OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen

11.5.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN KOMISSION EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (MÄÄRITELMÄASETUS) (U 35/2016 VP); JATKOKIRJELMÄ (UJ 7/2017 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa määritelmäasetusehdotusta koskevasta valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 7/2017 vp. 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. Asetus olisi sellaisenaan välittömästi sovellettavaa oikeutta, toisin kuin direktiivi. Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti asetus syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen lainsäädännön.

Asetusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n oikeudessa turvattujen oikeuksien kannalta. Perustuslakivaliokunta on asetusehdotusta aikaisemmin käsitellessään kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta on sen valmistelussa arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (PeVL 43/2016 vp).

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

Oikeusministeriötä on kuultu jatkokirjelmän valmistelussa.

Seuraavassa tarkastellaan eräitä jatkokirjelmässä esille tuotuja, valtiosääntöisesti arvioituna keskeisimpiä seikkoja.

Palautuskielto

Ehdotetun asetuksen 23 artiklan mukaan jäsenvaltio voi palauttaa pakolaisen, kansainvälistä suojelua saavan henkilön tai henkilön, joka voi saada toissijaista suojelua, jos on perusteltu syy katsoa hänen olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai jos henkilö on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaarallinen yhteiskunnalle, jollei EU:n oikeudessa ja kansainvälisessä oikeudessa turvattu palauttamiskielto sitä estä.

Tässä yhteydessä on merkityksellistä, että esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968; ns. Geneven pakolaissopimus) 33 artikla mahdollistaa henkilön palauttamisen tämän henkeen tai vapauteen kohdistuvasta uhasta huolimatta, jos on perusteltua aihetta olettaa hänen esimerkiksi olevan vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle. Perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädetty palauttamiskielto on sitä vastoin ehdoton. Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Asetusluonnoksen valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, että ehdotettu palauttamista koskeva sääntely ei sanamuotonsa perusteella ehdottomasti velvoita jäsenvaltioiden viranomaisia palauttamaan henkilö artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, vaan kyse on viranomaisten harkintaan jäävästä mahdollisuudesta. Tällaisessa harkinnassa voidaan ottaa muu asiaan vaikuttava kansallinen sääntely huomioon. Näin ollen ehdotettu asetuksen sääntely ei tältä osin näytä olevan valtiosääntöisesti ongelmallinen, sillä perustuslain 9 §:n 4 momentissa säädettyä palauttamiskieltoa voidaan - ja tulee - Suomessa siten soveltaa vastaisuudessakin.

Voidaan lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että kansainvälisessä oikeudessa turvattua palauttamiskieltoa tulisi asetusehdotuksenkin mukaan kunnioittaa, eli kyse ei ole kiellon käyttöalan kaventamisesta tältä osin tai siihen tehtävästä poikkeuksesta. Yleissopimuksessa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1999; Euroopan ihmisoikeussopimus) kielletään kiduttaminen sekä epäinhimillinen tai halventava kohtelu ja rankaiseminen, mistä voidaan johtaa palautuskielto. Kyseinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artikla on sanamuotonsa perusteella ehdoton. Näin ollen - kuten jatkokirjelmässäkin todetaan (s. 11) - sellaiset tilanteet

joissa palautusmahdollisuutta voitaisiin muissakaan jäsenmaissa soveltaa, vaikuttavat harvinaisilta.

Matkustusasiakirjojen myöntämättä jättäminen

Ehdotetun asetuksen mukaan matkustusasiakirja on jätettävä myöntämättä suojeluaseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät.

Koska matkustusasiakirja on lähtökohtaisesti tarpeen suojeluaseman saaneen maasta poistumiseksi, ovat sen antamis- ja epäämisedellytykset olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maastapoistumisoikeuden toteutumiselle (vrt. PeVL 27/2005 vp). Perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetyn mukaisesti jokaisella on oikeus lähteä maasta. Maastalähtemisoikeuden turvaavaan säännökseen liittyy kvalifioitu lakivaraus, jonka mukaan tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Nämä rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voida säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51/II; PeVL 27/2005 vp).

Kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä voidaan Suomen oikeusjärjestelmässä pitää sisällöltään varsin täsmentymättöminä ilmaisuina (PeVL 45/2014 vp). Lienee selvää, että jäsenvaltioilla on oltava ainakin jonkin verran kansallista liikkumavaraa harkittaessa sitä, milloin on käsillä kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvä pakottava syy. Tästä huolimatta vaikuttaa siltä, että ehdotetun asetuksen pakottava sääntely saattaisi tulla sovellettavaksi muissakin kuin perustuslain 9 §:n 2 momentin sallimissa tilanteissa. Asetusneuvotteluissa on siten syytä pyrkiä varmistumaan siitä, että lopullinen asetuksen sääntely on sopusoinnussa perustuslain 9 §:n 2 momentin kanssa.

Oleskelulupien pituus

Jatkokirjelmässä todetaan neuvoston työryhmässä olleen esillä useita kompromissiehdotuksia kansainväliseen suojeluun perustuvien oleskelulupien pituutta koskeviksi säännöksiksi (s. 7). Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan pakolaisen oleskelulupa myönnettäisiin ensin kolmeksi vuodeksi, ja toissijainen suojeluasema ensin yhdeksi vuodeksi.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn kannalta. Henkilön oikeusasemaa (joko pakolaisena tai toissijaista suojelua saavana) voitaneen pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuna muuna henkilöön liittyvänä syynä, joten ehdotettua sääntelyä tulisi arvioida myös kyseisen syrjintäkieltosääntelyn kannalta. Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten

välillä. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (mm. PeVL 23/2012 vp).

Jatkokirjelmässä todetaan toissijaista suojelua saavan henkilön tilanteen voivan muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen ja siksi olevan perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin (s. 13). Tällaiset seikat muodostanevat sellaisen hyväksyttävän syyn, joka mahdollistaa yhtäältä pakolaisaseman ja toisaalta toissijaista suojelua saavan henkilön oikeusaseman muodostumisen oleskeluluvan pituuden osalta erilaiseksi. Oikeasuhtaisuusperiaatteen kannalta on kuitenkin tärkeää, että jatkoneuvotteluissa varmistetaan se, etteivät eri suojeluasemien perusteella myönnettävät oleskeluluvat muodostu pituudeltaan perusteettoman erilaisiksi.

Pakolaisen määritelmä, poissulkeminen, suojeluaseman myöntämättä jättäminen

Ehdotetussa asetuksessa on lukuisia säännöksiä, jotka koskevat niitä perusteita, joilla suojeluasema tulisi myöntää, poissulkea tai poistaa.

Puheena olevien ehdotusten osalta sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin keskeinen lähtökohta on perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. On kuitenkin selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (mm. PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Jatkokirjelmässä tarkemmin kuvatulla tavalla nämä ehdotukset perustuvat osittain suoraan Geneven pakolaissopimuksen määräyksiin ja osittain ne on johdettu siitä (esimerkiksi pakolaissopimuksen palautuskiellon rajoitussääntelystä on johdettu ehdotettu säännösehdotus, jonka mukaan turvallisuudelle tai yhteiskunnalle vaaraksi oleminen voi olla perusteena pakolaisaseman poistamiselle, ks. jatkokirjelmän s. 9). Eräiltä osin asetuksen säännösehdotukset perustuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja sen kodifioimiseen. Ehdotetusta sääntelystä ei siten tältä osin näyttäisi olevan huomauttamista.