



Sisäministeriö

VIITE:

LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI, VN/5349/2024

Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Lain tarkoituksena olisi torjua vieraan valtion tai muun toimijan Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Valtioneuvosto toteaisi tarpeen rajoituspäätöksen tekemiselle yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ja päätös voitaisiin tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Laki olisi voimassa vuoden sen voimaantulosta.

1. Oikeuskanslerin roolista ja lausunnon tarkoituksesta

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto on osa oikeuskanslerille perustuslain 108 §:ssä säädettyä valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien laillisuusvalvontaa sekä siihen sisältyvää ennakollista säädösvalvontaa. Oikeuskanslerin valtioneuvostossa tekemä ennakollinen säädösvalvonta on yksi osa perustuslainmukaisuuden valvontaa Suomessa. Tämän mukaisesti lausunnossa keskitytään arvioimaan, miten onnistuneesti hallituksen esityksen luonnoksessa on selvitetty esityksestä päättämisen ja eduskunnan lainsäätäjänä kannalta keskeiset oikeudelliset kysymykset ja täyttääkö esitysluonnos hallituksen esityksen muodolle ja sisällölle asetettavat oikeudelliset (vähimmäis)vaatimukset sekä antaako se riittävän perustan eduskunnalle päätöksentekoon. Esitän tästä näkökulmasta huomioita esityksen parantamiseksi.

Perustuslain 108 §:ssä on säädetty oikeuskanslerin tehtäväksi valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tämän mukaisesti kiinnitän erityistä huomiota esitysluonnoksen perustuslainmukaisuuteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen samoin kuin Euroopan unionin oikeuden esitykselle asettamien vaatimusten tunnistamiseen ja huomioon ottamiseen. Tarkoituksena on varmistaa valtioneuvoston päätöksenteon laillisuus ja varmistaa, että myös eduskunnan päätöksenteolle ja perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n perusteella kuuluvalla perustuslainmukaisuuden valvonnalle on olemassa riittävät edellytykset. Lausunnon tarkoituksena on edistää perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoista toteutumista ja oikeusjärjestyksen ja yhteiskunnan kannalta hyväksyttävien erilaisten intressien ja tavoitteiden tasapainoista toteuttamista yhdessä perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä kysymys on kansallisen turvallisuuden mahdollisimman tehokkaan turvaamisen yhdistämisestä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen.¹

Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole pyrkiä estämään eikä toimivaltaan kuulu estää kiistanalaisenkaan esityksen antamista perustuslain 2 §:n mukaan ylintä valtiovaltaa ja lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttävän eduskunnan arvioitavaksi edellyttäen, että esitys täyttää sisältönsä ja viimeistelynsä puolesta eduskunnalle antamisen edellytykset. Suomalaisessa perustuslaillisuudessa on oikeusvaltion kannalta olennaista, että julkisella vallankäytöllä on aina demokraattinen perusta eduskunnan hyväksymissä laeissa. Siten nyt esityksessä käsillä olevan kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävän, perus- ja ihmisoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden yhteensovittamisen suuret ratkaisut on erityisen perusteltua tehdä eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta ja riittävän huolelliseen ja laajapohjaiseen harkintaan perustuen.

¹ Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan näkökulmista, ks. Oikeuskanslerin puheenvuoro, Toimenpidekynnys lainvalmistelun laillisuusvalvonnassa, K 19/2022 vp, s. 12-21, saatavilla myös verkossa <https://oikeuskansleri.fi/-/oikeuskansleri-tuomas-poysti-toimenpidepidekynnys-lainvalmistelun-laillisuusvalvonnassa>.

Eduskunnan enemmistön luottamusta nauttivalla hallituksella on oikeus esittää eduskunnan arvioitavaksi kiistanalaisiakin, muutosta aikaisempaan perustuslain tulkintakäytäntöön ja perustuslakiinkin sisältäviä esityksiä. Ikävät ja vaikeatkin asiat tulevat näin lainvalmistelussa ja eduskunnassa lainsäädäntömenettelyssä pohdittavaksi. Julkinen vallankäyttö, valtiollinen voimankäyttö mukaan lukien, eivät tällöin perustu mielivaltaan vaan demokraattisesti valmisteltuun lakiin ja siihen perustuvaan harkintaan.

Lausuntoni kohteena on hallituksen esitys kokonaisuudessaan, mutta kiinnitän erityistä huomiota säätämisyjärjestysperusteluihin ja esityksen suhteeseen perustuslakiin. Tarkastelen asiaa ensiksi yleisemmin ja sen jälkeen yksityiskohtaisemmin perustuslakiin ja ihmisoikeuksiin liittyviä seikkoja ja muita keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä ja lopuksi kokoon johtopäätökset esitysluonnoksen jatkovalmistelusta ennen mahdollista valtioneuvoston päätöksentekoa.

Lausun asiassa ensin yleisemmin ja sen jälkeen ensisijaisesti ehdotettujen säännösten ja keskeisiksi katsomieni oikeudellisten seikkojen näkökulmasta.

2. Yleiset huomiot

2.1. Lakiehdotuksen valmistelusta

Lausunnoilla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa on kyse erittäin poikkeuksellisesta ja perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelyehdotuksesta, jonka mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton kynnyksen ja tarveharkinnan tulee olla erittäin korkealla. Perus- ja ihmisoikeuksiin sitoutuneessa demokratiassa parasta tietysti olisi, jos nyt ehdotetun kaltaista lakia ei tarvittaisi lainkaan ja, jos laki on olosuhteiden vuoksi pakko säätää, sitä ei tarvitsisi ottaa lainkaan käyttöön. Poikkeuksellinen esitys on tarkoitettukin ja voi yleensä tulla harkittavaksi hyvin poikkeuksellisessa tilanteessa. Nykyisessä turvallisuustilanteessa voi olla hyvinkin mahdollista, että lakia jouduttaisiin soveltamaan.

Lakiehdotuksen valmistelua ja esitysluonnoksen sisältöä arvioitaessa on otettava huomioon, että lakiesitystä on valmisteltu sekä Suomen että Euroopan unionin kannalta erittäin vaativassa ja vaikeassa turvallisuustilanteessa, joka johtuu Venäjän federaation käynnistämästä aggressiivisesta toiminnasta, joka sisältää paitsi hyökkäyssodan Ukrainassa, myös eri tavoin tehtävää hybridivaikuttamista, jonka osa on välineellistetty maahantulo Suomen rajalla. Tämä luo mahdollisesti jopa pitkäaikaisen strategisen uhan ja haasteen Suomelle ja Euroopan unionille ja vakavan uhan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Välineellistetyssä maahantulossa myös sen kohteeksi joutuneiden henkilöiden ihmisoikeudet ja turvallisuus vaarantuvat järjestäjätahon menettelyn vuoksi.

Esitysluonnos pyrkii torjumaan erityisesti turvapaikanhakua ja -hakijoita välineellistämällä tapahtuvaa hybridivaikuttamista, joka vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Samalla se pyrkii myös ehkäisemään ihmisten välineellistämistä. Turvapaikanhaun välineellistämisen valtiollisen vaikuttamisen välineenä voi katsoa jo sellaisenaan rikkovan kansainvälistä oikeutta. Välineellistämisen torjunnalla puolestaan on ainakin välillisesti myönteisiä välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ja kansainvälisen oikeuden noudattamiselle. Hallituksen esityksellä on siten painava ja hyväksyttävä tavoite. Lakiehdotuksella osaksi pyritään perustuslain 2 §:n sisältämän kansanvallan periaatteen ja sen 3 momentin sisältämän oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti lailla säätämään kansallisen turvallisuuden suojaamisesta ja siihen liittyvästä viranomaistoiminnasta.

Esitysluonnoksen mukaan lakiehdotusta voidaan pitää rajattuna poikkeuksena perustuslaista, joka on selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Laki olisi määräaikaikainen ja siten myös ajallisesti rajattu. Sen soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tapauksista ja pakottavista syistä. Se ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin ja on hyväksyttävissä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Esitysluonnoksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä (poikkeuslaki) ja asiassa olisi pakottavia syitä hyväksyä ehdotus 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Kuten hallituksen esitysluonnoksestakin käy useista kohdin ilmi, lakiehdotus on osin ristiriidassa kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vakiintuneen tulkinnan sekä Suomen perustuslain kanssa. Osin se on niihin jännitteisessä suhteessa. Yhtäältä lakiehdotusta on kuitenkin arvioitava myös sen valossa, että sen tarkoituksena on turvata kansallinen turvallisuus. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan (EUVL C 202, 7.6.2016) mukaan ”unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”. Valtion yksi keskeisimpiä yleisiä tehtäviä on suojella kansalaisiaan ja muita asukkaitaan sekä valtion alueella toimivia yrityksiä ja muita yhteisöjä.

Toisaalta kysymys on myös osaksi uudenalaisesta tilanteesta, josta ei ole myöskään kansainvälisessä oikeudessa oikeus- ja sopimusvalvontakäytäntöä ja joka edellyttää tämän vuoksi myös täysin uudenlaista oikeudellista tulkintaa. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja kansallisessa lainsäädännössä on varauduttu siihen, että rajan yli pyrkiviä henkilöitä voi olla suuria määriä. Niissä on myös varauduttu siihen, että yksittäinen henkilö pyrkii käyttämään väärin turvapaikkajärjestelmää. Esimerkiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen (SopS 77/1968 ja SopS 78/1968), määräyksissä on sinänsä pyritty varautumaan laajoihinkin kansainvälisiin

pakolaisvirtoihin, mutta siinä ei ole määräyksiä sen varalta, että YK:n jäsenvaltio käyttää pakolaisia välineinä aggressiivisessa valtiollisessa vaikuttamisessa. Myöskään muissa kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa ei ole varauduttu turvapaikanhaun välineellistämiseen eikä niin ole tehty myöskään Euroopan unionin oikeudessa. Tavoite säätää myös tästä nimenomaan lailla on kansallisesti perustuslain näkökulmasta hyväksyttävää. Suomalaisessa valtiosäännössä nimenomaan lailla säätäminen on keskeisin ja hyväksyttävin tapa säätää käsillä olevan, vakavaksi luettavan ongelman ratkaisun perusteista.

Kansallisella lailla säätäminen kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin oikeuden puutteista ei kuitenkaan ole oikeudellisesti eikä poliittisesti ongelmatonta. Euroopan unionin oikeus ja kansainvälinen oikeus ovat kukin omia oikeusjärjestelmiään. Kansallinen perustuslaki tai esimerkiksi perustuslain 73 §:n järjestyksessä säädetty poikkeuslaki eivät sellaisenaan vielä oikeuta rikkomaan kansainvälistä oikeutta, jollei kyseiselle toimenpiteelle löydy riittäviä oikeudellisia perusteita kansainvälisestä oikeudesta tai unionin oikeudesta. Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota kansalliseen oikeuteen kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseksi.

Toisaalta kansainvälisessä oikeudessa on usein tulkinnanvaraa ja valtiokäytännöissä on usein lisäksi liikkumavaraa. Hallituksen esityksen perusteluissa on tämänkaltaisissa esityksissä perusteltua tehdä riittävästi selkoa tulkinnanvarasta ja liikkumavarasta sekä oikeudellisesti että tosiasiallisesti. Samoin on tehtävä selkoa mahdollisista muista riskeistä, joita esitykseen liittyy.

Hallituksen esitysluonnoksessa on kohtuullisen hyvin tuotu näitä seikkoja esille, mutta sitä on vielä syytä näitä eri YK:n järjestelmiin liittyvien sopimusten valvontamekanismien ja Geneven yleissopimuksen mahdollisen tulkinnanvaraisuuden osalta täsmentää. Valvontamekanismien osalta on perusteltua tuoda esille myös riskit siitä, että yksittäisessä yksilövalitusasiassa YK:n sopimusvalvontaelimet tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa väliaikaismääräyksen sekä punnittava näiden väliaikaismääräysten vaikutusta ehdotetun sääntelyn tehokkuuteen. Jos perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava sääntely ei ole tehokasta, ei se ole myöskään valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää.

Nyt lausuttavana olevalla lakiehdotuksella on siis ymmärtääkseni pyritty paikkaamaan sitä aukkoa, joka edellä kerrotusta syystä on olemassa kansainvälisessä oikeudessa. Tämä lähtökohta on jo sinänsä ongelmallinen EU-oikeuden ensisijaisuuden vuoksi ja sen vuoksi, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, ovat osa Suomen perustuslaillista oikeusjärjestystä, jolloin valtio ei voi niistä omilla toimillaan poiketa. Katson kuitenkin, että tämänkaltaisen lakiehdotuksen valmistelu ja kansallisen ratkaisun hakeminen on ollut mahdollista silloin, kun ratkaisua kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on ensin tuloksetta haettu kansainvälisen oikeuden puitteissa olemassa olevista keinoista ja nyt esitettyä lainsäädännöllistä ratkaisua on valmisteltu nimenomaan viimesijaisena tai ainakin yhdestä

viimesijaisimmista keinoista kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi. Niin ikään katson, että lakiehdotus on kansainvälisoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti pystyttävä ankkuroimaan hyväksyttäviin perusteisiin ja ihmisoikeuksien ydinalueeseen. Tästä seuraa, että vastaavanlainen lakiehdotus liittyen esimerkiksi maahanmuuttoon ja siihen liittyviin pyrkimyksiin ei olisi oikeudellisesti harkittavissa.

Olen rajaturvallisuustilanteissa johdonmukaisesti esittänyt, että kohtuullisesti tehokkaista vaihtoehtoista tulee aina valita perusoikeus- ja ihmisoikeusrajoituksiltaan ja vaikutuksiltaan lievin. Tämä lievimmän keinon vaatimus johtuu valtiosääntöisistä välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteista. Edelleen olen rajavartiolaitain 16 §:n soveltamisen yhteydessä edellyttänyt eri vaihtoehtojen kartoittamista kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi sekä niiden oikeudellisen perustan arvioimista (oikeuskanslerin kannanotto 10.1.2024, OKV/84/24/2024). Vaihtoehtoisia toimenpiteitä arvioitaessa on tullut ottaa huomioon muun muassa turvapaikkamenettelyn tosiasiallisen mahdollisuuden mahdollisimman laaja toteutuminen, laillisen rajaliikenteen mahdollistaminen ja mahdollisimman hyvä perhe-elämän oikeuden suojan toteutuminen.

Esitysluonnoksen valmistelun lähtökohtana on nyt ollut se, että käytössä ei ole muita kohtuullisen tehokkaita ja maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin tilanneuhkiin riittäviä vaihtoehtoja. Esitysluonnoksesta ilmenee, että valmistelussa on tarkasteltu useita muita vaihtoehtoja ehdotetulle sääntelylle. Näitä ovat rajavartiolaitain soveltamismahdollisuudet ja turvapaikkatutkinnan tehostaminen, Venäjän määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi, säännöstelty käsittelymenettely rajalla, pikakäsittelymenettely rajalla ja turvapaikkahakemusten vastaanottaminen Suomen rajojen ulkopuolella. Vaihtoehtojen arvioinnin johtopäätöksenä on ollut, että keinoista on apua tilanteen hallinnassa, mutta ne eivät yksinään ole riittäviä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi.

Esitysluonnoksen vaihtoehtoisten sääntelykeinojen arviointi ja sen johtopäätökset keinojen riittämättömyydestä pahimpien maahanmuuton välineellistämiseen liittyvien uhkakuvien varalta ovat näin valtiosääntöisesti merkityksellisiä lakiehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta. Kyseinen jakso esitysluonnoksen luvussa 5.1. on varsin tiivis ja suppeahko, joten sen syventämistä olisi perusteltua harkita. On lisäksi tärkeää, että valtioneuvostossa jatketaan luonnoksessa esitettyä lievempien keinojen arviointia ja valmistelua niin, että käytettävissä olisi aina perus- ja ihmisoikeusrajoitusten kannalta lievin, mutta kohtuullisesti tehokas vaihtoehto. Mikäli ehdotetun kaltainen laki säädettäisiin, on valtioneuvoston lainvalmistelijana ja lainsoveltajana sekä eduskunnan lainsäätäjänä perusteltua myös pyrkiä ottamaan käyttöön perus- ja ihmisoikeusrajoituksiltaan lievempiä vaihtoehtoja heti, kun turvallisuustilanne ei välttämättä enää edellytä ehdotetun kaltaisia toimenpiteitä.

Esitysluonnosta on siten valmisteltu tilanteessa, jossa ei ole kansallisesti käytössä muuta toimivaa lainsäädännöllistä ratkaisua. Niin ikään EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua vieraan valtion painostamiseen tähtäävä toiminta ja puolustaa oman valtion oikeutta määrätä sisäisistä asioistaan silloin kun kysymyksessä voidaan selkeästi todeta olevan vieraan valtion ohjailema prosessi. Myöskään kansainvälisen oikeuden tasolla sopimuksiin ei sisälly elementtejä, joiden avulla valtio voisi tehokkaasti torjua siihen välineellistetyin maahantulon muodossa kohdistettavaa painostamistoimintaa. Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella tai EU-tuomioistuimella ei ole vielä oikeuskäytäntöä selvästi valtiollisesta hybridioperaatiosta.

Esitysluonnoksen valmistelussa on siis tunnistettu huomattavia jännitteitä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, EU-oikeuden ja perustuslain kanssa. Eesityksen on katsottu olevan ongelmallinen erityisesti sen kannalta, että lakiehdotuksella ei täysimääräisesti turvata palautuskiellon toteutumista. Tästä riippumatta esitystä on oikeudellisesti voitu, ja sitä on nähdäkseni ollut perusteltuaikin valmistella varautumisena nykytilanteen kehittymisen vakavampiin skenaarioihin valtioneuvostolle kuuluvan kansallisen turvallisuuden suojelemisen ja siihen liittyvän lainvalmistelun velvoitteiden näkökulmasta.

2.2 Eesityksen tavoitteesta ja tavoitteen hyväksyttävyydestä

Esitysluonnoksen perimmäisenä tavoitteena on turvata kansallista turvallisuutta, yleistä järjestystä ja itsemääräämisoikeutta hybridi vaikuttamisen vakavissa tilanteissa. Kansallinen turvallisuus on oikeushyvä sekä hyväksyttävä ja painava tavoite ([PeVL 2/2023 vp](#), kappale 5; [PeVL 37/2022 vp](#), kappale 8; [PeVL 16/2022 vp](#), kappale 5). Kansallinen turvallisuus ei ole perusoikeus. Valtion yleisiin ja perustavanlaatuisiin tehtäviin kuuluu taata kansalaisilleen ja asukkaalleen kansallinen turvallisuus.

Kansallisella turvallisuudella voi vakavissa uhkatilanteissa olla välillistä merkitystä useille perusoikeuksille. Suorin ja selkein yhteys on perustuslain 7 §:ssä turvattuun jokaisen yksilön oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen sekä oikeuteen elämään ([PeVL 2/2023 vp](#), kappale 5; [PeVL 16/2022 vp](#), kappale 5, [PeVL 5/1999 vp](#), s. 2/II; [PeVL 36/2020 vp](#), s. 3, [PeVL 73/2018 vp](#), s. 3, [PeVL 15/2018 vp](#), s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain 7 § ei ole kollektiivinen vaan yksilön oikeus.

Samalla arvioitavaksi tulee se, mitä vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä on välineellistämisen kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Laillisen järjestyksen ydintä on yksilön perusoikeuksien keskeinen asema ja tehokas suoja ([HE 1/1998 vp](#), s. 17).

Perusoikeudet eivät kuitenkaan yleisesti ole ehdottomia ([HE 309/1993 vp](#), s. 29/II), mutta muutamat perusoikeudet on kirjoitettu perustuslaissa ja EU:n perusoikeuskirjassa ehdottomiksi kielloiksi. Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan ehdottomien kieltojen taustalla ovat kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990 sellaisena kuin se on myöhemmin muutettu, jäljempänä EIS) määräykset ihmisoikeuksista, joista ei saa poiketa kansallisen hätätilankaan aikana (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 27 ja erityisesti [PeVM 25/1994 vp](#), s. 4-5).

Arvioitaessa uusissa tilanteissa kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välisiä suhteita, olen edellyttänyt, että hallituksen esityksen perusteluissa, erityisesti suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa, tuodaan selkeästi, riittävän seikkaperäisesti ja oikeudellisesti riittävän perustellusti argumentoiden esille, mistä syystä uudenlaisia tulkintoja nyt haetaan. Uusienkin tulkintojen ja perusoikeusrajoitusten tulee olla hyvin perusteltuja ja oikeudellisesti ainakin periaatteessa mahdollisia. Uusissa tilanteissa tehtävien uusien tulkintojen tulee perustua riittävässä määrin voimassa olevaan oikeuteen ja oikeudellisiin käytäntöihin.

Kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien tasapainoisen yhteensovituksen varmistamisen ensimmäinen kysymys on, onko hallituksen harkinnassa olevilla toimenpiteillä riittävät ja objektiiviset perusteet. Kysymys on oikeudellisen perusteluvelvollisuuden ja toimenpiteen edellytyksenä lain mukaan olevia olosuhteita koskevan näyttökynnyksen täyttymisestä. Kansallisen turvallisuuden asioissa on perustana toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu ja objektiivinen tilannekuva.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että turvallisuusympäristö on muuttunut äkillisesti ja pitkäaikaisesti. Suomi on ollut syksystä 2023 alkaen välineellistetyn maahantulon kohteena, eikä ilmiötä ole pystytty kokonaan pysäyttämään viranomaisten voimassa olevilla toimivaltuuksilla. Esitysluonnoksessa on nähdäkseni kuvattu nykyistä tilannekuvaa asianmukaisesti siinä määrin kuin tieto on julkista. Samalla on selvää, että tilanteen eskaloituminen vieläkin ennakoitavissa olevaa hankalammaksi voi olla mahdollista. Kuten edellä on todettu, rajavartiolaitos tai muut säännökset eivät tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa Suomeen kohdistuva painostus lisääntyisi ja jatkuisi pitkäaikaisesti, maahantulijoiden välineellistäminen leviäisi maastorajalle sekä suljetuille rajanylityspaikoille ja tilanteet saisivat yhä vaikeampia ja vaarallisempia muotoja. Esitysluonnoksen mukaan uhka tilanteen eskaloitumiseen on korkea erityisesti siksi, että Suomen rajojen läheisyydessä oleskelee erittäin todennäköisesti merkittäviä määriä henkilöitä, joita voidaan välineellistää Suomeen.

Toisena kysymyksenä on tarpeen varmistua objektiviteettiperiaatteen ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamisesta sekä siitä, että hallituksen päätöksen tai toimenpiteen tavoite on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävä.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut muutamassa asiayhteydessä kysymystä siitä, missä määrin kansallisen turvallisuuden takaamista on voitu pitää hyväksyttävänä perusteena perusoikeusrajoituksille. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi rajavartiolain muuttamista koskevassa lausunnossaan [PeVL 37/2022 vp](#) (kappale 8) todennut, että ”valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa ([PeVL 16/2022 vp](#), kappale 10)”. Kysymystä kansallisesta turvallisuudesta on tarkasteltu myös perustuslakivaliokunnan perustuslain muutosta koskevassa mietinnössä [PeVM 4/2018 vp](#) (s. 6–9). Toinen lakiehdotuksen mukainen suojeltava asia olisi Suomen täysivaltaisuus. Tällä olisi yhteys perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen Suomen täysivaltaisuuteen sekä kansainvälisen oikeuden Suomelle turvaamaan suvereniteettioikeuteen. Lähtökohtaisesti voitaneen katsoa, että perusteita, joilla perus- ja ihmisoikeuksia nyt esitetään esitysluonnoksessa rajoitettavan, voitaisiin pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävinä.

Kolmas kysymys on perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus, minkä arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Ajankohtainen tilannekuva on siten olennainen arvioitaessa, onko vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle ja/tai yleiselle järjestykselle olemassa ja minkälaisia toimenpiteitä sen hallitseminen edellyttää. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset edellyttävät myös sitä, kuten edellä on todettu, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta toisaalta kohtuullisen tehokas vaihtoehto.

Esitysluonnoksen mukaan yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että Suomi kykenisi nykyistä välittömämmin ja tehokkaammin puolustautumaan maahantulijoiden välineellistämistä ja vieraan valtion painostamista vastaan. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin lyhytaikaisesti tietyllä alueella, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Päätöksenteon yhteydessä olisi arvioitava, minkä sisältöinen päätös olisi kulloisessakin tilanteessa välttämätön ja oikeasuhtainen. Valtioneuvoston yleisistunnolla olisi velvollisuus arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös olisi kumottava tai sitä olisi muutettava, jos se ei ole enää välttämätön.

Yhtäältä on kuitenkin huomattava, että EIS 2 artiklassa tarkoitettu oikeus elämään ja 3 artiklassa tarkoitettu kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto ja niihin perustuva palautuskielto on

kirjoitettu ehdottomiksi kielloiksi. Näihin oikeuksiin ei siten myöskään lähtökohtaisesti eikä edes sopimuksen tarkoittaman kansallisen hätätilan aikana sisälly sellaista yleistä lailla välttämättömistä syistä tehtävän oikeasuhtaisen ja tarkkarajaisen rajoittamisen mahdollisuutta tai tilapäisen poikkeuksen elementtiä kuin useisiin muihin perus- ja ihmisoikeuksiin.

Geneven pakolaisyleissopimuksen 42 artiklassa on samoin luettelo yleissopimuksen artikloista, joihin ei saa tehdä varauksia. Näitä ovat muun muassa syrjäntäkielto sekä joukkokarkotuksen kielto ja palauttamiskiello, mikä osaltaan kertoo palauttamiskiellon vahvasta asemasta kansainvälisessä oikeudessa. Geneven yleissopimuksessa on tosin palauttamiskiellosta 33 artiklan 2 kappaleessa poikkeuksia, joihin kuuluu se, että yksilön osalta on perusteltua aihetta olettaa hänen olevan vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle. Arviointi on tuossa tapauksessa yksilökohtainen eikä kokonaista ryhmää voida määritellä ilman yksilötason harkintaa uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Edelleen sopimuksen 9 artiklassa säädetään tilapäisistä poikkeuksista. Artiklan mukaan mikään tämän yleissopimuksen määräyksistä ei estä sopimusvaltioita sodan aikana tai muiden vakavien poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa ryhtymästä tiettyyn henkilöön nähden väliaikaisiin toimenpiteisiin, joita tämä valtio pitää valtion turvallisuuden kannalta välttämättöminä odotettaessa selvitystä sanotun valtion toimesta, onko asianomainen todella pakolainen ja onko hänen tapauksessaan toimenpiteiden jatkaminen valtion turvallisuuden kannalta välttämätöntä.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimuksen 7 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 13 artiklan mukaan sopimusvaltion alueella laillisesti oleskeleva muukalainen voidaan karkottaa sieltä vain laillisessa järjestyksessä tehdyn päätöksen mukaisesti, ja hänen on sallittava, paitsi milloin kansallista turvallisuutta koskevat pakottavat syyt eivät sitä estä, esittää syitä maastakarkotustansa vastaan ja saada asiansa uudelleen tutkittavaksi sekä olla tässä tarkoituksessa edustettuna asianomaisen viranomaisen tahi asianomaisen viranomaisen erityisesti määräämän henkilön tai henkilöiden edessä.

2.3 Keskeisten oikeudellisten kysymysten tunnistaminen hallituksen esitysluonnoksessa

Ehdotetun lainsäädännön hyväksyminen edellyttäisi monilta osin kokonaan uutta perustuslain tulkintaa. Edes perustuslain säätämisjärjestyksen käyttäminen ei anna kansainvälisoikeudellista perustetta poiketa ihmisoikeusvelvoitteista tai unionioikeudellista perustetta poiketa EU-oikeudesta. Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta. Eduskuntalakien sisällön harkitseminen on tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Eduskunta ja sen perustuslakivaliokunta arvioivat viime

kädessä myös sen, onko ehdotetun kaltaiselle poikkeuslailla olemassa hyväksyttäviä oikeudellisia perusteluita.

Esitysluonnoksessa on nähdäkseni varsin hyvin tunnistettu keskeiset oikeudelliset kysymykset ja ongelmakohdat, mutta sitä olisi jäljempänä kuvatuin tavoin kuitenkin tarpeen vielä selkeyttää. Lakiehdotuksen perusteella jää esimerkiksi epäselväksi se, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia lakiehdotuksessa tarkoitettuun ”vuorovaikutustilanteeseen” sisältyy (ks. tarkemmin lakiehdotuksen 4 §:n yhteydessä esitetyt huomiot).

Eduskunnan lainsäädäntövaltaa ja perustuslain säätämisjärjestyksen muotojen noudattamista korostavan vallitsevan opin mukaan perustuslain ehdottomiakin kieltoja voisi muuttaa tai niistä poiketa muuttamalla perustuslakia ja erittäin rajatusti painavista syistä poikkeuslailla. Perusoikeusuudistuksen valmistelussa harkittiin, mutta ei toteutettu kieltä soveltaa poikkeuslakimenettelyä perusoikeuksiin ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 4). Poikkeuslakien luonne vain rajattuna poikkeuksena perustuslaista otettiin perustuslakiuudistuksessa perustuslain 73 §:n sanamuotoon. Pykälän perusteluissa ja soveltamiskäytännössä korostetaan poikkeuslakien välttämisen periaatetta ([HE 1/1998 vp](#), s. 124-125 ja [PeVM 10/1998 vp](#), s. 22-23).

Palautuskielto ja epäinhimillisen kohtelun kieltö ovat muotoilultaan ehdottomia. Palautuskielto estää henkilön palauttamiseen sellaiseen maahan, jossa palautettavalla on vakava ja todellinen uhka epäinhimillisestä kohtelusta tai kuolemanrangaistuksesta.² Niitä tulee noudattaa kansallisen hätätilankin aikana, jopa sodan oloissa.³ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kansallinen turvallisuus tai kansallinen hätätila eivät sellaisenaan oikeuta poikkeamaan EU-oikeuden turvapaikan hakemisen oikeutta ja palautuskieltoa koskevista säännöksistä.⁴ Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan palautuskielto on ehdoton silloin, kun on olemassa konkreettinen vaara siitä, että palautuksella palautusmaahan (lähtömaa tai kauttakulkumaa) henkilö joutuu kuolemanrangaistuksen tai ihmisoikeussopimuksessa kielletyn epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on arvioitu lisäksi suojelua hakevan kauttakulkumaiden turvallisuutta ja hakijan suojaa mielivaltaiselta välittömältä tai välilliseltä palauttamiselta maahan, jossa on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan todellisessa vaarassa tulla tuomituksi kuolemaan tai joutua kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen uhriksi. Maasta poistavan valtion on tehtävä riittävän perusteellinen

² Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot F.G. v. Ruotsi [GC], 43611/11 § 111; A.M. v. Ranska, 12148/18 § 113, ja K.I. v. Ranska, 5560/19 § 117.

³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio K.I. v. Ranska; Selmouni v. Ranska [GC], 25803/94 § 95, sekä J.K. ja muut v. Ruotsi [GC], 59166/12 § 77.

⁴ Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-72/22 PPU, 70 kohta; Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio C-808/18, 214 kohta.

arvio näistä riskeistä.⁵ Riittävän konkreettinen ja yksilökohtainen tutkinta on katsottu Euroopan ihmisoikeussopimuksen kidutuskieltoa koskevan 3 artiklan välttämättömäksi menettelylliseksi vaatimukseksi.⁶

Palautuskielto on yhdistetty myös yksilöllisen tehokkaan oikeussuojan ja riittävän yksilöllisen tutkimisen vaatimukseen sekä oikeuteen oikeusturvaan (EIS 2 ja 3 artikla yhdistettynä artiklaan 13). Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi EU:n perusoikeuskirjassa on saman sisältöiset, unionin primäärioikeuden tasoiset vaatimukset (18 ja 19 artikla).

EU-tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat edellyttäneet tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on sallinut kohtuullisten ja oikeasuhtaisten voimatoimien käytön maahantulon torjumiseksi joukkoryntäystilanteessa, kunhan käytettävissä oli riittävästi reittejä lailliseen maahantuloon ja tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen.⁷ Esitysluonnoksessa on pyritty rajaamaan poikkeukset kansainvälisestä oikeudesta tai EU-oikeudesta. Esityksessä on myös yritetty hakea liikkumavaraa ja oikeuttamisperusteita kansainvälisestä oikeudesta ja etenkin EU-oikeudesta. Käsitykseni mukaan esitys täsmennettynä merkitsee rajattua poikkeusta ihmisoikeusvelvoitteista eikä siten vielä poikkeamista niistä kokonaisuutena, minkä vuoksi laki olisi mahdollista säätää perustuslain 73 §:n tarkoittamana poikkeuslakina edellyttäen, että tämä on vakavan uhkan Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle kannalta ehdottoman välttämätöntä.

Perustuslain 73 §:n perusteella asiallisesti rajattu poikkeus perustuslaista ei kuitenkaan saa tarkoittaa poikkeusta ihmisoikeusjärjestelmästä kokonaisuutena tai olennaisilta osin. Esitys merkitsee asiallisesti irtautumista perusoikeusuudistuksesta lähtien sovelletusta, perustuslakivaliokunnan mietinnön [PeVM 25/1994 vp](#) mukaisesta lähtökohdasta, jonka mukaan perustuslakia ja sen perusoikeussäännöksiä tulkitaan kattavasti ja johdonmukaisesti kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti. Sitoutuminen kansainvälisiin ihmisoikeuksiin on olennainen osa Suomen valtiosääntöä ja perustuslain yleisiä perusteita, mitä ilmentävät muun muassa perustuslain 1, 22, 23, 74, 108 ja 109 §:t, joissa kaikissa viitataan ihmisoikeuksien turvaamiseen. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä onkin tarpeen hyvin eritellysti tarkastella sitä, merkitseekö esitys niin laajaa poikkeusta tai ristiriitaa Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, että poikkeus ei mahdu perustuslain 73 §:n vaatiman asiallisesti rajatun poikkeuksen piiriin. Selvää myöskin on, että lainsäädännössä ei pitäisi tavoitella vaan päinvastoin pyrkiä välttämään ristiriidat kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa. Tältä osin säätämisyjärjestysperusteluita on tarpeen vielä selkeyttää ja täydentää. Mikäli hahmoteltu esitys

⁵ M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09 § 286; Saadi v. Italia, [GC], 37201/06 §§ 125-126; Ilias ja Ahmed v. Unkari, 47287/15 §§ 148 ja 163; F.G. v. Ruotsi, 43611/11 § 113; M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17 § 104.

⁶ Ks. esim. K.I. v. Ranska, §§ 144-145.

⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio N.D. ja N. v. Espanja (GC), 8675/15 ja 8697/15.

arvioidaan välttämättömäksi antaa eduskunnalle, on siinä yhteydessä ja muutoinkin korostettava, että kyseessä on mahdollisimman ainutkertainen ja mahdollisimman suppeaksi rajattava poikkeus.

Vaikka esitysluonnoksessa ei ole kyse koko ihmisoikeusjärjestelmää koskettavasta ehdotuksesta eikä siten perustuslain kokonaisuudesta, se on jännitteinen turvapaikkaoikeuden ja palautuskiellon kanssa ja ristiriidassa palautuskieltoon liittyvän oikeusturvavaatimusten kanssa. Ehdotettu lainsäädäntö ei esimerkiksi riittävästi turvaa sitä, että henkilö ei joutuisi kauttakulkumaan kautta palautettavaksi lähtömaahan tilanteessa, jossa häntä siellä uhkaa konkreettisesti esimerkiksi kuolemanrangaistus tai kidutus. Se on sen vuoksi jännitteisessä suhteessa EIS 2 artiklan 1 kohdan ja Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan kanssa. Näkemykseni mukaan näihin ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten edellytyksistä tulisiikin säätää vielä täsmällisemmin lausunnossa myöhemmin tarkemmin kerrotulla tavalla.

4. Säännöskohtaiset huomiot

4.1 Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen (4 §)

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan ”valtionneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtionneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että:

- 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomeen kohdistettavan vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja
- 4) muut keinot eivät ole riittäviä vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Kynnykseksi on esitetty vieraan valtion tai muun toimijan pyrkiminen vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä siten, että se vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta ja rajoittaminen on välttämätöntä muiden keinojen ollessa riittämättömiä. Tieto tai perusteltu epäily perustuisi turvallisuusviranomaisten tuottamaan tietoon.

Lakiehdotuksen tavoitteena on siis Suomeen kohdistettavan vaikuttamisen torjuminen ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Esityksen tavoitteet on kuitenkin sekä sen yleisperusteluissa (s. 35) että pykälätasolla määritelty siten, että riittävästi ei avaudu se, millaisen kynnysen takana mahdollinen valtioneuvoston päätös rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa voisi olla. Esimerkiksi esityksen sivulla 35 todetaan, että ”tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin ja varmistaa viranomaisten toimintamahdollisuudet myös niiden aikana.”

Perusteluissa ei tarkemmin avata, minkälaista toimintaa ”painostaminen” tarkoittaa ja millä tavoin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen vahvistaa rajaturvallisuutta. Mahdollinen muu toimija viittaa lähinnä organisoituun kansainväliseen rikollisuuteen. Tällainen toiminta ei liene sellaisenaan verrattavissa vieraan valtion toimintaan, mutta käytännössä voi olla tilanne se, että vieraan valtion valtiolliset toimijat järjestelmällisesti hyödyntävät järjestäytyntä rikollisuutta hybridivaikuttamisessa.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä käytetään toisaalta perusteluista poiketen termejä ”vaikuttaminen” ja sen ”torjuminen” ja toisaalta ”Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantuminen”. Olennaisimpina näistä voitaneen pitää Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vaarantumista. Myöskään näitä seikkoja ei siis tarkemmin perusteluissa avata johdonmukaisella tavalla.

Lakiehdotus on peruslähdekohdaltaan ongelmallinen ja vaatii vakavaa punnintaa sen suhteen, mitä kansallinen turvallisuus ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen edellyttää. Katson, että lähtökohtaisesti poikkeamista perus- ja ihmisoikeuksien asettamista velvollisuuksista ja erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueesta, kuten esimerkiksi oikeudesta elämään, ei kuitenkaan voi perustella ainakaan yleisluonteisella ”painostamisen torjumisella” tai ”rajaturvallisuuden vahvistamisella”. Ainoastaan hyvin vakavat kansallisen turvallisuuden ja itsemääräämisoikeuden uhkat voivat olla tälle perusteena. Kynnystä voisi jonkin verran lieventää se, jos lain käyttöönoton avulla saataisiin palautettua myös tavanomaista laillista rajaliikennettä sekä kansainvälisen suojelun hakua ainakin osalla raja-aluetta. Lain tarpeellisuutta olisi joka tapauksessa tarkoin harkittava erityisesti suhteessa muihin käytettävissä oleviin keinoihin. Perustelut ovat tältä osin riittämättömät ja vaativat jatkotyöstämistä, jotta tämänkaltaisen punninta olisi mahdollista ja kaikki seikat huomioon ottavaa. Valtioneuvoston päätöksen kynnystä tulee vielä selkeyttää ja vahvistaa etenkin säännöskohtaisissa perusteluissa.

4.2 Lain soveltamisala (2 §)

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan pykälän sanamuodon toistamisen lisäksi ainoastaan, että lakia ei sovellettaisi ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen muissa tilanteissa.

Perusteluissa ei myöskään tässä yhteydessä määritellä, mitä tarkoitetaan Suomeen ”vaikuttamisella” tai maahantulijoiden ”hyväksikäyttämällä”. Perustelut jättävät lain soveltamiskynnyksen liian avoimeksi. Korkean kynnyksen ja yhteyden nimenomaan vieraan valtion vakavan uhkan aiheuttamaan vaikuttamiseen voisi harkita ilmenevän myös lain tarkoitusta tai soveltamisalaa koskevasta säännöksestä.

4.3 Suhde muuhun lainsäädäntöön (3 §)

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ”laissa säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovelleta ulkomaalaislakia (301/2004). Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan sovelletaan ulkomaalaislakia”. Pykälä siis sisältäisi säännöksen, jonka mukaan ehdotetussa laissa säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Sovellettavaksi eivät siten tulisi esimerkiksi maahan pääsyn epäämistä koskevaa päätöksentekoa, tulkkausta tai oikeusapua koskevat säännökset. Kyse ei myöskään siten tältä osin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. Luonnos on oikeudellisesti erittäin ongelmallinen ottaen huomioon, että juuri ulkomaalaislaki sisältää takeet siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien vähimmäisedellytykset täyttyvät koskien oikeutta asian käsittelyyn asianmukaisella tavalla.

Poikkeus ulkomaalaislaista konkretisoi ihmisoikeus- ja perusoikeusvelvoitteiden mahdollisen loukkauksen mutta toisaalta lain perusajatus on noudattaa ulkomaalaislaista poikkeavaa summaarista menettelyä lain soveltamisalueella, kun taas muualla rajoilla taas noudatettaisiin normaalia ulkomaalaislain mukaista menettelyä. Poikkeus ulkomaalaislaista tarkoittaa myös poikkeusta EU-oikeuden asettamista menettelyllisistä vaatimuksista. Asiallisesti lainsäädäntö muistuttaa tässä suhteessa merkittävilta osin muun muassa Liettuan ja Latvian itärajaa koskevaa lainsäädäntöä sekä eräiltä osin Norjan viranomaisohjeistuksia. Liettuan käytännöt on eräiltä osin todettu EU-oikeuden vastaisiksi ja riittämättömästi perustelluiksi ja rajatuiksi.

Perusteluissa on edelleen tarkennettava, miltä kaikilta oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita koskevilta osin ulkomaalaislaista poiketaan, jotta perusoikeusaukon laajuus hahmottuu. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan 5 §:n 1 momentissa tehdyn arvion perusteella (palautuskiellon alaiset tilanteet ja muutoin erityisen haavoittuvassa asemassa olevat) henkilöt), kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan sovellettaisiin kuitenkin ulkomaalaislain menettelysäännöksiä. Palaan jatkossa tähän henkilöryhmään liittyviin ongelmiin.

4.4 Valtioneuvoston päätöksen toimeenpano (5 §)

Palautuskielto

Lakiehdotuksen 5 §:n (toinen virke) mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos ”voidaan riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.”

Perusteluiden (s. 67-68) mukaan ”arviointi edellyttäisi käytännössä sitä, että maahan pyrkijä olisi vuorovaikutuksessa rajavartiomiehen kanssa. Maahan pyrkijä voitaisiin olosuhteiden salliessa ottaa tarkempaan keskusteluun, jonka aikana viranomaisen olisi mahdollista tutustua esitettyihin seikkoihin. Viranomaisen tulisi joka tapauksessa ennen henkilön maasta poistamista varmistaa, että asianomaisella henkilöllä on ollut tosiasiallinen mahdollisuus tuoda ilmi seikkoja, joiden perusteella hän katsoo, että hän olisi todellisessa vaarassa joutua edellä mainitun kohtelun kohteeksi. Vaikka lain tarkoittamassa tilanteessa kyse olisi hyvin summaarisesta arvioinnista, pyrittäisiin sillä turvaamaan palauttamiskiellon noudattaminen sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla olisi todellinen vaara joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi maasta poistamisen seurauksena”.

Myös tämä säännös on merkityksellinen perustuslakiin, useaan ihmisoikeussopimukseen sekä EU-oikeuteen sisältyvän ehdottoman palautuskiellon näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti selostettu tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Palautuskielto tarkoittaa, että ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Henkilöä voidaan uhata rodun, uskonnon, kansalaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai poliittisen mielipiteiden takia. Palautuskielto on sisällytetty Geneven yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, Suomen perustuslakiin ja ulkomaalaislakiin. Palautuskielto on ehdoton, ja sen soveltaminen voi viime kädessä johtaa ulkomaalaisen maassa oleskelun sallimiseen, vaikka oleskeluluvan edellytykset eivät muuten täytyisi. Nyt ehdotettu sääntely on erittäin ongelmallinen tästä näkökulmasta. Tämä on myös todettu hallituksen esitysluonnoksessa useaan kertaan. Pidän tärkeänä, että myös tässä suhteessa esityksen ongelmat perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden kannalta on tunnistettu ja tuotu avoimesti esiin.

Palauttamiskiellon noudattaminen varmistettaisiin esityksen mukaan käytännössä ottamalla turvapaikkahakemus vastaan ja selvittämällä turvapaikanhakijan yksilöllinen tilanne (s. 38). Oikeus hakea turvapaikkaa voisi siis toteutua haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla ja haavoittuva asema voi koskea myös sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla voidaan riittävällä varmuudella arvioida, että he ovat todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Tämäkin

voisi kuitenkin perustelujen mukaan tapahtua vain ”olosuhteiden salliessa”, mikä antaa käytännössä viranomaiselle harkintavallan sen suhteen, onko vuorovaikutustilanne mahdollista järjestää.

Ehdotettu sääntely voisi kuitenkin myös hallituksen esitysluonnoksen mukaan johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa rajalla kiinni otettu, rajaa laittomasti ylittämässä ollut henkilö palautetaan välittömästi maahan, josta hän tulossa, antamatta hänelle lainkaan mahdollisuutta suojan hakemiseen. Se voisi myös johtaa tilanteeseen, jossa perus- ja ihmisoikeudet oikeudet toteutuisivat ”valikoivasti” (s. 39). Siinä on siis tunnistettu, että ehdotettu sääntely pitää sisällään todellisen riskin siitä, että turvapaikkaa hakeva henkilö tulisi palautettavaksi myös tilanteessa, jossa ehdoton palautuskielto olisi voimassa. Riski tähän on nähdäkseni luonnollisesti sitä suurempi, mitä suurempi joukko henkilöitä olisi rajan yli pyrkimässä, jolloin rajavartiolaitoksen kapasiteetti voi ylittyä jo ajankäytöllisesti.

Esitysluonnoksen perusteella jää joka tapauksessa epäselväksi, millaisen prosessin tuloksena käytännössä voitaisiin tehdä arvio niistä syistä, jotka voisivat estää henkilön palauttamisen sellaisissa tilanteissa, joissa palauttaminen ei missään olosuhteissa voi olla sallittua. Esitysluonnoksessa on tosin tunnistettu, että henkilö itse ei välttämättä pysty itse esimerkiksi henkilöllisyyspapereiden puuttuessa tuottamaan sellaista tietoa viranomaisille, jonka perusteella palautuskielto laukeaisi. Tällainen tieto voi siis olla myös viranomaisen itsensä tuottamaa henkilön lähtömaata koskevaa tietoa tai muuta sen kaltaista tietoa. Tämä edellyttäisi luonnollisesti välttämättä sitä, että rajaviranomaisilla olisi käytettävissään ajantasaista ja mahdollisesti myös alue- ja väestöryhmäkohtaista tietoa kunkin maan ihmisoikeustilanteesta ja poliittisesta tilanteesta, jotta nopeassa vuorovaikutustilanteessa voitaisiin tehdä riittävän yksilöity arvio maahan pyrkivän henkilön tilanteesta. Tämän toteuttaminen lienee käytännössä vähintäänkin haasteellista. On lisäksi otettava huomioon, että lakiehdotuksen tarkoituksena nimenomaan ei ole esimerkiksi yleisen maakohtaisen tason tiedolla ohjata ihmisiä turvapaikkaprosessiin. Maahan pyrkijältä vuorovaikutustilanteessa edellytettävää ja hyväksyttävää selvitystä ja toisaalta rajavartijan harkinnan perusteita ja rajoja olisi siten tarvetta selvästi täsmentää.

Esitysluonnoksen mukaan henkilön itsensä tuottamaa tietoa ja/tai muuta tietoa voitaisiin käsitellä ”vuorovaikutustilanteessa” henkilön ja rajavartijan välillä. Epäselväksi jää kuitenkin, millä tavoin ”vuorovaikutustilanne” voitaisiin käytännössä järjestää siten, että turvapaikkaa hakevan henkilön oikeusturva tilanteessa toteutuisi. Henkilön oikeusturvan täysimääräinen toteutuminen edellyttäisi ensinnäkin, että hänellä olisi käytettävissään tulkki, jota ilman vuorovaikutus rajavartijan kanssa ei voine käytännössä useimmissa tapauksissa ylipäättään toteutua. Toisaalta olennaisten seikkojen esiintuominen henkilön oikeusturvan toteutumisen kannalta edellyttäisi myös mahdollisuutta käyttää oikeudellista avustajaa. Haavoittuva asema esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhan tai muun vastaavan syyn perusteella tarkoittanee useissa tapauksissa myös sitä, että henkilön voi olla vaikea luottaa viranomaisiin tai tuoda muusta syystä esiin haavoittavan asemansa perusteita. Lakiehdotuksen ajattelutapa näyttäisi olevan, että kaikki epäselvemmat tapaukset ohjattaisiin ohjein, kehotuksin ja käskyin alueelle ja rajalle, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan.

Tilanne olisi joka tapauksessa erittäin haastava ja todennäköisesti joissain tilanteissa jopa kohtuuton myös yksittäisen rajavartijan kannalta, jolla ei lähtökohtaisesti ole koulutusta tämänkaltaisiin tilanteisiin ja näin ollen välttämättä myöskään edellytyksiä tilanteen hoitamiseen sen edellyttämällä ammattitaidolla. Rajavartija tekee työtään virkavastuulla, joten kysymys on myös siitä, millä tavoin hänen virkamiesoikeudellinen oikeusturvansa toteutuu ja muodostuuko tilannekohtainen harkintavallan käyttö käytännössä liian suureksi. Perustuslain oikeusvaltioperiaatteen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Jotta tämä toteutuisi, lain tulee olla riittävän täsmällinen. Voimaan tullessaan laki edellyttäisi joka tapauksessa, että Rajavartiolaitos antaisi selkeät ohjeet menettelytavoista ja järjestäisi tarvittavaa koulutusta. Toisaalta on selvää, että ilman tulkkauspalveluja vuorovaikutustilanne jää useimmissa tapauksissa hyvin pinnalliseksi ja hakijalta saatavissa oleva informaatio vähäiseksi.

Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) antoi vuonna 2023 kaksi ratkaisua Suomea vastaan. Ratkaisuissa on todettu ehdottoman palautuskiellon loukkausriski. Näistä jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat Suomessa keuhällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa. Ratkaisu korostaa sitä, kuinka haastavaa erityisen haavoittuvassa olevan henkilön tunnistaminen on - myös tilanteessa, jossa ei ole ollut kyse laajamittaisesta maahantulosta tai hybridivaikuttamisesta. Tunnistamisen haasteellisuuden vuoksi harkintaa olisi suoritettava painottaen palautuskiellon ehdottomuutta ja ihmisoikeuksien ydinalueen – oikeus elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielto - suojaa.

Lakiehdotuksen mukaan siis palautuskiellon alaisissa tilanteissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kuitenkin otettaisiin vastaan. Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön olisi kuitenkin ensin ”läpäistävä” rajavartijan alustava puhuttelu, jonka mahdollisesti kielteisestä lopputuloksesta henkilö ei saa valituskelpoista päätöstä. Tämä johtaisi käytännössä tilanteeseen, jossa henkilöllä ei ole käytännössä menettelyn tuossa vaiheessa oikeussuojaa lainkaan. Lakiehdotus on tältä osin ristiriidassa myös EIS 6 artiklan kanssa. Tältä osin rajaviranomaisen menettelystä tulee säätää täsmällisemmin ja lakiehdotusta muokata siten, että oikeusturvan toteutumisen vähimmäisvaatimukset voisivat toteutua. Asianmukaisen menettelyn vaatimus ja yhteys tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ovat korostetusti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden asettamia vaatimuksia, mutta asianmukaisen tutkinnan ja prosessin idea sinänsä sisältyy myös Geneven yleissopimukseen. Käsitykseni mukaan oikeusturvan osalta esitysluonnos onkin kaikista heikoimmalla pohjalla ja merkitsee siltä osin soveltamisalallaan ongelmallista ja laajaa perus- ja ihmisoikeusrajoitusta.

Esitysluonnosta tulisi selkeyttää siltä osin, kuin kyse on palautuskiellon yhteydestä oikeusturvan toteutumiseen. Olisi vielä vahvasti harkittava jotain tai joitain oikeussuojakeinoja lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettuun summaariseen arviointiin ja maasta poistamiseen. Maahanpääsyn estämisessä

puolestaan lienee kysymys enemmän puhtaasti tosiasiallisesta toiminnasta ja muun muassa aitojen ja erilaisten estelaitteiden käyttämisestä.

Esitysluonnoksessa tulisi myös kuvata oikeudelliset keinot tilanteessa, jossa rajavartija mahdollisesti joutuisi ”vuorovaikutustilanteen” jälkeen turvautumaan voimankäyttöön. Erillisen sääntelyn puuttuessa voimankäyttöön sovellettaisiin rajavartiolain yleisiä säännöksiä ja liiallinen voimakeinojen käyttö tulisi rangaistavaksi rikoslain yleisten säännösten ja erikseen virkarikossäännösten perusteella. Vaikka hallituksen esityksessä ei ole mahdollista käydä läpi läheskään kaikkia yksityiskohtia, olisi sen tarkoitus huomioon ottaen voimankäytön valtuuksia ja rajoja vaikeissa tilanteissa syytä vielä selventää sitä silmällä pitäen, että esityksen mukaiset valtuudet jouduttaisiin korkeasta kynnyksestä huolimatta ottamaan käyttöön.

Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta merkityksellisiä ovat erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (67 ja 68/1986), naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52 ja 53/2015) ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että valtioneuvoston päätöksenteossa on korostetusti syytä kiinnittää huomiota keskittämisen vaikutuksiin suhteessa erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin ja vammaisiin turvanpaikanhakijoina ([PeVL 37/2022 vp](#), kappale 27).

Luettelo haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ei voi olla tyhjentävä. Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ovat joka tapauksessa erittäin laaja ja moninainen ryhmä ja kunkin haavoittuva asema voi ilmetä hyvin eri tavoin. Lisäksi vain osa niistä syistä ja olosuhteista, jotka perustelevat haavoittuvan aseman, on ulospäin nopealla tarkastelulla havaittavissa. Näistä seikoista osa on sellaisia – kuten nuoren henkilön iän havaitseminen - joiden havaitsemista ei juurikaan voida koulutuksella kohentaa tai ainakin riittävän koulutuksen antaminen olisi erittäin haasteellista ottaen huomioon, että eräs erityisen haavoittuvan tilan luova peruste voi olla myös henkilön psyykkinen tila. Haavoittuvan aseman havaitsemisen haasteellisuus on perusteluissakin todettu.

Viranomaisilta haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii joka tapauksessa usein erityisosaamista, usein myös aikaa ja luottamuksellisia olosuhteita. Esitysluonnos herättää kysymyksen siitä, onko rajaviranomaisella riittävää osaamista haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden selvittämiseen. Esitysluonnoksen perusteella on olemassa todellinen riski siitä, että haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen jäisi monen henkilön kohdalla kauniiksi tavoitteeksi ja lain kuolleeksi kirjaimeksi. Perus- ja ihmisoikeuksien ”valikoiva” toteutuminen voi tarkoittaa käytännössä niiden täysin sattumanvaraista toteutumista, mikä olisi täysin vastakkaista yhdenvertaisuuden periaatteen kannalta. Asian arvioinnissa on otettava lisäksi huomioon, että mahdolliset rajanylityspaikalle

rakennettavat aidat ja muut esteet voivat merkittävästi vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevan henkilön tilanteen arvioimista.

Perusteluissa todetaan, että ”tilanteessa, jossa lapsen, vammaisen henkilön tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön hakemus otettaisiin vastaan, arvioitaisiin tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa myös heidän kanssaan olevien perheenjäsenten sekä vammaisen henkilön mahdollisen avustajan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Tällä pyritäisiin turvaamaan perhe-elämän suojaa sekä lapsen ja vammaisen henkilön oikeuksia”.

Edellä mainittua seikkaa tulisi arvioida myös lasten oikeuksien yleissopimuksen valossa. Sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittaviksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen olevan lapsen edun mukaista. Nyt lakiehdotuksen mukaan yksittäinen rajavartija olisi vastuussa myös lapsen oikeuksien toteutumisesta, jolloin on olemassa riski sopimusrikkomuksista ja yhdenvertaisuusloukkauksista. Myös tältä osin rajaviranomaisen harkintavalta voi muodostua liian laajaksi ja johtaa lain epä johdonmukaiseen soveltamiseen (mielivallan kielto). Rajaviranomaisen harkintavaltaa on myös tässä suhteessa pyrittävä jatkovalmistelussa rajoittamaan ja tarkentamaan.

Joukkokarkotuksen kielto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. pöytäkirjan 4 artiklan nojalla ulkomaalaisten joukkokarkotus on kielletty. Joukkokarkotus tarkoittaa toimenpidettä, joka pakottaa joukon ulkomaalaisia henkilöitä lähtemään maasta ilman mahdollisuutta tuoda esiin vastasyitä maasta poistamiselle. Keskeistä on se, onko henkilön asia tutkittu toisaalta riittävän yksilöllisesti, toisaalta riittävän objektiivisesti. Todistustaakka tästä on valtiolla. Tässä arviossa merkityksellistä on muun muassa rajanylityspaikkojen sijainti, tulkkien ja oikeusavun saatavuus ja hakemusten dokumentointi. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on yksilöllisten näkökohtien ja tilanteen huomioimisen arvioinnissa kiinnittänyt huomiota mm. seuraaviin asioihin: onko viranomaiset koulutettu pitämään haastatteluita, onko tiedot annettu kielellä, jota henkilöt ymmärtävät, mahdollisuuteen tehdä turvapaikkahakemus ja pyytää oikeusapua, tulkkien läsnäoloon ja mahdollisuuteen kuulla käytännössä oikeusavustajaa (Hirsi Jamaa v. Italia, § 185, Sharifi v. Italia ja Kreikka, 16643/09, §§ 214–225; Khlaifia v. Italia, §§ 245–254; Asady v. Slovakia, 24917/15, §§ 63–71; M.K. v. Puola, 40503/17, §§ 206–210; D.A. ym. v. Puola, §§ 81–83 ja M.A. v. Latvia, §§ 67–69.) Nämä seikat ovat merkityksellisiä arvioitaessa sitä, onko kyseessä ollut kielletty joukkokarkotus. Nämä seikat on sinänsä tuotu esiin esitysluonnoksessa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut joukkokarkotusta ratkaisussaan N.D. ja N.T. vs. Espanja (8675/15 ja 8697/15). Tuomiossa todetaan, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-ajan, EIS:n mukaisten oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtion rajalle saapuville on järjestetty myös laillisia väyliä maahan pääsemiseksi. Lailliseen maahantuloon on siis täytynyt olla järjestettynä keino, jota on myös käytännössä ollut mahdollista käyttää. (Ks. myös [PeVL 37/2022](#), kohta 29). Tämän ratkaisun noudattaminen edellyttäisi, että rajalle

pyrkineitä henkilöitä voitaisiin ohjata sellaiseen rajanylityspaikkaan, jonka saavuttaminen olisi myös käytännössä saavuttaa. Mitä tämä voisi käytännössä tarkoittaa, jää epäselväksi.

Lakiehdotuksen 5 §:n perusteluissa todetaan, että ”maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan”. Samoin perusteluissa todetaan, että ”maasta poistamista koskeva toimivaltuus olisi erityisen merkityksellinen maastorajalla, jossa mahdollisuus estää Suomen alueelle saapuminen ei ole yhtä kattava kuin rajanylityspaikoilla. Käytännössä maasta poistaminen tehtäisiin paikassa, josta henkilö maahan saapui tai muusta sopivasta paikassa valtakunnanrajalla, josta se asianmukaisesti onnistuisi. Maasta poistamisen yhteydessä henkilölle ilmaistaisiin sopivalla tavalla, miten ja missä hänen on mahdollista tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa”. Perustelut ovat tältä osin epäloogiset, sillä maasta ei voitane poistaa henkilöä, jonka maahanpääsy on estetty.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja lain 5 §:n jatkoarvioinnissa olisi tarpeen myös arvioida, muodostuuko rajavartijan harkintavalta liian suureksi perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen sisältämän mielivallan kiellon kannalta. Perustuslain 73 §:n tarkoittama rajattu poikkeus ei voi tarkoittaa mielivallan sallimaa lakia. Pykälää ja sen perusteluita on tästäkin syystä tarpeen vielä tarkentaa.

5. Muita huomioita

Palauttamiskiellon lisäksi ehdotus on merkityksellinen usean muun perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus elämään, kidutuksen kieltä, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, syrjinnän kieltä sekä joukkokarkotusten kieltä. Tältä osin totean kokoavasti, että säätämisyjärjestysperustelut eivät korvaa perus- ja ihmisoikeuksien kattavaa vaikutusarviointia. Säätämisyjärjestysperustelut ovat oikeudellisia, mutta vaikutusarvioinnissa tulee arvioida esityksen konkreettisia vaikutuksia ihmisiin ja ihmisryhmiin. Perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat konkreettisesti käytännössä. Kirjaus siitä, että tavoitteena on niiden toteutuminen, ei riitä. Tästä syystä mahdolliseen lainsäädäntöön tulee sisällyttää vaatimus kunkin valtioneuvoston päätöksen yhteydessä tehtävästä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista mukaan lukien sukupuoli-, lapsi- ja vammaisvaikutusten arviointi ja osoittaa siihen myös tarvittavat resurssit.

Yhdyn esitysluonnoksessa ilmaistuun arvioon siitä, että kyse olisi Suomen perustuslain 93 §:n mukaisesti tilanteesta, joka edellyttäisi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistoiminnassa toteamaa tarvetta päätöksen tekemisestä. Tämä tarve tulee todeta erikseen jokaisen päätöksen yhteydessä.

Esitysluonnoksen mukaan ”Kyse ei olisi säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, eikä esityksessä sen vuoksi ehdoteta päätöksen jälkitarkastusta eduskunnan tehtäväksi. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että päätöksenteko edellyttää tietoa, jota ei ole täysimääräisesti mahdollista käsitellä julkisesti eduskunnan täysistunnossa, olisi eduskunnan asema päätöksentekijänä jossain määrin haastavaa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta siitä, että eduskunta ilmaisee aina kantansa nimenomaisesti täysistunnossa ([PeVM 9/2010 vp](#), s. 5/II). Eduskunnan valiokunnilla olisi oikeus saada tietoa perustuslain 47 §:n ja 97 §:n mukaisesti.”

Nähdäkseni päätöksen jälkitarkastus perustuslakivaliokunnassa voisi asian perustavaa laatua olevan luonteen takia kuitenkin olla perustelua. Perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtäviin. Vaihtoehtoisesti olisi harkittava, mikäli laki ylipäänsä säädetään, että säädöspäätösten turvataisiin eduskunnan informointi ja osallistuminen lain soveltamiskynnyksen arviointiin etukäteen. Tämä voidaan esimerkiksi toteuttaa soveltamalla kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 3 §:n sisältämää sääntelymallia. Eduskunnan osallistuminen lain käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon on erityisen perusteltua myös siksi, että perustuslain 93-95 §:n ja 58 §:n perusteella eduskunta tekee myös Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat perustavanlaatuiset ratkaisut.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden alaluvussa 9.1.2. tarkastellaan EU-oikeuden merkitystä asiassa lakiehdotukselle. Siinä tarkastellaan myös EU-oikeuden ensisijaisuutta kansalliseen lakiin nähden. Säätämisyjärjestysperusteluiden näkökulma on tältä osin painottunut vielä sen perustelemiseen, miksi ehdotettu laki voitaisiin ristiriidoista ja jännitteistä EU-oikeuden kanssa säätää. Arviointia olisi välttämätöntä vielä täydentää analyysillä EU-oikeuden ensisijaisuuden vaikutuksesta lain sovellettavuuteen. Ehdotettua lakia ei voi eikä kannata säätää, jos se ei ole tehokas eikä sitä voisi soveltaa tarkoitukseensa. EU-oikeuden ensisijaisuuden osalta kysymys on siitä, että valtioneuvosto ei voisi päättää eikä Rajavartiolaitos tai tuomioistuimet soveltaa sellaista kansallista normia, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Esityksessä on siten välttämättä vielä osoitettava, että ristiriidoista ja jännitteistä huolimatta esityksellä on siinä määrin riittävät perusteet unionin oikeudessa, että ehdotettua lakia voitaisiin EU-oikeuden ensisijaisuuden estämättä viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa soveltaa. Nyt säätämisyjärjestysperustelut jättävät tämän olennaisen kysymyksen avoimeksi mainitun alaluvun 9.1.2. lopussa. Pelkkä toteamus tai kannanotto asiaan ei vielä ratkaise ongelmaa vaan tarvitaan myös riittävän vakuuttavat perustelut.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi myös tarkennettava kokonaisarviota esityksen suhteesta ihmisoikeussopimusten ml. KP-sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan, EIS 13 artiklan ja Euroopan perusoikeuskirjan 47 artiklan tarkoittamaan oikeuteen tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin. Oikeusturvaan liittyvät ratkaisut ovat yksi merkittävin osa-alue, jossa esitysluonnos sisältää ristiriitoja ja huomattavia jännitteitä ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden sekä erityisesti niiden vakiintuneen tulkintalinjan kanssa.

Edelleen, vaikka kyseessä on perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu poikkeuslaki ja siten asiallisesti rajoitettu poikkeus perustuslaista, olisi säätämisyjärjestysperusteluissa tarpeen arvioida perustuslain 106 §:n säännöksen ilmeisestä ristiriidasta perustuslain kanssa merkitystä lain soveltamiselle.

6. Johtopäätökset

Nykyisessä turvallisuustilanteessa on erittäin tärkeää suojata kansallista turvallisuutta. Samalla se täytyy sovittaa yhteen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien yhteensovittamisessa tulee aina valita perus- ja ihmisoikeusrajoituksiltaan lievimmät mutta kohtuullisesti tehokkaat toimenpiteet.

Nyt esitetyt keinot ovat jännitteisessä suhteessa ja osin ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Siksi niihin turvautuminen perustuslain säätämisyjärestyksessä on mahdollista vain ja ainoastaan jos kansalliseen turvallisuuteen tai Suomen itsemääräämisoikeuteen kohdistuu vakava uhka. Toimivaltuuksien käyttöönoton kynnyksen tulee olla hyvin korkea ja silloin on oltava kyseessä tilanne, jossa muut keinot eivät ole toimivia. Kyse on siis yhdestä viimesijaisimmista keinoista.

Säätämisyjärjestysperusteluja on tarpeen vielä selkeyttää ja täydentää. Mikäli hahmoteltu esitys arvioidaan välttämättömäksi antaa eduskunnalle, on siinä yhteydessä ja muutoinkin korostettava, että kyseessä on mahdollisimman ainutkertainen ja mahdollisimman suppeaksi rajattava poikkeus. Säätämisyjärjestysperusteluissa on myös osoitettava, että ristiriidoista ja jännitteistä huolimatta esityksellä on siinä määrin riittävät perusteet unionin oikeudessa, että ehdotettua lakia voitaisiin EU-oikeuden ensisijaisuuden estämättä viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa soveltaa. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi myös tarkennettava kokonaisarviota esityksen suhteesta ihmisoikeussopimusten tarkoittamaan oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä arvioitava, muodostuuko rajavartijan harkintavalta liian suureksi mielivallan kiellon kannalta. Perustuslain 73 §:n tarkoittama rajattu poikkeus ei voi tarkoittaa mielivallan sallimaa lakia.

Esitysluonnoksessa on siis pyritty rajaamaan poikkeukset kansainvälisestä oikeudesta tai EU-oikeudesta ja tuomaan esille sen ongelmallisuus suhteessa niihin. Vaikka esitysluonnoksessa ei ole kyse koko ihmisoikeusjärjestelmää koskevasta ehdotuksesta eikä perustuslain kokonaisuudesta, se on kuitenkin edelleen jännitteinen turvapaikka-oikeuden sekä palautuskiellon kanssa ja ristiriidassa palautuskieltoon liittyvän oikeusturvan toteutumisen vaatimusten kanssa. Ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten edellytyksistä tulisi tästä syystä säätää vielä täsmällisemmin, sillä rajatussakin poikkeuksessa on vältettävä puuttumasta ihmisoikeuksien ydinalueeseen. Perustuslakiin tehtävän poikkeuksen on tästä syystä oltava nykyistä täsmällisemmin rajattu.

Ehdotettua sääntelyä olisi myös pyrittävä edelleen täsmentämään sen varmistamiseksi, että se täyttää sääntelyn selkeyttä, ennakoitavuutta, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta, perusoikeuden ydinalueen suojaa ja oikeusturvaa koskevat vähimmäisvaatimukset. Tämä on välttämätöntä sekä välineellistetyn maahantulon kohteena olevien henkilöiden että rajaviranomaisten oikeusturvan

toteutumisen kannalta. Esitysluonnoksesta ei riittävästi avaudu se, millaisen kynnyksen takana mahdollinen valtioneuvoston päätös rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa voisi olla. Valtioneuvoston päätöksen kynnystä tulee vielä selkeyttää ja vahvistaa etenkin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Niin ikään rajaviranomaisten harkintavaltaa on jatkovalmistelussa pyrittävä rajoittamaan ja tarkentamaan. Esitysluonnoksessa tulisi myös kuvata oikeudelliset keinot tilanteessa, jossa rajavartija mahdollisesti joutuisi "vuorovaikutustilanteen" jälkeen turvautumaan voimankäyttöön.

Lakiehdotus on esitetty hyväksyttäväksi perustuslain 73 §:n mukaisessa menettelyssä. Käsitykseni mukaan esitys merkitsee rajattua poikkeusta ihmisoikeusvelvoitteista eikä siten vielä poikkeamista niistä kokonaisuutena, minkä vuoksi laki olisi mahdollista tässä menettelyssä säätää edellyttäen, että tämä on Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan tilanteen kannalta ehdottoman välttämätöntä. Eduskunnan on perusteltua viime kädessä arvioida asia, jos hallituksen perustellun käsityksen mukaan muut keinot eivät ole riittäviä ja esitettyjä toimivaltuuksia tarvitaan. Lainsäädännössä tulisi kuitenkin pyrkiä välttämään ristiriidat kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa ja tältä osin lakiehdotus vaatii vielä työstämistä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Minna Ruuskanen