On myös perusteltua, että pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, jos edellä todettu vaara on olemassa, eikä asemaa ole vielä myönnetty. Säännökset ovat tärkeitä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.

Suoja palauttamiselta

Valtioneuvosto katsoo, että palauttamista koskevassa päätöksenteossa on noudatettava palautuskieltoa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden mukaisesti. On keskeistä, että palauttaminen olisi mahdollista turvallisuutta tai yhteiskuntaa uhkaavissa äärimmäisissä tilanteissa jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden ja yhteiskunnan suojelemiseksi, jos em. velvoitteet eivät sitä kiellä. Säännös perustuu Geneven pakolaissopimukseen ja EU:n primäärioikeuteen. Se on vakiintunut EU-oikeudessa pakolaisten osalta. Siinä on kyse jäsenvaltion viranomaisten harkintaan jäävästä mahdollisuudesta. Suomen viranomaisten on noudatettava ehdottomia kansainvälisen ja EU-oikeuden palautuskieltosäännöksiä sekä kansallista perusoikeussääntelyä. Suomen

viranomaiset eivät voi palauttaa henkilöä tilanteissa, joissa perustuslaki estää palauttamisen. Tämän vuoksi valtioneuvosto on valmis hyväksymään palautusmahdollisuutta koskevan säännöksen. Hyväksyttävissä on myös se, että palautusmahdollisuutta sovellettaessa voitaisiin pakolaisasema jättää myöntämättä, jos asemaa koskevaa päätöstä ei ole vielä tehty.

Jatkokirjeessä on käyty tarkemmin läpi perustuslain ja ulkomaalaislain palauttamis- ja karkottamissäännöksiä. Ehdotuksen palautussäännös vastaa pakolaisten osalta direktiivin säännöstä, jota ei otettu ulkomaalaislakiin. Suomen lainsäädännössä palautuskielto on ehdottomampi kuin Geneven pakolaissopimuksessa ja direktiivissä, joiden mukaan pakolaisen voi palauttaa myös maahan, johon nähden hän on edelleen suojelun tarpeessa, kun hän muodostaa määritetyin tavoin uhan oleskeluvaltion turvallisuudelle tai sen yhteiskunnalle ja kun kansainväliset velvoitteet eivät kiellä palauttamista. Pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa, ei voi vedota pakolaissopimuksen karkotus- ja palautuskieltomääräykseen (33 artikla). Ulkomaalaislain palautuskielto vastaa ehdottomuudessaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan palautuskieltoa. Myös perustuslain säännöksen on katsottu olevan ehdoton.

Unionin tuomioistuin on arvioinut direktiivin mukaista palautusmahdollisuutta. Sen mukaan kyse on äärimmäisestä keinosta, johon jäsenvaltio voi turvautua, jos mikään muu toimenpide ei ole mahdollinen tai riittävä sen uhan torjumiseksi, jonka pakolainen aiheuttaa oleskeluvaltion turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Kyse on vain jäsenvaltioiden harkintaan jäävästä mahdollisuudesta ja ne voivat valita vähemmän ankaria vaihtoehtoja (C-373/13, H.T., kohdat 70–72).

Euroopassa voimassa olevat normit vaikuttavat antavan mahdollisuuden palauttaa poikkeuksellisissa, äärimmäisissä tilanteissa suojelun tarpeessa olevia ainakin siltä osin, kuin asianomaiseen voidaan soveltaa pakolaissopimuksen 33 artiklaa, mutta jos samalla soveltuisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, ei palautus näytä missään olosuhteissa mahdolliselta. Vaikuttaa, että tilanteet, joissa palautusmahdollisuutta voisi soveltaa, olisivat hyvin harvinaisia.

Suomessa perustuslain palautuskiellon ei ole katsottu sisältävän minkäänlaista palautusmahdollisuutta edes rikollisten kohdalla. Perustuslaki antaa pidemmälle menevää turvaa kuin Geneven pakolaissopimus.

Muuttuneessa turvallisuusympäristössä sisäisen turvallisuuden takaaminen Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa on keskeistä. On tarve yhtenäistää jäsenvaltioiden käytäntöjä. Vaikka säännös vaikuttaa antavan mahdollisuuden palauttamiseen ja sitä koskevaan harkintaan tietyissä äärimmäisissä tilanteissa, sille asetetaan myös tiukat edellytykset. Sikäli kuin perustuslain palautuskieltosäännöksen katsotaan olevan ehdottomampi kuin asetuksen mukaan noudatettavat EU- ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet, valtioneuvosto korostaa vielä, että säännös ei velvoita palauttamaan ketään ja harkinnassa voidaan päätyä käyttämään muita vaihtoehtoja. Koska viranomaisten tulee noudattaa myös jäsenvaltioita sitovia ihmisoikeusvelvoitteita, erityisesti em. ehdottomia palautuskieltoja, valtioneuvosto pitää säännöksen hyväksymistä mahdollisena myös ihmis- ja perusoikeuksien näkökulmasta.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Valtioneuvosto katsoo, että kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa tulisi jättää uusimatta tai peruuttaa, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan. Ehdotus ei ole ristiriidassa perus- tai ihmisoikeuksien kanssa.

Neuvottelujen loppuvaiheessa useat jäsenmaat ovat vielä nostaneet esiin tarpeen sisällyttää myös asetukseen jo direktiiviin sisältyneet yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt oleskeluluvan uusimatta jättämisen ja peruuttamisen perusteena. Keskusteluissa on pyritty vaikuttamaan siihen, että tämä peruste ei muotoutuisi jäsenmaita velvoittavaksi. Näin voitaisiin välttää suojelua saavien tilanteen monimutkaistuminen ja huonontuminen nykytilasta heille Suomessa myönnettävien oikeuksien suhteen.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä

Valtioneuvosto katsoo, että matkustusasiakirja tulisi voida jättää myöntämättä suojeluaseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt edellyttävät sitä. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota kansallisten perusoikeussäännösten asettamiin rajoihin. Suomi pyrkii neuvotteluissa vielä selventämään asiaa PL 9 §:n kannalta, sillä matkustusasiakirjan omistaminen vaikuttaa suoraan henkilön mahdollisuuteen poistua maasta. Suomessa liikkumisvapaus ja vapaus poistua maasta on turvattu perustuslaissa. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi sur place -tilanteissa

Sur place -pakolaiseksi kutsutaan henkilöä, joka ei ollut pakolainen lähtiessään kotimaasta, mutta josta myöhemmin tulee pakolainen. Väärinkäytösten estäminen on järjestelmän uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita. Monet jäsenmaat haluavat kehittää yhteisiä säännöksiä tilanteiden varalta, joissa henkilö toimii alkuperämaasta lähdön jälkeen tavalla, jonka ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on perusteiden luominen kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttymiselle.

Valtioneuvosto pitää selvänä, että kansainvälisen suojelun tarve voi lähtökohtaisesti perustua myös alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Se voidaan kuitenkin hyväksyä, että viranomainen velvoitetaan ottamaan päätöksenteossa huomioon tai arvioimaan nykyistä tiukemmin tämänkaltaista mahdollista väärinkäyttöä sisältävää toimintaa. Viranomaisen tulee voida ottaa huomioon yksittäisen tapauksen olosuhteet, eikä kansainvälisen suojelun myöntämisedellytysten täyttymiseen johtaneiden toimien motiivi voi olla päätösharkinnassa ratkaisevaa. Valtioneuvosto katsoo, että määrittävän viranomaisen velvoittaminen ottamaan päätösharkinnassa huomioon ja mahdollisesti arvioimaan ehdotetuin tavoin tiukemmin hakijan sur place -perusteita ei ole pakolaissopimuksen vastaista sikäli kuin siinä on kyse olosuhteiden huolellisesta tarkastelusta, jolloin kyse voisi käytännössä olla hakemuksen jossain määrin tavanomaista tarkemmasta tutkimisesta, mutta ei myöntämiskriteereiden tulkitsemisesta tiukemmin tai ainakaan pakolaissopimuksen vastaisesti. Päätösharkinnassa arvioidaan aina hakijoiden uskottavuutta.

Oikeuksien perustuminen oleskelulupaan tai suoraan suojeluasemaan

Suomessa useat oikeudet ja etuudet perustuvat siihen, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvana, joten ne riippuvat siitä, onko hänellä oleskelulupa. Oikeuksien sitominen asetuksessa pääosin suoraan suojeluasemaan olisi kansallisella tasolla periaatteellinen muutos, jonka vaikutusten voidaan toisaalta arvioida jäävän käytännössä merkityksettömiksi, koska Suomessa oleskelulupa myönnetään samanaikaisesti suojeluaseman kanssa, toisin kuin joissain jäsenmaissa. Pakolaissopimuksessa useat pakolaisille turvatuista oikeuksista edellyttävät laillista oleskelua jäsenvaltion alueella.

Valtioneuvosto pitää hyvänä sitä, että asetuksessa pyritään tarkentamaan, mitkä kansainvälistä suojelua saavien oikeuksista edellyttäisivät myönnettyä oleskelulupaa ja mitkä perustuisivat suoraan suojeluasemaan. Jotta vältetään kansainvälistä suojelua saavien tilanteen monimutkaistuminen ja huonontuminen nykytilasta tältä osin, asetuksen tulee jatkossakin mahdollistaa oleskeluluvan myöntäminen samanaikaisesti suojeluaseman kanssa ja suojeluun perustuva oleskelulupa tulee olla peruutettavissa tai jätettävissä uusimatta vain silloin, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan.

Neuvottelujen loppuvaiheessa useat jäsenmaat ovat vielä nostaneet esiin tarpeen sisällyttää myös asetukseen jo direktiiviin sisältyneet yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät syyt oleskeluluvan uusimatta jättämisen ja peruuttamisen perusteena. Keskusteluissa on pyritty vaikuttamaan siihen, että tämä peruste ei muotoutuisi jäsenmaita velvoittavaksi. Näin voitaisiin välttää suojelua saavien tilanteen monimutkaistuminen ja huonontuminen nykytilasta heille Suomessa myönnettävien oikeuksien suhteen.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi