

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.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) (U 35/2016 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 7/2017 vp — U 35/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Johanna Rätty, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg
- oikeustieteen tohtori Eeva Nykänen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 43/2016 vp.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

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 määrittelyä varten 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.

Valtioneuvosto on antanut perustuslain 96§:n mukaisesti 25.8.2016 annettua valtioneuvoston kirjelmää (U 35/2016 vp) täydentävän selvityksen Euroopan komission ehdotuksesta määritelmäasetukseksi. Jatkokirjelmässä tehdään selkoa asian käsittelyn etenemisestä.

Valtioneuvoston kanta

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 jäsenvaltioissa on tarpeen jatkaa.

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

Pakolaisen määritelmä

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun pakolaisen määritelmän, joka sulkee pakolaisen käsitteen ulkopuolelle henkilön, johon sovelletaan asetuksen 12 artiklan poissulkemisperusteita.

Turvallisuutta tai yhteiskuntaa uhkaavan henkilön suojeluaseman poistaminen tai poissulkeminen

Pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema tulisi voida poistaa, 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. Toissijainen suojeluasema tulisi voida myös sulkea pois henkilön ollessa vaaraksi turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. On myös perusteltua, että pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä,

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

jos edellä pakolaisten osalta sanottu vaara on olemassa, eikä asemaa ole vielä myönnetty. Säännökset ovat tärkeitä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.

Teot, jotka voidaan luokitella törkeiksi muiksi kuin poliittisiksi rikoksiksi

Pakolaisaseman poissuljenta törkeän muun kuin poliittisen rikoksen vuoksi tulee voida tehdä, kun kyse on osallistumisesta terrorismiin tai kun erityisen julma, poliittiseksi väitetty teko on kohtuuton väitettyyn poliittiseen päämäärään nähden. Törkeän muun kuin poliittisen rikoksen poissulkemisharkinnassa maahan pakolaisena ottamisen hetkenä voidaan pitää hetkeä, jolloin pakolaisasema tai siihen perustuva oleskelulupa myönnetään.

Palauttamiskielto

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. Tällaisen säännöksen sisällyttäminen määritelmäasetukseen on tärkeää jo signaalivaikutuksen vuoksi. Säännös perustuu Geneven pakolaissopimukseen ja EU:n primäärioikeuteen. Se on vakiintunut EU-oikeudessa pakolaisten osalta. Säännöksessä on kyse jäsenvaltion viranomaisten harkintaan jäävästä mahdollisuudesta. Suomen viranomaisten on noudatettava ehdottomia kansainvälisen ja EU-oikeuden palautuskieltosäännöksiä sekä kansallista perusoikeussäätelyä. Suomen viranomaiset eivät voi palauttaa henkilöä tilanteissa, joissa perustuslaki estää palauttamisen. Tämän vuoksi valtioneuvosto on valmis hyväksymään palautusmahdollisuutta koskevan säännöksen. Valtioneuvoston hyväksyttävissä on myös, että palautusmahdollisuutta sovellettaessa voitaisiin pakolaisasema jättää myöntämättä, jos asemaa koskevaa päätöstä ei ole vielä tehty.

Kansainväliseen suojeluun perustuvan oleskeluluvan uusimatta jättäminen tai peruuttaminen

Kansainväliseen suojeluun perustuva oleskelulupa tulisi jättää uusimatta tai peruuttaa, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan.

Matkustusasiakirjojen jättäminen myöntämättä

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.

Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi sur place -tilanteissa

Väärinkäytösten estäminen on järjestelmän uudistamisen keskeisimpiä tavoitteita. Monet jäsenmaat haluavat kehittää yhteisiä säännöksiä väärinkäyttötilanteiden varalta, joissa henkilö toimii alkuperämaasta lähdön jälkeen tavalla, jonka ainoana tai pääasiallisena tarkoituksena on perusteiden luominen kansainvälisen suojelun myöntämisen edellytysten täyttymiselle. On selvää, että kansainvälisen suojelun tarve voi lähtökohtaisesti perustua myös alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Valtioneu-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

vosto voi kuitenkin hyväksyä sen, että viranomaisen veloitetaan 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.

Oleskeluluvan pituus, uusittavuus sekä pysyvä oleskelulupa

Kansainvälistä suojelua saaville myönnettävien oleskelulupien pituudet vaihtelevat tällä hetkellä merkittävästi eri jäsenmaissa. Yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen kannalta tärkeimpiin tavoitteisiin kuuluu edelleenliikkumisen estäminen. Tavoitteen saavuttamiseksi valtioneuvosto pitää ensisijaisen tärkeänä yhdenmukaistaa oleskelulupien pituus siinä määrin kuin se jäsenmaiden väliset nykyiset erot huomioon ottaen on poliittisesti mahdollista. Paras vaihtoehto olisi se, että EU-tasolla määritettäisiin pakolaisten ja toissijaista suojelua saavien oleskelulupien pituuksille tarkat vuosimäärät. Pakolaiselle myönnettävä lupa voisi siinä tapauksessa olla toissijaista suojelua saavalle myönnettävää 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 valtioneuvoston hyväksyttävissä olisi se, että luvat olisivat samanpituiset molemmissa suojelukategorioissa. Tämä vastaisi kansallista nykytilaa. Vaikuttaa kuitenkin epätodennäköiseltä, että asetusneuvotteluissa päästäisiin yhteisymmärrykseen tarkoista vuosimääristä.

Viimesijaisesti valtioneuvosto voi hyväksyä myös sen, 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 valtioneuvosto kannattaa ensisijaisesti komission ehdotusta, jonka mukaan luvan voimassaoloaikaa voidaan jatkaa pakolaisten osalta kolmen vuoden jaksoissa 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. Heillä säilyisi edelleen mahdollisuus saada pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai Suomen kansalaisuus. Suomessa keskeisten lähtömaiden tilannetta tarkastellaan puolen vuoden välein. Oleskelulupa voidaan evätä, mikäli suojelun tarvetta ei enää ole. Toissijaisesti valtioneuvosto voi hyväksyä sen, että jatkolupien pituus ja pysyvän oleskeluluvan myöntäminen jää kansallisen sääntelyn varaan.

Oikeuksien perustuminen oleskelulupaan tai suoraan suojeluasemaan

On hyvä, että asetuksessa pyritään tarkentamaan sitä, mitkä kansainvälistä suojelua saavien oikeuksista edellyttäisivät myönnettyä oleskelulupaa ja mitkä puolestaan perustuisivat suoraan suojeluasemaan. Jotta vältetään kansainvälistä suojelua saavien tilanteen monimutkaistuminen ja huonontuminen nykytilasta tältä osin, asetuksen tulee jatkossakin mahdollistaa oleskeluluvan

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

myöntäminen samanaikaisesti suojeluaseman kanssa ja suojeluun perustuva oleskelulupa tulee olla peruutettavissa tai jätettävissä uusimatta vain silloin, kun suojeluasema poistetaan tai palautusmahdollisuutta sovelletaan.

Sosiaaliturva ja sosiaaliavustukset

Määriteltäessä sosiaaliavustuksia asetuksessa tulee ottaa huomioon, että sosiaaliavustuksilla (sosiaalihuollolla) on vakiintuneesti tarkoitettu viimesijaisia etuuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion perusteet

Komission ehdottama Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (määritelmäasetus) korvasi voimassa olevan asiaa koskevan direktiivin 2003/109/EY. Asetus yhtenäistäisi kansainvälisen suojelun myöntämisen perusteita ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden oikeuksia EU:n jäsenvaltioissa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valtioneuvoston eduskunnalle lähettämää kirjelmää määritelmäasetusehdotuksesta (U 35/2016 vp) antamassaan lausunnossa PeVL 43/2016 vp. Valiokunta piti tuolloin asetusehdotusta merkityksellisenä monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Valiokunta huomautti, että ehdotuksen arviointi perus- ja ihmisoikeuksien kannalta jäi niin ehdotuksen perusteluissa kuin valtioneuvoston kirjelmässäänkin kuitenkin pintapuoliseksi ja sääntelykohde huomioon ottaen siinä määrin vähäiseksi, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjonnut perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että asetusehdotusta on jo valmisteluvaiheessa 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 korosti myös perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä ehdotuksen jatkovalmistelussa. Valiokunta painotti, että asetuksen jatkovalmistelussa on erityisesti huolehdittava, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. Valiokunnan mukaan jatkovalmistelussa tuli tarkastella sääntelykokonaisuuden ja yksittäisten säännösten, kuten palautuskieltosäännöksen, suhdetta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti arviossaan erityistä huomiota siihen, että komission ehdotuksessa kansallista implementointia edellyttänyt voimassa oleva direktiivi ehdotetaan korvattavaksi suoraan soveltuvalla asetuksella. Valiokunta katsoi, että perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointi sekä se, että sääntely täyttää täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksista johdettavat vaatimukset, muodostuivat erityisen merkittäviksi nyt käsillä olevassa tilanteessa. 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 pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

rusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että komission ehdotuksen mukainen asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt kuitenkin tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan yhtäältä on ollut selvää, että mainitun voimassaolevan EU-lainsäädännön etusijan perusteella ei EU-lainsäädännön valmistelun yhteydessä voi sivuuttaa perus- ja ihmisoikeuksiin liittyviä näkökohtia, vaan valiokunta on paitsi yllä kosketellulla tavalla nyt arvioitavan määritelmäasetusehdotuksen yhteydessä (ks. PeVL 43/2016 vp) niin yleisemminkin arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä valtioneuvoston huomiota valmistelussa myös merkitykselliseen tuomioistuinikäyttöön (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Valiokunta on nimenomaisesti painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetus ehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeuseriaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan lausuntokäytännön mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat olleet merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatus lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan jatkokirjeessä käsiteltävien asiakohtien osalta on otettu asianmukaisesti huomioon EU:n perusoikeuksia koskeva sääntely. Valtioneuvoston arvion mukaan puheena olevat säännökset eivät ole ristiriidassa perustuslain tai muiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Jatkokirjeen sisältämien asiakohtien osalta ehdotusta ei voida valtioneuvoston mielestä pitää pakolais- ja muiden ihmisoikeussopimusten näkökulmasta ongelmallisena sikälikään, että siihen sisältyviä tulkintoja on EU-oikeudessa jo vakiintuneesti pidetty näiden sopimusten mukaisina.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

Palauttamiskielto

Asetusehdotuksen viimeisimmän saatavilla olevan kompromissiehdotuksen 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.

Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännös on sen esitöiden mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Perustuslain 9 §:n 4 momentilla on sen esitöiden mukaan kielletty myös henkilön siirtäminen sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52/II, PeVL 18/2003 vp, s. 4/I).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön perusteella valtio rikkoo ihmisoikeussopimusta, jos se luovuttaa henkilön toiseen maahan 3 artiklassa kiellettyihin olosuhteisiin (ks. esim. Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta 7.7.1989). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on verraten epäselvää, millaisissa tilanteissa asetusehdotuksen mukainen säännös voisi tulla sovellettavaksi siten, että säännöksessä mainittujen henkilöiden palauttaminen ei olisi vastoin yllä tarkasteltuja perus- ja ihmisoikeusnormeja, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia kieltoja. Valiokunnan mielestä ehdotettu palautusmahdollisuus olisi syytä jatkovalmistelussa poistaa asetusehdotuksesta. Perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta on kuitenkin olennaista, että asetusalun 23 artiklassa ei sanamuodon mukaisesti edellytetä henkilön palauttamista kansallisen turvallisuuden tai erityisen vakavan rikoksen johdosta, vaan kyse on palauttamisen sallivasta säännöksestä ("*may be refouled*"). Valiokunta painottaa, että perustuslain 9 §:n 4 momentista johtuu ehdoton oikeudellinen lisäedellytys, jonka tulee täytyä ennen kuin henkilö voidaan palauttaa 23 artiklan mukaisesti. Näin tulkittuna ja sovellettuna ehdotettu 23 artiklan sääntely ei ole valiokunnan mielestä ristiriidassa perustuslain 9 §:n 4 momentin kanssa. Lisäksi merkityksellistä on, että asetusehdotuksen 23 artiklassa säädetty velvoite kunnioittaa palautuskiellon periaatetta unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti osoittaa säädösperustaisesti, ettei palauttaminen 23 artiklan perusteella ole mahdollista vastoin perusoikeuskirjan sääntelyä tai kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Valiokunnan käsityksen mukaan artiklaa olisi kuitenkin syytä täsmentää esimerkiksi lisäämällä 1 kohtaan suora viittaus unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä Suomen tulisi lisäksi pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista.

Matkustusasiakirjojen myöntämättä jättäminen

Komission asetusehdotuksen mukaan matkustusasiakirja on jätettävä myöntämättä suojeluuseman saaneelle silloin, kun kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvät pakottavat syyt sitä edellyttävät. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan artiklan uusimassa muotoilussa ei enää nimenomaisesti velvoitettaisi jäsenmaita olemaan myöntämättä matkustusasiakirjaa pakolaiselle tai toissijaista suojelua saavalle pakottavien yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvien syiden vuoksi. Asetusehdotuksen artiklaa on muutettu siten, että jäsenmaiden on sen mukaan myönnettävä matkustusasiakirja näille henkilöille, elleivät pakottavat yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvät syyt toisin edellytä. Valtioneuvoston käsityksen mukaan asetus ei näin ollen enää sisällä nimenomaista velvoitetta jättää myöntämättä matkustusasiakirjaa, vaan artiklaa voi tulkita siten, ettei se velvoita jättämään matkustusasiakirjaa myöntämättä näillä perusteilla, vaan ainoastaan oikeuttaa siihen. Valtioneuvosto viittaa selvityksessään myös asetuksen johdannon ehdotettuun 45a-kohtaan, jossa todetaan jäsenmaiden viranomaisille jäävän tiettyä harkintavaltaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteiden osalta, mikä valtioneuvoston käsityksen mukaan viittaa tällaiseen liikkumavaraan.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan 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).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotettu säännös on viimeisimmän kompromissiehdotuksen mukaisena ja valtioneuvoston esittämällä tavalla tulkittuna ja sovellettuna yhteensopiva perustuslain 9 §:n 2 momentin kanssa. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston esittämä tulkinta ei kuitenkaan ole asetuksen ehdotettu sanamuoto huomioiden ainoa mahdollinen, ja valtioneuvoston on asetusehdotuksen jatkovalmistelussa varmistuttava esittämänsä tulkinnan oikeellisuudesta. Valiokunta painottaa, että Suomen perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetty lakivaraus on tyhjentävä, eikä valtioneuvosto voi hyväksyä sen kanssa ristiriidassa olevien EU-asetusten säätämistä.

Oleskelulupien pituus

Komission asetusehdotuksen mukaan pakolaisen oleskelulupa myönnettäisiin ensin kolmeksi vuodeksi ja toissijainen suojeluasema ensin yhdeksi vuodeksi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan jatkovalmistelussa on ollut esillä puheenjohtajan ehdotus, jonka mukaan toissijaista suojelua saavien ensimmäinen oleskelulupa olisi voimassa 1—5 vuotta ja pakolaisten lupa 5—10 vuotta. Oleskeluluvat voitaisiin uusia kansallisen lainsäädännön mukaan ja myös rajoittamattomaksi ajaksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyn kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 53/2016 vp, s. 2, PeVL 31/2014 vp; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 42—43). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tähän liittyen katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, etteivät henkilöihin kohdistuvat erottelut saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 60/2002 vp, s. 4, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Valtioneuvoston käsityksen mukaan toissijaista suojelua saaneen henkilön tilanne voi muuttua lyhyemmän ajan kuluessa kuin pakolaisaseman saaneen, minkä johdosta olisi perusteltua, että oleskeluluvan edellytyksiä ja suojelun tarpeen jatkumista tarkasteltaisiin heidän kohdallaan lyhyemmin väliajoin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei ole täysin ongelmaton perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Oleskelulupien pituuden eriyttämiselle on kuitenkin esitetty hyväksyttävät perusteet, eikä se kohtele ihmisiä mielivaltaisesti tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisesti.

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

Voimassa olevan direktiivin säännöksiä suojeluaseman poistamisesta, aseman myöntämättä jättämisestä pakolaiselle tai toissijaisen suojeluaseman poissulkemisesta turvallisuuteen ja yhteiskunnan suojelemiseen liittyvien syiden vuoksi ei ole otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Ehdotetussa asetuksessa on lukuisia säännöksiä, jotka koskevat niitä perusteita, joilla suojeluasema tulisi myöntää, poissulkea tai poistaa.

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. Valtioneuvoston mielestä on myös perusteltua, että pakolaisasema voitaisiin jättää myöntämättä, jos edellä todettu vaara on olemassa eikä asemaa ole vielä myönnetty. Säännökset ovat valtioneuvoston käsityksen mukaan tärkeitä sisäisen turvallisuuden takaamiseksi.

Mainittujen säännösehdoitusten osalta sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin keskeinen lähtökohhta on perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa säädetyn mukaisesti ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Lähtökohdana on kansainvälisen oikeuden sääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. On kuitenkin selvää, että sääntelyn on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (ks. esim. PeVL 16/2010 vp, PeVL 4/2004 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asetuksen jatkovalmistelussa on selvitetävä seikka-peräisesti näiden säännösten suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja erityisesti YK:n

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2017 vp

pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimussopimukseen. Vastaava arvio on valiokunnan mielestä syytä tehdä kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnista ns. *sur place* -tilanteissa, joissa henkilö ei ollut pakolainen lähtiessään kotimaasta. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin selvänä, että kansainvälisen suojelun tarve voi lähtökohtaisesti perustua myös alkuperämaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Valiokunnan mielestä poikkeukset tästä lähtökohdasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkasti ihmis-oikeusvelvoitteet huomioiden.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa osittain valtioneuvoston kantaan täydentäen sitä edellä esitetyillä valtiosääntöoikeudellisilla näkökohdilla.

Helsingissä 31.5.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen