Janne Salminen 30.5.2017
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee ehdotusta unionin niin sanotuksia määritelmäasetukseksi. Pyynnön (19.5.2017) mukana valiokunta on lähettänyt minulle asiassa aikaisemmin hankitun asiantuntijaselvityksen (professori Päivi Leino-Sandbergin, professori Tuomas Ojasen ja OTT Eeva Nykäsen asiantuntijalausunnot ja korkeimman hallinto-oikeuden lausunnon sekä oikeus- ja sisäministeriöiden selvitykset) ja perusmuistion 20.3.2017 sekä kompromissiehdotuksen unionin asetukseksi 11.5.2017.

2. Aikaisemmin vastaavasta asiasta on säädetty määritelmädirektiivissä, joka direktiivinä on edellyttänyt implementoinnin unionin direktiivien perusidean mukaisesti. Kotimaisittain sovellettavat säännökset ovat nykyisin ulkomaalaislaissa. Asetus on puolestaan suoraan sovellettavaa unionin oikeutta ja monin paikoin lähtökohtana on, että kansallista sääntely ei edellytetä tai edes sallita. Asetuksen myötä suomalaisissa viranomaisissa tältä osin sovellettavat kriteerit kansainvälisen suojelun perusteista ja myös hakemusasian käsittelystä johtuisivat suoraan unionin asetuksesta. Samoin asetuksen tulkinta kuuluu Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaan. Niin on tietysti ollut vastaavan direktiivinkin osalta mutta ulkomaalaislakiin on sisältynyt myös muuta kuin unionioikeutta implementoivaa sääntelyä. Asetus ei enää myöskään perustu ajatukseen, jonka mukaisesti jäsenvaltio voisi myöntää EU-sääntelyä edullisempaa kohtelua omassa kotimaisessa järjestelmässään, vaan asetuksella määritettäisiin sekä vähimmäis- että enimmäistaso suojelulle. Näin ollen asialla on hyvin suoraan perustuslaissa turvattua perusoikeussuojan tasoa koskettava ulottuvuus, etenkin koska palautuskielto Suomen perustuslain 9.4 §:ssä on hyvin ehdottomaan muotoon säädetty.

3. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin antanut valtioneuvoston asiassa toimittaman kirjelmän johdosta lausunnon, jossa on suoritettu asian arviointi varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat ovat edelleen relevantteja (PeVL 43/2016 vp).

4. Perustuslakivaliokunta on asianmukaisesti todennut, että ”asetusehdotus on merkityksellinen monien perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta”. Samoin se on tuonut esiin, kuinka asetusehdotusta on ”arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-

tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen” ja korostanut ”perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin tärkeyttä myös ehdotuksen jatkovalmistelussa”. Edelleen relevantti on valiokunnan huoli siitä, että unionin uuden sääntelyn tulisi täyttää ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet”. Valitettavasti valtioneuvosto ei ole tuottanut tarkasteluun erityisen syvällistä analyysi siitä, miten sääntely kokonaisuus tai sen yksittäiset säännökset asettuvat suhteeseen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen kanssa, vaikka perustuslakivaliokunta on tätä nimenomaisesti painottanut.

5. Valtiosääntöoikeudellisesti relevantit seikat käsillä olevassa ehdotuksessa koskevat matkustusasiakirjojen myöntämättä jättämistä ja oleskeluluvan pituutta sekä palautuskieltoa. Kun olen lausuntoani varten perehtynyt valiokunnalle jo annettuihin asiantuntijalausuntoihin, totean, että Nykäsen, Leino-Sandbergin ja Ojasen lausunnoissa esiinnostetut seikat ovat hyvin relevantteja eikä minulla ole juurikaan lisättävää niissä esitettyihin kriittisiin arvioihin. Myös oikeusministeriön lausunnosta ilmenee selkeät varaukselliset kannat asioista, jotka koskevat matkustusasiakirjojen myöntämättä jättämistä ja oleskeluluvan pituutta, on asianmukaisesti identifioituna ja näiltä pohjilta käsiteltävissä. Valtioneuvoston tulisi ottaa ne seikat huomioon Suomen kantaa muotoiltaessa. Tämä on keskeistä ottaen huomioon sen, että Suomen on perustuslain 1.3 §:ssä tarkoitetulla tavalla Euroopan unionin jäsenenä toimiessaan osallistuttava ”kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”.

6. Erityishuomiota sanotun lisäksi, mielestäni myös perustuslakivaliokunnan kantaa nyt muotoiltaessa, kaipaa asetusluonnokseen sisältyvä ehdotus, joka koskee jäsenvaltioiden oikeutta palauttaa henkilö, jos on perusteltu syy katsoa hänen olevan vaaraksi sen kansalliselle turvallisuudelle tai jos hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaarallinen yhteiskunnalle. Asetusehdotuksessa tämä sääntely on sijoitettu 23 artiklaan.

7. Minulle toimitetussa kompromissiehdotuksessa kyseinen artikla on muotoiltu seuraavasti:

> *Article 23 Protection from refoulement*
>
> 1. […] The principle of non-refoulement shall be respected in accordance with Union and international law.
> 2. Where not prohibited by the […] obligations referred to in the previous paragraph […], a […] third country national or stateless person falling within the scope of this Regulation may be refouled […] provided that:
> (a) there are reasonable grounds for considering him or her as a danger to […] national security […]; or
> (b) he or she, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime constitutes a danger to the community […].

8. Suomen perustuslain liikkumisvapautta koskevan 9.4 §:n mukaan puolestaan ”[u]lkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu”. Ehdotus on siis

relevantti tässä lainkohdassa olevan toisen virkkeen kannalta ulkomaalaisen liikkumista koskevan sisällöllisen säännöksen kanssa.

9. Perustuslain säännös on täysin ehdoton. Vastaava ehdoton palauttamiskielto seuraa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämästä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellosta. Nykyisin myös Euroopan unionin oman perusoikeuskirjan 19.2 artikla on ehdoton. Unionin tarjoaman perusoikeussuoja rakentuu perusoikeuskirjan 52.3 artiklan nojalla vastaavasti myös niiden tulkintojen varaan, joita Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esittänyt osaltaan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan määräyksestä. Oikeuskäytäntö on hyvin vakiintunutta ja tunnettua. Palautuskiellon taustalla on myös kansainvälinen pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, joka kieltää palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi.

10. Samalla kun ajattelen, että valtioneuvosto voitaisiin ohjeistaa Euroopan unionissa toimimaan sen suuntaisesti kuin Nykäsen ja Ojasen lausunnoissa tältä osin tuodaan esiin, arvioin itse asetusehdotusta tältä osin seuraavasti.

11. Minulle toimitetussa versiossa kyseinen 23 artikla on tältä osin muotoiltu niin, että se jättää säännöksen varsinaisen sisällön riippumaan muista lähteistä. Sikäli artiklan muotoilu on ongelmallinen ja osin harhaanjohtavakin. Unionia ja Suomea sen jäsenvaltionakin sitovien muiden oikeudellisten lähteiden kannalta Suomella ei ole tältä osin sellaista harkinnanvaraa kuin säännösehdotus antaa ymmärtää. Tulkinnanvaraisuus voi tässä yhteydessä olla ongelmallista ottaen huomioon, että tulkintamonopoli suhteessa asetuksen säännökseen tulee olemaan Euroopan unionin tuomioistuimella ja se suorittaa autonomisesti tulkinnan unionioikeuden lähdeteiden perusteella. Mikäli asetuksessa edelleen säilyy muotoilu, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden lähteitä tässä yhteydessä ”vain” kunnioitetaan ja jäsenvaltioille jätetään asiassa myös harkintaa, säännösehdotus ei sinänsä muodostu Suomen perustuslain 9.4 §:n toisen virkkeen kanssa ongelmalliseksi, koska se mahdollistaa säännöksen perustuslain mukaisen tulkinnan. *Suomessa säännöstä on sovellettava niin, että perustuslain 9.4. §:n sisältämä ehdoton kielto toteutuu ja samaa edellyttää myös perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus.* (Oma lukunsa on, kuten aikaisemmassa asiantuntijaselvityksessä tuodaan ilmi, se, että ehdottoman kiellon oloissa artiklaa ei tulisi ylipäätään kirjoittaa näin: asetelmahan on harhaanjohtava.)

12. Sanottuun nähden olisi mielestäni vähintäänkin asianmukaista, että perustuslakivaliokunta tässä yhteydessä omassa lausunnossaan kirjaisi nimenomaisesti lausuntoonsa, miten kyseistä artiklaa on Suomessa sovellettava. Suomessa tähän ei sisälly mitään harkintaa. vaan perustuslain säännöksen nojalla kielto on ehdoton. Kannanotto on tässä yhteydessä tarpeen siksikin, että asetus ei tältä osin edellytä mitään kansallisia implementointitoimia eikä eduskunnan perustuslakivaliokunnalle välttämättä enää aktualisoidu mahdollisuutta ottaa kantaan kyseiseen säännökseen ja antaa omaa käsitystään sen asianmukaisesta tulkinnasta Suomessa.