Professori, akatemiatutkija
Päivi Leino-Sandberg
Itä-Suomen yliopisto

Helsinki 11.5.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 35/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus). Yleisten näkökohtien lisäksi keskityn lausunnossani pakolaisaseman rajauksiin ja peruuttamiseen liittyviin kysymyksiin, oleskelulupien pituuksiin, matkustusasiakirjojen myöntämiseen sekä perustuslain mukaisen palauttamiskiellon rajoittamiseen.

Yleistä

EU:n perusoikeusulottuvuuden vahvistaminen on ollut yksi Suomen keskeisistä painopistealueista koko unionijäsenyyden ajan. EU-lainsäädäntöä ollaan pakolaiskriisiin vastaamiseksi muuttamassa useilta kohdin. Huomioiden sen kiinteä suhde kansainvälisiin ihmisoikeusinstrumentteihin ja niitä koskevaan oikeuskäytäntöön, kysymyksessä on yksi EU:n ihmisoikeuspolitiikan merkittävimmistä ja konkreettisimmista haasteista. On ongelmallista, jos pakolaiskriisiin liittyviä haasteita ratkotaan muuttamalla EU-lainsäädäntöä tavalla, joka ei täytä kansainvälisen ihmisoikeussäännöstön vaatimuksia.

Pakolaiskriisin johdosta tehtyjen EU-järjestelyjen saattaminen EU-tuomioistuimen arvioitavaksi on myös osoittautunut vaikeaksi. Helmikuussa 2017 antamassaan määräyksessä[1] tuomioistuin katsoi, että riippumatta siitä, onko EU:n ja Turkin välistä julkilausumaa pidettävä poliittisena julistuksena vai toimena jolla voi olla sitovia oikeusvaikutuksia, sitä ei

> *”voida pitää Eurooppa-neuvoston eikä minkään muunkaan unionin toimielimen, elimen tai laitoksen antamana toimena tai toimena, josta ilmenisi riidanalaista toimea vastaavan tällaisen toimen olemassaolo. […] vaikka oletettaisiinkin, että 18.3.2016 pidetyssä kokouksessa olisi voitu epämuodollisesti tehdä kansainvälinen sopimus, minkä nyt käsiteltävässä tapauksessa Eurooppa-neuvosto, neuvosto ja komissio ovat kiistäneet, tämä sopimus olisi ollut unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin pääministerin tekemä”.*

[1] Asia T-192/16 *NF v Eurooppa-neuvosto.*

Tästä syystä se kieltäytyi arvioimasta kyseisen järjestelyn laillisuutta. Myös tästä syystä on erityisen tärkeää, että pakolaiskriisin hoitamiseen liittyvää EU-sääntelyä annettaessa varmistetaan niiden olevan EU:n ja jäsenvaltioiden perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.

Määritelmäasetukseen ehdotettu sääntely on erittäin merkityksellistä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Perustuslain ja EU:n perusoikeuskirjan lisäksi keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ovat YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä pakolaissopimus) ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999). Perustuslakivaliokunta on arvioinut määritelmäasetusta koskevaa ehdotusta aikaisemmin lausunnossaan PeVL 43/2016 vp, jossa se korosti valtioneuvoston kirjelmässä U 35/2016 vp tehdyn tarkastelun olleen pintapuolista ja edellytti, että asian jatkovalmistelussa huolehditaan erityisesti siitä, että sääntely täyttää kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. Valiokunta on lisäksi arvioinut ulkomaalaislain sisältöä toistuvasti perusoikeusnäkökulmasta.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tehdään nyt seikkaperäisemmin selkoa siitä, miten ehdotukset suhtautuvat kansalliseen ja kansainväliseen perus- ja ihmisoikeussääntelyyn. Suurinta osaa perustellaan sangen yleisesti sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvillä näkökohdilla näitä suuremmin erittelemättä. Ongelmallisiksi tai vähintään tulkinnanvaraisiksi ehdotukset tekee se, ettei sen enempää perustuslakiin kuin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiinkaan välttämättä sisälly nimenomaisia määräyksiä, jotka mahdollistaisivat näiden näkökohtien huomioimisen nyt käsillä olevissa asioissa. Turvallisuusuhkien kasvu on näitä sopimuksia uudempi tekijä. Ratkaistavaksi tulee nyt, missä määrin EU-lainsäädäntöön voidaan sisällyttää turvallisuusnäkökohtia koskevia poikkeuksia huomioiden perus- ja ihmisoikeussääntely, jossa nyt käsillä olevat oikeudet on usein määritelty ehdottomina.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niihin liittyvien valvontamekanismien tarkoituksena on luoda lainsäätäjää ja tuomioistuimia koskeva ulkoinen kontrollimekanismi, jossa ratkaisut tulevat arvioitavaksi paitsi lainsäätäjän tahdon ja sitä koskevan kansallisen oikeuskäytännön näkökulmasta myös ulkoisen, riippumattoman arvioitsijan toimesta. Useilta kohdin nyt ehdotettuja ratkaisuja perustellaan valtioneuvoston kirjelmässä sillä, että EU-tuomioistuin on hyväksynyt ne oikeuskäytännössään, joka tulisi kirjata määritelmäasetukseen. Tässä kohdin on tärkeä huomata, että kyseinen oikeuskäytäntö koskee nykyisen direktiivin tulkintaa, ja siinä arvioidaan kyseisen direktiivin suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sangen niukasti. Näin ollen ratkaisematta on kysymys siitä, miltä osin direktiivi ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö edes nykyisellään täyttää kyseisten sopimusten vaatimukset. Siksi niiden kirjaaminen uuteen asetukseen sellaisenaan ei välttämättä ole ongelmatonta.

Kirjelmästä ilmenee, että useilta kohdin kysymys onkin nimenomaan nykyisen direktiivin sääntelyn siirtämisestä uuteen asetukseen. Direktiiviin on kuitenkin sisältynyt useilta kohdin väljyyttä, joka on mahdollistanut sen, että perustuslain tai kansallisten ihmisoikeusinstrumenttien kanssa ristiriitaisiksi katsotut määräykset on jätetty Suomessa implementoimatta. Jatkossa tällainen ratkaisu ei ole enää mahdollinen. Tähän on kaksi syytä: kyseinen väljyys vaikuttaisi olevan poistumassa ja asetus on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa EU-oikeutta. Tältä osin on syytä huomata myös, että yksittäisessä soveltamistilanteessa EU-lainsäädäntö ajaa etusijaperiaatteen nojalla myös kansallisen perustuslain määräysten ohitse. Jos nämä kaksi ovat keskenään ristiriidassa, kansallinen viranomainen joutuu soveltamaan EU-asetusta. Siksi pidän jo lähtökohdiltaan ongelmallisena sitä, että kirjelmän perusteella valtioneuvosto vaikuttaa valmiilta hyväksymään EU-lainsäädäntöä, joka luo vähintään selkeän jännitteen paitsi perustuslain, myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Kirjelmän perustella ei kuitenkaan kaikilta kohdin ole mahdollista arvioida, minkä verran kansallisella viranomaisella on liikkumavaraa päätöksiä

tehdessään. Mitenkään ideaalina ei voi pitää sellaistakaan tilannetta, jossa EU-lainsäädäntöön sisältyy myös perustuslain vastaisia elementtejä, ja kansallisten soveltamispäätösten yhdenmukaisuus perustuslain kanssa toteutetaan lähinnä EU-lainsäädäntöön sisältyvän mahdollisen liikkumavaran puitteissa.

Keskeinen periaatteellinen kysymys liittyykin siihen, onko nykyinen ja ehdotettu EU-sääntely ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö yhteensopivaa ihmisoikeussopimusten ja niitä koskevan tulkintakäytännön kanssa. Vaikka lähtökohtaisesti näin oletetaan olevan,[2] eroavaisuuksiakin löytyy. Vastaava kysymys liittyy EU:n perusoikeussääntelyn, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja kansallisten perustuslakien väliseen suhteeseen.[3] EU-lainsäätäjää ei käytännössä mikään estä hyväksymästä ihmisoikeussopimusten ja kansallisten perustuslakien vastaista lainsäädäntöä, mikäli neuvosto ja parlamentti sellaista haluavat antaa. Vaikuttaisi myös siltä, ettei EU:n lainsäätäjä ole pitänyt tarpeellisena pyytää EU:n perusoikeusvirastolta lausuntoa asiassa. Perusoikeusviraston tulisi olla EU:n itsenäinen asiantuntijaelin, joka neuvoo ja avustaa perusoikeusnäkökohtien huomioimisessa EU-lainsäädäntöä annettaessa.

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee useita seikkoja, jotka herättävät kysymyksiä ehdotuksen yhteensopivuudesta perusoikeussääntelyn kanssa. Kirjelmä on kuitenkin useilta kohdin kirjoitettu niin yleiseen muotoon, että lopullisen arvioinnin tekeminen on mahdotonta. Näiden kysymysten kohdalta pidän yhä ongelmallisena sitä, ettei kirjelmä tarjoa perustuslakivaliokunnalle edellytyksiä hoitaa sille perustuslain 72 §:ssä osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Keskeisimmät ongelmat ehdotuksessa näyttäisivät liittyvän pakolaisaseman rajauksiin ja peruuttamiseen liittyviin kysymyksiin, oleskelulupien pituuksiin, matkustusasiakirjojen myöntämiseen sekä perustuslain mukaisen palauttamiskiellon rajoittamiseen.

Pakolaisaseman rajaukset ja peruuttamiset

Kirjelmän mukaan ”valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun pakolaisen määritelmän, joka sulkee pakolaisen käsitteen ulkopuolelle henkilön, johon sovelletaan asetuksen 12 artiklan poissulkemisperusteita”. Kirjelmässä ei kuitenkaan selvitetä 12 artiklan sisältöä muutoin kuin ylimalkaisesti viittauksella siihen, ettei kyseisen henkilön katsota olevan oikeutettu kansainväliseen suojeluun. Kirjelmässä todetaan sangen yksiselitteisesti, että ”[s]äännöstä ei voida pitää ihmisoikeussopimusten vastaisena”. Tälle ei kuitenkaan esitetä yhtään varsinaista perustelua. Määräys on asetuksen kannalta keskeinen, eivätkä siitä annetut tiedot mahdollista sen asianmukaista arvioimista perusoikeuksien näkökulmasta.

Ehdotuksen mukaan pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema tulisi voida poistaa, jos henkilö on vaaraksi turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. Valtioneuvoston kirjelmässä määräystä perustellaan sisäisen turvallisuuden takaamisella. Asetusehdotuksen perusteet on valtioneuvoston mukaan

---

[2] Perusoikeuskirjan 52(3) artikla: ”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja kattavuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Mitä tässä määrätään, ei estä unionia määräämästä tätä laajemmasta suojasta.”

[3] Perusoikeuskirjan 53 artikla: ”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden sopimuspuolina unioni, yhteisö tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden perustuslaeissa, niiden soveltamisalojen mukaisesti.”

johdettu pakolaissopimuksen palautuskieltoa koskevasta poikkeuksesta, ja niitä pidetään EU:ssa vakiintuneina.

Suomessa kyseisiä direktiivin määräyksiä ei ole kuitenkaan implementoitu, koska niitä on pidetty ongelmallisina. Geneven pakolaissopimus ei sisällä turvallisuudelle tai yhteiskunnalle vaaraksi olemista perusteena aseman poistamiselle tai sen myöntämättä jättämiselle. Asetuksen hyväksyminen merkitsisi käytännössä sitä, että kyseiset määräykset tulisivat Suomessa suoraan sovellettaviksi. Huomioiden ettei kansainvälinen ihmisoikeussääntely ole tietääkseni direktiivin implementoinnin jälkeen näiltä osin muuttunut, herää kysymys, miksi niitä nykyisin tulisi pitää hyväksyttävinä, jos niitä aikaisemmin pidettiin ongelmallisina.

Kirjelmän mukaan viranomainen voisi jättää myöntämättä pakolaisaseman, jos henkilö vaarantaa turvallisuuden tai on vaaraksi yhteiskunnalle taikka kun näiden perusteella poiketaan palautuskiellosta. Henkilölle turvataan tällaisessa tilanteessa pakolaissopimuksen mukaisesti ”ne oikeudet, jotka koskevat myös maassa laittomasti oleskelevia pakolaisia”. Kirjelmässä ei ole selvitetty, mitä tällaiset oikeudet ovat ja millä keinoin ne on tarkoitus taata.

Oleskelulupien kestoa koskevat määräykset

Yhtenä ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa kansainvälistä suojelua saavien oleskelulupien pituuksia jäsenmaissa. Valtioneuvosto on tukenut ensisijaisesti tarkkojen vuosimäärien määrittelyä asetuksessa niin, että pakolaiselle myönnettävä lupa voisi olla pidempi kuin toissijaista suojelua saavien oleskelulupa.

Pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun tarpeen taustalla olevat perustelut ovat usein sangen samankaltaisia. Perustuslain 6 §:n mukainen yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, ettei ihmisiä aseteta eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta. Kirjelmästä ei ilmene, mitkä ovat ne tosiseikat joiden perusteella oleskelulupien pituudet olisivat jatkossa erimittaiset riippuen henkilön statuksesta.

Matkustusasiakirjan myöntäminen

Ehdotuksen mukaan matkustusasiakirja tulisi voida jättää myöntämättä suojeluaseman saaneelle kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä pakottavista syistä. Valtioneuvoston kirjelmässä määräystä perustellaan jäsenvaltioiden sisäisen turvallisuuden takaamisella.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan ”[j]okaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.” Perustuslaki ei sisällä kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvää nimenomaista poikkeusperustetta. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaankin, että ”[e]hdotettu sääntely vaikuttaa siten nykyisellään ongelmalliselta PL 9 §:n kannalta, minkä vuoksi Suomi pyrkii neuvotteluissa selventämään asiaa puheena olevilta osin.”

Kirjelmään sisältyvän kirjauksen perusteella on vaikea sanoa, onko asetukseen ehdotettu määräys sellainen, joka *mahdollistaa* matkustusasiakirjan myöntämättä jättämisen, vai suoranaisesti *velvoittaa* kansallista viranomaista toimimaan näin. Mikäli se on muotoiltu velvoittavaan muotoon, syntyy käytännössä tilanne, jossa EU-asetuksen velvoittava määräys on ristiriidassa perustuslain kanssa. Tällöin kansallisen viranomaisen on sovellettava EU-asetusta. Valiokunnan tulisikin

edellyttää kyseisen määräyksen kirjaamista vähintään muotoon, joka mahdollistaa Suomessa perustuslain 9 §:n mukaisten päätösten tekemisen.

Palauttamiskielto

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan puheenjohtajan kompromissiehdotuksen mukaan palautuskieltosuoja on unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukainen. Ehdotuksessa mainitaan kuitenkin kirjelmän mukaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeus palauttaa henkilö jonka voidaan perustellusta syystä katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle, jos hänet on tuomittu törkeästä rikoksesta tai hän on vaarallinen yhteiskunnalle. Kirjelmän mukaan ehdotukseen sisältyvä palautussäännös vastaa pakolaisten osalta nykydirektiiviä. Myös tältä osin huomion kiinnittää kuitenkin se, että direktiiviä täytäntöön pantaessa Suomessa palauttamista koskevaa säännöstä ei otettu ulkomaalaislakiin, koska sen soveltamisalaa pidettiin epäselvänä ja määritelmää pidettiin ristiriitaisena.

Perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvä palautuskielto on ehdoton. Perustuslain 9 § 4 momentin mukaan ”[u]lkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.” Vastaava periaate sisältyy ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaiseen kidutuksen kieltoon. Periaatteessa palauttamiskiellon periaate taataan perusoikeutena myös EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa. Tältä osin tulkintaan vaikuttaa kuitenkin myös perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohta, jonka mukaan perussopimuksiin perustuvia oikeuksia ”sovelletaan kyseisissä sopimuksissa määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti”.

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan asiaan C-373/13, *H.T.* Asia koski direktiivin 2004/83/EY tulkintaa, eikä siinäkään varsinaisesti arvioida direktiivin määräyksiä ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. EU-tuomioistuin katsoi, että

> *Vaikka direktiivin 2004/83 21 artiklan 2 kohdan poikkeussäännöksellä lähtökohtaisesti sallitaankin pakolaisen palauttaminen, se on kuitenkin äärimmäinen keino, johon jäsenvaltio voi turvautua, jos mikään muu toimenpide ei ole mahdollinen tai riittävä sen uhan torjumiseksi, jonka tämä pakolainen aiheuttaa tämän jäsenvaltion turvallisuudelle tai yhteiskunnalle. […] direktiivin 2004/83 21 artiklan 2 kohdassa säädetyn poikkeuksen soveltamisella voi olla kyseiselle pakolaiselle hyvin kohtalokkaita seurauksia, koska hänet voidaan tällöin palauttaa maahan, jossa hän saattaa joutua vainon kohteeksi. Tämän vuoksi kyseisessä säännöksessä asetetaan palauttamiselle ankarat edellytykset, koska erityisesti ainoastaan pakolaisen, joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu ”erityisen törkeästä rikoksesta”, voidaan katsoa olevan ”yhteiskunnalle vaarallinen kyseisessä jäsenvaltiossa” mainitussa säännöksessä tarkoitetuin tavoin. Vaikka nämä edellytykset täyttyisivät, asianomaisen pakolaisen palauttaminen on loppujen lopuksi vain jäsenvaltioiden harkintavaltaan jätetty mahdollisuus, ja ne voivat valita muita vähemmän ankaria vaihtoehtoja (kohdat 71–72).*

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella ei ole mahdollista varmistaa, onko palauttaminen jatkossakin *harkinnanvarainen mahdollisuus*, joka mahdollistaa yhä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisen palautuskiellon soveltamisen, vai poistuuko määräykseen sisältyvä harkinnanvaraisuus niin, että henkilö voidaan palauttaa myös perustuslain 9 §:n 4 momentissa mainituissa tilanteissa.