Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevan 11.5.2017 päivätyn asetusluonnoksen 23 artiklaan ehdotetun sääntelyn suhteesta Suomen perustuslain 9 §:n 4 momenttiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Valiokunta on pyytänyt myös käsitystäni siitä, miten valiokunnan tulisi ohjeistaa valtioneuvostoa asian jatkokäsittelyssä. Pyydettynä lausuntona esitän seuraavaa:

Lausuntopyynnön kohteena oleva artiklaluonnos kuuluu 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**[…]**.

Ehdotetun artiklan mukaan palauttamiskiellon periaatetta on kunnioitettava unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Milloin kyseiset velvoitteet eivät kiellä palauttamista kolmannen maan kansalainen tai valtioton henkilö voidaan palauttaa, jos on olemassa perusteltuja syitä pitää häntä vaarana kansalliselle turvallisuudelle, tai hän tultuaan tuomituksi lopullisella tuomiolla erityisen vakavasta rikoksesta muodostaa vaaran yhteiskunnalle.

Asetusluonnoksen johdantoon on lisätty 11 a kohta, jossa viitataan SEUT 78 artiklan velvoitteeseen noudattaa palauttamiskiellon periaatetta, joka on vahvistettu Geneven sopimuksen 33 artiklassa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Johdantolisäyksen mukaan palautettaessa henkilöä toimivaltaisten viranomaisten on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, erityisesti sen 4 ja 19(2) artiklaa.

Perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappaleen mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Molemmat kiellot ovat luonteeltaan ehdottomia ja menevät siten pidemmälle kuin Geneven pakolaissopimuksen 33 artikla, joka näyttää olleen sanonnallisena esikuvana ehdotetulle asetuksen 23 artiklan 2 kappaleelle.

Vastaavanlainen ehdoton palautuskielto on johdettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, joka on sanamuodoltaan identtinen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan kanssa (ks. tarkemmin esim. *Pellonpää ym*., Euroopan ihmisoikeussopimus, 2012, s. 366-379).

Myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää palautuskiellon, joka on niin ikään luonteeltaan ehdoton ja joka menee jonkin verran pidemmälle kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappale. Sen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksen esitöiden mukaan palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon,

josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi katsottu, että kuolemanrangaistuksen kielto edellyttää riittäviä takeita siitä, ettei kuolemanrangaistusta määrätä. Pelkkä täytäntöönpanosta luopuminen ei poista luovuttamiselle perustuslaista johtuvia esteitä, vaan takeet on saatava siitä, ettei kuolemanrangaistusta tuomita (ks. esim. PeVL 33/2010 vp, s. 3).

Arvioitaessa ehdotettua 23 artiklaa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on ensinnäkin otettava huomioon, että artiklan 1 kappale edellyttää palauttamiskiellon periaatteen *(the principle of non-refoulement)* kunnioittamista unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Tämä rajoittaa merkittävästi 2 kappaleen palauttamisen mahdollistavan määräyksen soveltamisalaa. Viittaus unionin oikeuteen kohdistuu myös edellä mainittuun unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappaleen ehdottomaan palautuskieltoon. Kun otetaan huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellinen luonne unionin perussopimuksiin rinnastettavan velvoittavuuden omaavana normistona, pidän selvänä, ettei EU:n asetuksella voida poiketa sen velvoitteista.

Viittauksen kansainväliseen oikeuteen voidaan taas katsoa kohdistuvan muun ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä johdettuun ehdottomaan palauttamiskieltoon, vaikka ihmisoikeussopimukseen ei tältä osin viitata kaan asetusluonnoksen johdanto-osan uudessa 11 a kohdassa.

Mielestäni 23 artiklan 1 kappaleen velvoite kunnioittaa palautuskiellon periaatetta unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti riittää säädöstasolla sen osoittamiseen, ettei palauttaminen 23 artiklan perusteella ole mahdollinen vastoin kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Tätä toki olisi mahdollista selventää esimerkiksi ottamalla 1 kappaleeseen suora viittaus unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kappaleeseen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin kannalta on olennaista, että asetusluonnoksen 23 artikla ei sanamuotonsa mukaisesti edellytä henkilön palauttamista kansallisen turvallisuuden tai erityisen vakavan rikoksen johdosta, vaan kyse on palauttamisen sallivasta säännöksestä *(”may be refouled”).*

Sisäministeriön perusmuistiossa (20.3.2017) todetaan, että sikäli kuin palautuskieltosäännöksen katsotaan olevan ehdottomampi kuin asetuksen mukaan noudatettavat EU- ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet, valtioneuvosto korostaa, että säännös ei velvoita palauttamaan ketään ja ”harkinnassa voidaan päätyä käyttämään muita vaihtoehtoja” (s. 11). Perusmuistion edellä lainattu ilmaisu on tältä osin liian väljä.

Vaikka kyseessä on luonnos unionin asetukseksi, joka sellaisenaan on suoraan sovellettavissa, ei tällaista säännöstä – ottaen huomioon sen mahdollistava luonne – voida nähdäkseni Suomessa käyttää oikeusperusteena henkilön palauttamiselle vastoin perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskieltoa. Tällaisessa tilanteessa perustuslain 9 §:n 4 momentti asettaa meillä asetukseen nähden oikeudellisen lisäedellytyksen, jonka tulee täyttyä ennen kuin henkilö voidaan palauttaa 23 artiklan mukaisesti. Näin tulkittuna ehdotettu 23 artikla ei ole arvioni mukaan ristiriidassa perustuslain 9 §:n 4 momentin kanssa.

Turussa 29.5.2017

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori