Valiokunnan lausunto PeVL 43/2016 vp– U 35/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) (U 35/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Johanna Räty, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi neljä ehdotusta. Yksi näistä on ehdotus (KOM (2016) 466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 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 (jäljempänä määritelmäasetus) sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi. Toiseen pakettiin kuuluvat myös ehdotus (KOM (2016) 467 lopullinen) menettelyasetukseksi, ehdotus (KOM(2016) 465 lopullinen) vastaanottodirektiivin uudelleen laatimiseksi ja ehdotus (KOM (2016) 468 lopullinen) asetukseksi uudelleensijoittamisesta.

Komissio ehdottaa, että määritelmädirektiivi muutetaan asetukseksi, jolloin siitä tulee jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Ehdotus pohjautuu nykyiseen määritelmädirektiiviin, joka

kumotaan asetuksen voimaantulon myötä. Määritelmäasetusta koskevalla ehdotuksella komissio pyrkii entisestään yhdenmukaistamaan yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistämään turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta.

Asetuksessa asetetaan standardit henkilöiden määrittämiseksi kansainvälisen suojelun saajiksi ja määritetään sisältö myönnettävälle suojelulle. Ehdotukseen ei enää sisälly mahdollisuutta tarjota suotuisampaa kohtelua. Jäsenvaltiot voivat ottaa asetuksessa säädetyn ohella käyttöön kansallisia välineitä, mutta vain tavalla, joka ei heikennä asetuksen soveltamista.

Valtioneuvoston kanta

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa. Lähtökohtaisesti Suomi pyrkii siihen, että muutokset eivät lisää merkittävästi hallinnollisia menoja. Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessin yhteydessä.

On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen. Kansainvälisen suojelujärjestelmän tarkoituksena on palvella suojelun tarpeessa olevia, ja kun tarve lakkaa, myös suojeluasema voidaan lakkauttaa.

Jäsenvaltioille asetettava velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan päätöskäytäntöön pyrittäessä. Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Määritelmäasetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Heidän edelleen liikkumistaan jäsenvaltiosta toiseen pyritään vähentämään muuttamalla pitkään oleskelleita koskevan direktiivin säännöksiä oleskeluluvan myöntämisestä. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Valtioneuvosto katsoo, että määrittelyasetukselle ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on sekä toissijaisuusperiaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotukseen otetaan kantaa muilta osin, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset sosiaaliturvaan ja työmarkkinoihin mukaan lukien, kun sen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisen valmistelun edetessä lisää tietoa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tarkastelu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta

Asetusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan ehdotuksen suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin koskevassa jaksossa, että komission mukaan ehdotus kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnistettuja periaatteita. Ehdotus pyrkii varmistamaan turvapaikanhakijoiden ja heidän perheenjäsentensä ihmisarvon kunnioittamisen ja oikeuden turvapaikkaan sekä edistämään perusoikeuskirjan artikloita, jotka koskevat ihmisarvoa, yksityis- ja perhe-elämän suojaa, ilmaisun ja tiedonsaannin vapautta, oikeutta koulutukseen, oikeutta valita ammatti ja oikeutta työskennellä, oikeutta elinkeinonharjoittamiseen, oikeutta turvapaikkaan, syrjimättömyyttä, lapsen oikeuksia, sosiaaliturvaa ja sosiaalihuoltoa sekä terveydenhoitoa.

Ehdotuksen arviointi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta jää niin ehdotuksen perusteluissa kuin valtioneuvoston kirjelmässäkin kuitenkin pintapuoliseksi. Valiokunta pitää sinänsä ymmärrettävänä, että valtioneuvoston kanta täsmentyy asetusehdotuksen käsittelyn edetessä. Kuitenkin nyt käsillä olevan ehdotuksen arviointi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on sääntelykohde huomioon ottaen siinä määrin vähäistä, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjoa perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta on jo valmistelun tässä vaiheessa arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (ks. myös PeVL 34/2016 vp ja PeVL 26/2016 vp). Valiokunta korostaa perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä myös ehdotuksen jatkovalmistelussa.

Asetuksen jatkovalmistelussa on erityisesti huolehdittava, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. Valmistelussa tulee tarkastella sääntelykokonaisuuden ja yksittäisten säännösten, kuten palautuskieltosäännöksen, suhdetta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen.

Perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi sekä se, että sääntely täyttää täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset, muodostuvat valiokunnan käsityksen mukaan erityisen merkittäviksi nyt käsillä olevassa tilanteessa. Nykyinen direktiivisääntely ehdotetaan korvattavaksi asetuksella. Asetukseen ei enää otettaisi direktiiviin sisältyvää säännöstä, jonka nojalla jäsenvaltio voisi myöntää EU-sääntelyä edullisempaa kohtelua. Asetus muodostaisi näin ollen pääosin sekä vähimmäis- että enimmäistason suojelulle. Asia on merkityksellinen

myös sen vuoksi, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus on osa varsin laajaa yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että perusoikeuksien suojaan liittyvien muutosten ja tulevien muiden uudistusten yhteisvaikutus ei saa muodostua kohtuuttomaksi (ks. esim. PeVL 33/2016 vp, PeVL 19/2016 vp, s. 2, PeVL 32/2014 vp). Valiokunta on myös katsonut, että samaan asiakokonaisuuteen liittyvien uudistusten toteuttaminen erillisillä lainsäädäntöhankkeilla voi merkitä sitä, että valiokunta joutuu arvioimaan tiettyä esitystä puutteellisten tietojen perusteella eikä voi ottaa arvioinnissaan huomioon eri esitysten kumulatiivisia vaikutuksia (ks. PeVL 60/2014 vp). Valiokunta huomauttaa, että valtioneuvoston on syytä arvioida turvapaikkajärjestelmän uudistusten vaikutuksia mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on myös syytä pyrkiä vaikuttamaan siten, että vastaavanlainen arviointi suoritetaan EU:n toimesta.

Muita seikkoja

Valtioneuvoston kannassa kiinnitetään huomiota jäsenvaltiolle asetusehdotuksessa asetettavaan velvollisuuteen ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus. Valtioneuvoston mukaan ohjeistus ei voi olla luonteeltaan päätöksentekijää vahvasti sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei yhdenmukaisempaan ratkaisukäytäntöön tähtäävä ohjeistus voi poistaa tarvetta tutkia kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset kunkin hakijan osalta yksilöllisesti.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen kuitenkin huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 13.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps

jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Anne-Mari Virolainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala