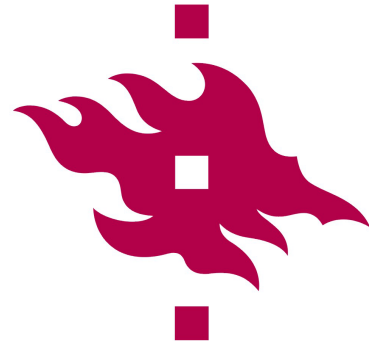




Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

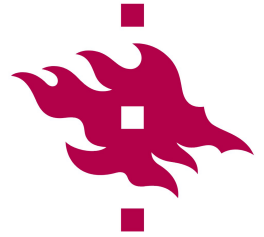
Asia: HE laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024)

Käsittelen tässä lausunnossa niitä kohtia, joissa yllä mainittu hallituksen esitys on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden, Euroopan unionin oikeuden sekä perustuslain perusoikeuksien ja tätä kautta myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa. Perustuslakivaliokunnan kannalta erityisen tärkeä on tapa, jolla ehdotus esittää poikettavaksi perustuslain 9 (4) ja 21 §:stä koskien turvapaikanhakijaan sovellettavaa palautuskieltoa (*non-refoulement*) ja tämän oikeutta saada asiansa asianmukaisesti käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Ehdotus ei ota huomioon EU-oikeuden ensisijaisuutta Suomen oikeuteen nähden ja siihen kuten kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja samalla myös Suomen perustuslakiin sisältyvää periaatetta palautuskiellon ehdottomuudesta. Siitä ei voi poiketa edes perustuslakiin tehtävällä poikkeuksella.

1. Aluksi

Esitys puuttuu vaikeaan tilanteeseen, joka on aiheutunut Suomen itärajalla Venäjän hybridivaikuttamisen johdosta. Taustalla oleva turvallisuushuoli on todellinen ja tärkeä. Ongelmana on, että siihen ei ole haluttu vastata Suomen kansainvälisten sitoumusten puitteissa ja Euroopan unionin tarjoamin välinein. Näitä hahmotetaan jäljempänä. Sitä vastoin ehdotetaan vakavaa puuttumista Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin, Suomen velvoitteisiin Euroopan unionin jäsen-

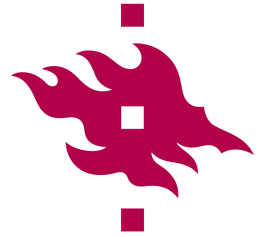




maana sekä kotimaisen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Siinä hahmotetaan 1990-luvun perustuslakiuudistuksen tavoitteita ajatellen historiallista puuttumista valtiosääntöoikeuden ytimeen. Tämä tapahtuu sekä loukkaamalla turvapaikanhakijoille kuuluvaa ehdotonta oikeutta olla tulematta palautetuksi maahan, jossa näillä on perusteltua syytä uskoa tulevansa vainotuksi että luovuttamalla rajaviranomaisille toimivaltaa, jonka toteuttaminen Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain mukaisesti on mahdotonta. Valtiosopimusoikeutta koskevan vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 27 artiklan ja laajan oikeuskäytännön nojalla valtio ei voi poiketa kansainvälisistä velvoitteistaan edes perustuslakinsa tai siihen tehtävän poikkeuksen nojalla.

Esityksessä joka tapauksessa melko suoraan todetaan, että esitetty lainsäädäntö rikkoo Suomen kansainvälisiä velvoitteita sekä perustuslain turvapaikkaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevia sääntöjä. Samalla siinä kuitenkin väitetään, että esityksen 5 artiklaan otetuilla (vähäisillä) poikkeuksilla turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta pidättymiseen voitaisiin jotenkin ”varmistaa palautuskiellon noudattaminen ja huomioida oikeusturvan vaatimus ja tietyissä tilanteissa varmistaa henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös elämään” (s. 102). Esityksen eri osat on kirjoitettu aivan eri sävyyn. Esimerkiksi jaksossa 2.9. (Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet) korostetaan palauttamiskiellon ehdottomuutta, mutta jaksossa 4.2.4 (Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin) avataan kaikenlaisia poikkeuksia siihen. Avoin ja selkeä ristiriita ehdotuksen sisällön ja ihmisoikeuksien, EU-oikeuden ja Suomen perustuslain välillä peitetään toistamalla samoja asioita hieman eri muotoiluilla läpi tarpeettoman pitkän ja sekavasti kirjoitetun tekstin, toisaalta käyttämällä kiertoilmaisua, jonka mukaan esitys on ”jännitteinen” Suomen velvoitteiden ja perustuslain kanssa (ss. 59, 74 (2x) 76, 79, 81, 85 (2x) 95, 96, 97, 98, 99, 100 (3x)). Toisinaan käytetään ilmaisua, ”olisi ongelmallista” tai ”olisi jossain määrin ongelmallista”, tai vain, että ehdotus ”olisi merkityksellinen usean...perus- ja ihmisoikeuden kannalta” (s. 41). Maaliskuisessa luonnoksessa hallituksen esityksessä esiintynyt termi ”ristiriita” (esim. tuolloisen luonnoksen sivut 70 ja 86) on sittemmin poistettu, vaikka ehdotus on muuten säilynyt identtisenä.

Vaikka voikin ymmärtää lainlaatijan olevan haluton suoraan ilmoittamaan, että tehty esitys on ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain kanssa, valittu ilmaisun muoto hämärtää käsityksen sitä, miten radikaalista esityksestä on kysymys ja antaa mahdollisuuden olla tarkastelematta kaikkia esityksen oikeudellisia ja poliittisia seurausvaikutuksia



Toinen yleishuomio on, että ehdotuksessa turvapaikanhakijan tai pakolaisen oikeuksien näkökulma jää yhä uudelleen teknisen turvallisuuspuheen alle. Kuten esimerkiksi YK:n Pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR) on huomauttanut, pakolaisen oikeudet ovat siitä riippumattomia, miten tämä on saapunut paikkaan, missä turvapaikkaa haetaan.¹ Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat näkökohdat ovat tärkeitä ja pakolaisuuden välineellistäminen on vaarallista ja väärin. Ihmissalakuljetus, väkivalta ja vieraan vallan vaikuttamisyritykset ovat hyvinkin voineet vaikuttaa turvapaikan hakijan matkaan. Mikään tästä ei muuta sitä seikkaa, että henkilöllä voi olla perusteltua syytä uskoa joutuvansa vainotuksi, mikäli hänet palautetaan. Palauttamiskielto on, kuten HE:ssa lukuisia kertoja toistetaan, ”ehdoton” kansainvälisen oikeuden ja perustuslain normi. Siihen ei ole säädetty sota- tai hätätilaan tai välineellistämiseen viittaavaa poikkeusta. Palauttaminen ei siksi ole ”jännitteisessä suhteessa” kieltoon, vaan rikkoo sitä.

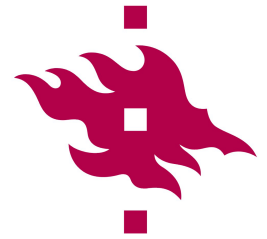
Kolmas yleishuomioni koskee ehdotukseen sisältyvää lyhyttä valtion täysivaltaisuutta koskevaa jaksoa (s. 62-3). Suvereenisuuteen kuuluu tietenkin oikeus ryhtyä tarpeellisiin toimiin kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen puolustamiseksi. Ehdotuksessa ei kuitenkaan todeta – niin kuin siinä olisi tullut tehdä – että valtion kansainväliset sopimusvelvoitteet rajaavat tätä täysivaltaisuutta monin tavoin. Kuten Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin totesi ensimmäisessä juttussaan vuonna 1923, nämä rajoitukset eivät ole *poikkeuksia* täysivaltaisuuteen vaan sitovat valtiota juuri siksi, että se on täysivaltaisuutensa puitteissa niihin sitoutunut.² Suvereenisuus, kuten kansainväliset lainkäyttöelimet ovat useasti todenneet, ei tarjoa valtiolle veto-oikeutta velvoitteittensa toteuttamiseen. Se on itsessään oikeusnormi, jonka sisältöä rajaavat muut oikeusnormit, kuten EU:n tuomioistuin on SEU 4 (2) ja SEUT 72 artiklaa koskevassa lausunnoissaan todennut (ks. alla 2. jakso).

1. Ihmisoikeusrikkomus

Ei ole tarpeen pitkään argumentoida sitä, onko, tai millä tavoin esitetty sääntely ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti palauttamiskiellon ja oikeusturvaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Esityksessä itsessään todetaan moneen kertaan, ettei ehdotetun lainsäädännön sisältö sen paremmin kuin siinä hahmotetut menettelytkään sovi Suomen si-

¹ Esim. UNHCR observations on the Draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIVP-2385), 20.3.2023, kpl 10-13.

² “...the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty”, *SS Wimbledon*, PCIJ, Series A. No. 1 (1923) s. 25.

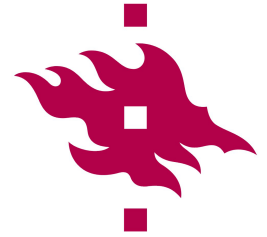


toumuksiin. "Esitetty sääntely tarkoittaisi poikkeamista ehdottomasta palautuskiellosta...Kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa ehdottomasta palauttamiskiellosta" (HE s. 41) Ehdotettu sääntely ei turvaisi jokaiselle maahanpyrkijälle oikeutta hakea turvapaikkaa ja menettelyllistä suojaa siinä paikassa ja hetkessä, vaan oikeudet toteutuisivat tältä osin valikoivasti (HE s. 41). Kansainväliset ihmisoikeusmääräykset, joita esityksen mukaisella toiminnalla rikottaisiin, ovat:

- Pakolaisten asemaa koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 77/1968), 33 artikla (palautus- ja karkotuskielto)
- Euroopan ihmisoikeussopimus ("EIS", SopS 63/1999), 2 artikla (oikeus elämään), 3 artikla (kidutuksen kielto), 13 artikla (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla (joukkokarkotuksen kielto);
- EU:n perusoikeuskirja artikkelit 18 (turvapaikkaoikeus) ja 19 (joukkokarkotuksen kielto), Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), 78 artikla (yhteinen turvapaikkapolitiikka), sekä suuri joukko sekundaarilainsäädäntöä, erityisesti ns. menettelydirektiivi 2013/32 (erit. 6-8 kohdat);
- Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus ("KP-sopimus", 8/1976), artikkelit 6 (oikeus elämään), ja 7 (kidutuksen kielto);
- Kidutuksen kieltä koskeva YK-sopimus (SopS 60/1989) ja Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (SopS 17/19911987), sekä
- Joukko eri erityisryhmiä (naiset, lapset, vammaiset) koskevia yleissopimuksia.

Vaikka ehdotuksessa ei kaikkia näitä sopimuksia ja EU-sääntöjä selostetakaan, otetaan siinä selvä – ja oikea – kanta siihen, että ehdotus rikkoisi monia niistä (vaikka rikkomus puetaan "jännitteisyyden" tai "ongelmallisuuden" kaapuun). Rikkomusten merkitystä pyritään vähentämään esittämällä, että turvapaikkahakemus voitaisiin kuitenkin käsitellä summaarisesti, mikäli kyseessä on lapsi tai haavoittuvassa asemassa oleva henkilö tai mikäli henkilö esittää näkökoh-
tia, jotka osoittavat, että hän voi joutua kuolemanvaaraan tai vainotuksi. Paradoksaalisesti nämä heikennykset (joiden toimivuus on joka tapauksessa kyseenalainen) pikemmin korostavat louk-
kauksen dramaattisuutta kuin vähentävät sitä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, mutta tässä on syytä toistaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useasti todennut, että palauttamiskiello EIS:ssa johdetaan sopimuksen 2 ja 3 artikloista, jotka ovat ehdottomia, eikä niistä voi poiketa edes sota- tai hätätilan aikana, ja että tämä



ehdottomuus ulottuu myös palauttamiskieltoon (EIT, *M.K. and others, v. Poland*, Applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17, 168 kpl). Toisinaan väitetään, että Geneven sopimus tai muut ihmisoikeussopimukset olisivat ”vanhentuneet”, koska välineellistetty maahanmuutto on uusi ilmiö, joihin niitä ei ole sovellettu. *Väite on virheellinen*. Vuoden 1951 jälkeen tällaisia tapauksia on ollut ainakin 81 kappaletta, näistä monet Euroopassa.³

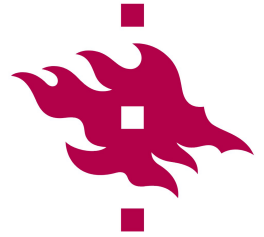
”Tekopyhyys on paheen kunnianosoitus hyveelle”. Vähäiset myönnytykset Suomea velvoittaville ihmisoikeussopimuksille vahvistavat sen, ettei tarkoituksena ole panna toteuttaa sopimuksiin otettuja oikeuksia kuin joiltain osin. Kun tämä ”lievennetty soveltaminen” tapahtuisi rajavartioiden oman harkinnan mukaan ilman oikeudenmukaisen hallintokäytännön vaatimuksia (ratkaisusta päästää sisään tai palauttaa ei tehtäisi päätöstä eikä siitä voisi valittaa), näyttää valittu tie johtavan ojasta allikkoon. Nyt rikotaan perustuslain niin 21 §:ään kuin EIS 13 artiklaan ja KP-sopimuksen 13 artiklaan sisältyvää oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Käsittely ei olisi vain summaarista, vaan myös sattumavaraista (yksi päästää sisään, toinen palauttaa); kyseessä ei olisi yksilöille kuuluvien *oikeuksien* toteuttaminen vaan eräänlainen armoperusteinen, moraalisiin tai tunnepohjaisiin perusteisiin palaava pikatuomio, kenttätuomio. Ratkaisut loukkaisivat niiden kohteena olevien henkilöiden yhdenvertaisuutta. On vaikea kuvitella kauempana oikeusvaltion ihanteesta olevaa viranomaisen vallankäyttöä.

2. EU-oikeus – erityisesti kysymys siitä, onko Suomen tilanne ”erilainen”

Esityksessä esitellään laajalti sen yhteensopivuutta EU:n Schengenin rajasäännösten ja muiden EU:n primaari- ja sekundaarinormien kanssa. Perusoikeuskirjan 18 artiklassa oikeus turvapaikkaan myönnetään Geneven sopimuksen mukaisesti ja 19 artiklassa kielletään joukkokarkoitukset. Tehty esitys on monin tavoin ristiriidassa edellä mainittujen määräysten, erityisesti ns. menettelydirektiivin (2013/32) kanssa, jonka 7 artiklan 1-kohdan mukaan ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan” ja jonka 6-8 artikloissa on selostettu yksityiskohtaisemmin turvapaikkahakemuksen käsittelyä.

Ehdotuksessa selostaan myös EU-tuomioistuimen käytäntöä turvapaikkatilanteissa ja viitataan erityisesti Unkaria, Puolaa ja Liettuaa koskeviin tapauksiin, joissa yhä uudelleen todettiin, ettei

³ Ks. Kelly Greenhill, ‘When Migrants Become Weapons: The Long History and Worrying Future of a Coercive Tactic’, 101 *Foreign Affairs*. 2022,155-164 ja laajemmin teos, *Weapons of Mass Migration. Foced Displacement as a Means of Coercion* (Cornell UP 2010).

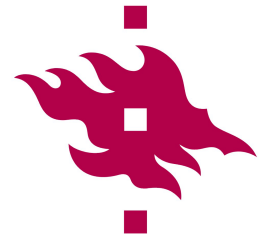


jäsenvaltio voinut edes poikkeustilanteissa poiketa menettelydirektiivin vaatimuksista. Erityisen tärkeä on kesältä 2022 oleva Liettuaa koskeva ratkaisu C-72/22 PPU, jota on selostettu HE:n sivuilla 31-32. Tapauksessa oli tarkasteltavana Liettuan uusi lainsäädäntö, joka perustui tilanteeseen ”jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila tai hätätilanne, joka johtuu joukottaisesta maahantulosta”. Tuomioistuin ei sallinut edes tällaisessa tilanteessa poikkeamista menettelydirektiivin ja EU:n peruskirjan 18 artiklan vaatimuksista. Vaikka tämä oikeuskäytäntö – tavalla, jota on HE:ssä selostettu – näyttäisi tyhjentävästi osoittavan myös esillä olevan HE:n olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, on sivulle 33 kuitenkin lisätty lause, jonka mukaan ”EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa”.

Tämä ei pidä paikkaansa. Niin Liettuan kuin EU:n taholta on todettu, että Liettuan Valko-Venäjän puoleisella rajalla on käynnissä siirtolaiset välineellistävä hybridihyökkäys. Esimerkiksi komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen totesi lehdistökonferenssissa marraskuussa 2021: *”For months now, Lithuania has been facing a deliberate, cynical and dangerous hybrid attack. An attack organised by the Lukashenko regime. It is putting at risk the life of innocent civilians, lured to the Belarus border under false promises”*.⁴ Huhtikuussa 2023 Liettuan ulkoministeri Landsbergis totesi kokouksessa FRONTEX:in edustajien kanssa, että *”the hybrid attack on European borders had yet to end”* (ECRE News 7/4 2023) ja syyskuussa 2023 Puolan ja Liettuan puolustusministerit huomauttivat käynnissä olevan hybridihyökkäyksen näitä maita vastaan (Ministry of National Defence, Poland, Press Release 20.9.2023). Vaikka tuomioistuin ei käyttänyt ratkaisussaan ilmaisua ”välineellistävä hybridihyökkäys”, olivat tapauksen tosiseikat sellaisena kuin ne nähtiin Liettuassa ja EU:ssa samanlaiset kuin Suomen itärajalla. Tuomioistuimen ratkaisu on suoraan sovellettavissa Suomen itärajan tilanteeseen.

Ei myöskään ole epäilystä, etteikö tuomioistuimen SEUT 72 artiklan kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä koskeva päättely soveltuisi myös HE:n kattamaan tilanteeseen. Liettuan tapauksessa tuomioistuin toisti usein ilmaisemansa oikeusohjeen, jonka mukaan SEUT 72:sta ”ei voida päätellä, että EU-sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden

⁴ Statement by President von der Leyen at the joint press conference with NATO Secretary-General Stoltenberg and Lithuanian President Nausėda in relation to the situation in Belarus and at its border with the EU, 21.11.2021.



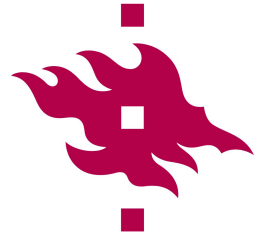
vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen” (Komissio v. Unkari C-808/18), 214). Tuomioistuin korosti, että määräystä on poikkeuksena tulkittava suppeasti, eikä ”72 artiklaa ... voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi” (215). HE:n 3 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa selostaan ns. hybridivaikuttamista yleisellä tasolla ja vaikka siinä oikein todetaan, että poikkeuksen soveltaminen edellyttää tapauskohtaista arviota (HE s. 63), ei tällaista arviota kuitenkaan tehdä. Mitään faktoja ei tuoda esiin esimerkiksi maahantulijoiden todennäköisistä lukumääristä, taustoista tai tarkoituksiperistä tavalla, joka osoittaisi turvallisuusuhan todelliseksi. SEUT 72 otetaan esiin vain viittauksenomaisesti.

Näistä näkökohdista seuraa, että kun ehdotettu laki olisi EU-lainsäädännön vastainen, ei suomalainen viranomainen tai tuomioistuin edes saisi sitä soveltaa.

Tämä tilanne voitaisiin kuitenkin välttää käyttämällä vaihtoehtoa, joka sijoittaisi Suomen toimet sopivasti EU-oikeuden sisään. Kuten HE:ssa todetaan, SEUT 78 (3) artikla antaa komissiolle mahdollisuuden ehdottaa neuvostolle väliaikaisia toimia, mikäli ”äkillinen joukottainen maahantulo” aiheuttaa jäsenvaltiossa hätätilanteen. Säännöstä onkin sovellettu kuten ehdotuksen sivuilta 33-34 käy ilmi, hahmottamalla Latvialle, Liettualle ja Puolalle annettavaa mahdollisuutta rajoittaa turvapaikkahakemusten käsittelyä tavalla, joka komission mukaan kuitenkin tapahtuisi perus- ja ihmisoikeuksien rajoissa. Tämä mahdollisuus onkin otettu esiin HE:n 51-52 sivuilla, missä myös todetaan, että se olisi ”välineellistettyjen maahantulijoiden näkökulmasta tarkasteltuna perusoikeusmyönteinen tapa”. *Yhdyn tähän kantaan, ja ehdotan, että tätä menettelyä sovellettaisiin huomioon ottaen uuden maahanmuuttopaketin vielä voimaan tulemattomat säännökset koskien poikkeustoimia välineellistetyn maahanmuuton tapauksissa (2024/1359).*

3. Esitys on myös ristiriidassa perusoikeuksien, erityisesti ”perusoikeuksien kokonaisuutta” koskevan ratkaisun kanssa

Perustuslakivaliokunnan näkökulmasta on tärkeää panna merkille ehdotuksen vaikutukset perustuslain kokonaisuuteen. Uutta perustuslakia laadittaessa 1990-luvulla oli yhtenä pyrkimyksenä integroida kansainväliset ihmisoikeudet niihin. Niinpä perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Poikkeusoloja koskevan

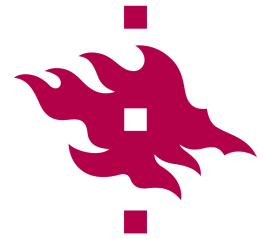


23 §:n mukaan näihin perusoikeuksiin voidaan kyllä tehdä lailla poikkeuksia, edellyttäen, että nämä poikkeukset ”ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. On siinä yllättävää, ettei HE:ssä mitenkään argumentoida siitä, olisiko nyt syytä soveltaa 23 §:n alaisuudessa valmiuslakia (1552/2011), joka sanamuotonsa mukaan soveltuisi ”rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen” (3 §:n 6 b)-kohta) – toisin sanoen juuri sellaiseen tilanteeseen, jonka mahdollista syntymistä valtioneuvoston esityksessä pohditaan. Voisiko tämä johtua siitä, että poikkeusolojen voimaansaattaminen edellyttäisi EIS 15 artiklan mukaisen ilmoituksen tekemistä, jolloin kävisi ilmi, että tarkoituksena olisi poiketa juuri sellaisista oikeuksista, joihin ei 15 (2) artiklan nojalla poikkeusta saa tehdä? Joka tapauksessa tätäkin tietä käytettäessä myös perustuslaki itse vaatisi, että valittavat toimet ”ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”.

Jos kerran poikkeusolojen yhteydessä on kunnioitettava ihmisoikeusvelvoitteita, pitänee näin tehdä myös tehdä säädettäessä pelkistä ”normaaliaikojen häiriötilasta”. Joka tapauksessa ihmisoikeudet ovat osa Suomen perusoikeusjärjestelmää, jopa osin ”tavallisia” perusoikeuksia voimakkaammin suojattuina. Tämä on sisällöllisesti tärkeää siksi, etteivät ihmisoikeudet kuulu vain Suomen kansalaisille, vaan ne on taattava kaikille Suomen viranomaisten toimivallassa oleville ihmisille. Hallituksen ehdotus sisältää näin myös perusoikeusjärjestelmän keskeiseen rakenneratkaisuun kohdistuvan loukkauksen.

Perustuslain 73 §:n nojalla voidaan perustuslakiin ja perusoikeuksiin tehdä ”rajattuja poikkeuksia”. Esityksessä viitataan – jälleen aivan oikein – perustuslakia laadittaessa tehtyyn eroon perusoikeuksien ja ”perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden” välillä. Poikkeuslaki ei voisi koskea jälkimmäisiä. Esityksessä pyritäänkin eri tavoin häivyttämään epäilystä siitä, että kyseessä on juuri tähän ”kokonaisuuteen” kohdistuva ristiriita. Loukkausta tai sen merkitystä vähätellään toteamalla, että onhan se ajallisesti rajattu, ja siinä kuitenkin perustetaan summaarinen menettely (tosin vailla oikeutta saattaa päätös tuomioistuimeen), joilla joitain turvapaikka-anomuksia voitaisiin ottaa käsittelyyn. Jäljempänä osoitan, ettei tämä menettely täytä oikeusvaltiollisia vähimmäisvaatimuksia, eikä siinä hahmotellun ”perustellun arvion” tekeminen edes ole käytännössä mahdollista.

Kuten esityksessä todetaan, ihmisoikeuksien integroiminen perusoikeuksiin oli uusi ja olennainen osa suomalaista perusoikeusjärjestelmää. Ristiriita edellä lueteltujen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa koskisi siis tärkeää periaatteellista ratkaisua, joka perustuslakia laadittaessa tehtiin. Loukkauksen merkitys ei vähene sillä, että jotkut voisivat (ehkä) summaarisessa menettelyssä

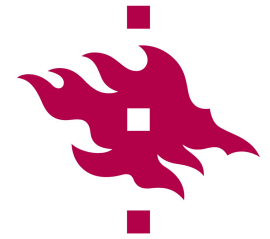


saada hakemuksensa hyväksytyksi. Edellä on jo esitetty epäily, ettei tällaista harkintaa voi delegoida rajavirkailijalle, eikä tällä ole edellytyksiä asian riittävään harkintaan. Kohdistuuko ristiriita siis ”perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen” sillä tavoin kuin esityksessä todetaan? Esi-tyksen mukaan” selvän ristiriidan voisi muodostaa esimerkiksi sellainen tilanne, jossa suoraan säädöksen nojalla pyritään tekemään jokin ihmisoikeusvelvoite kokonaan merkityksettömäksi”. Tässä ehdotuksessa ovat ”kokonaan merkityksettömiksi” tulleet sekä oikeus turvapaikan hake- miseen että oikeus saada valitusteilse hakemuksensa toimivaltaisen viranomaisen käsittelyyn. Ei siis ole syytä ajatella, että kyseessä olisi 73 artiklan tarkoittama ”rajoitettu poikkeus”.

4. Menettely rajalla – rikkoo oikeusturvan perustakeita ja on mahdoton toteuttaa

Ehdotuksen keskeisenä sisältönä on lieventää siihen sisältyvää perus- ja ihmisoikeuksien louk- kausta delegoimalla yksittäisille rajavartioille toimivalta suorittaa ”tapauskohtainen arvio” sen ratkaisemiseksi, onko hakemuksen vastaanottaminen välttämätöntä 1) ”lapsen, vammaisen hen- kilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi” tai 2) ”mikäli ”rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen” (5 § *Poikkeukset*). Ensin on syytä panna merkille, että säännös rikkoo jo pelkän sanamuotonsa mukaan palauttamiskieltoa ja niitä ihmis- oikeussopimuksia, EU-oikeutta ja perusoikeuksia, joihin tämä on integroitu. Menettelydirekti- i-vissä (2013/32) nämä oikeudet on summattu muotoon ””Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva ha- kemus omasta puolestaan” (7 (1). Nyt tuo oikeus poistetaan. Ei ole kysymys ”jännitteisestä suh- teesta”, vaan kansainvälisen velvoitteen rikkomisesta.

Toiseksi, nyt hahmotettu menettely rikkoo perustuslain 21 §:n oikeusturvatakeita sekä esimer- kiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa (”Oikeus tehokkaaseen oikeussuojakei- noon”). Henkilöillä, jotka joutuvat rajavartioiden kanssa ”vuorovaikutukseen” rajalla, ei ole mah- dollisuutta saada päätöstä turvapaikkapyyntöään koskevasta ”summaarisesta” ratkaisusta, tai valittaa tästä. Hahmotetulla poikkeuslailla voidaan kyllä poiketa edellä mainitusta perustuslain säännöksestä, muttei vastaavasta EIS:n määräyksestä. Vaikka hallitus toteaa, että ehdotus on ”jännitteisessä suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin” (HE s. 81), on kuitenkin selvyyden vuoksi parasta todeta, että se rikkoo tätä säännöstä ja synnyttää Suomen valtiolle kansainvälisoikeudel- lisen vastuun, jonka loukkauksen kohteeksi joutunut voi toteuttaa EIT:ssä. Esi-tykseen otettu kan- telun mahdollisuus ei ole riittävä. Kuten EIT on todennut, muutoksenhakuoikeuden tulee sisältää



myös täytäntöönpanon lykkäävä vaikutus (*M.K. and others v. Poland*, 220 kpl. ja *Sherov and others v. Poland*, 68 kpl),

Erityistä huolta aiheuttaa lisäksi se, ettei valittu menettely vaikuta lainkaan toteuttamiskelpoiselta. Kuvaus niistä tilanteista, joita rajalle ajatellaan syntyvän, ja joissa rajavirkalijan kuvitellaan harjoittavan ”tapauskohtaista arviota” ovat keskenään täysin ristiriitaisia. Ehdotetun 4 §:n mukaan turvapaikanhakijoiden ”maahantulo estetään”. Tätä kuvataan seuraavasti:

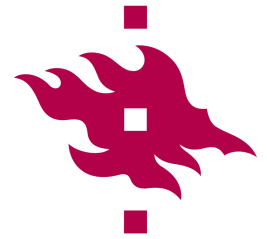
”Maahanpääsyn estämisessä käytettäisiin ensisijaisesti estelaitteita, kuten aitoja ja raskaampia esteitä sekä esimerkiksi merkein, opastekyltein ja äänellä annettuja kehoituksia, kieltoja ja käskyjä. Kulkuneuvojen maahanpääsy voitaisiin estää myös esimerkiksi kulkuneuvoista muodostetun sulun avulla. Henkilöiden maahanpääsy voitaisiin estää myös rajavartiomiesten valtakunnanrajalle muodostamalla fyysisellä esteellä” (HE s. 66).

Lisäksi perusteluissa hahmotetaan niitä erilaisia pakkovallan ja voimankäytön muotoja, joilla esteistä huolimatta maahan päässeet henkilöt voidaan sieltä viipymättä poistaa.

Tämän jälkeen 5 §:n poikkeuksia koskevissa perusteluissa hahmotetaan aivan erilainen toiminnan muoto. Rajavartijoita kehoitetaan nyt tekemään

”summaarinen arviointi [joka] perustuisi riittävään vuorovaikutukseen, jossa maahanpyrkijällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja... Rajavartiomiehen tulisi esitettyjen seikkojen perusteella muodostaa perusteltu arvio siitä, olisiko maahanpyrkijä todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun vastaavan ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi...” (HE s. 69 – kuvaus vaikenee siitä, miten todennettaisiin henkilön olevan erityisen haavoittuvassa asemassa).

Millaisesta ”vuorovaikutuksesta” voi olla kysymys, kun maahan pyrkiminen pyritään ”ensisijaisesti” ehkäisemään käyttämällä fyysisiä estelaitteita? Huutelemalla aidan takaa? Miten saada kaikki se tieto, joka on tarpeen pykälässä tarkoitetun ”perusteellisen arvioinnin” tekemiseen. Mitä tarkoittaa ”perusteltu arvio” tilanteessa, jossa se ei johda päätökseen, josta voisi valittaa? Miten tämä ”perusteltu arvio” eroaa impulsiivisesta, tunnepohjaisesta ratkaisusta, jonka sanelee rajalle muodostunut yksittäisen rajavartijan näkökulmasta vaikeasti hallittavissa oleva tilanne? Käytännössä helpointa olisi fyysisesti estää minkäänlainen henkilökohtainen kontakti. Ehdotuksen 4 ja 5 §:ien tilannekuvaukset ovat täysin ristiriitaiset. Vaikutelmaa, ettei 5 §:n poikkeusta ole tarkoitukseen soveltaa, vahvistaa viittaus siihen, että esiin tulevat kieliongelmat voitaisiin hoitaa



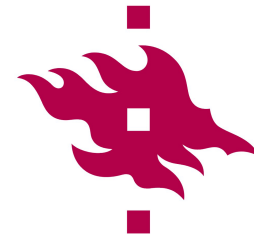
”esimerkiksi puhelintulkkauksen tai kääntämisen avulla” (HE s. 69). On vaikea kuvitella oikeusvaltion periaatteiden kanssa enemmän ristiriidassa olevaa ”tosiasiallista hallintotoimintaa”.

5. Lopuksi: seurauksista

HE 53/2024 on siis ristiriidassa ihmisoikeuksien, EU-oikeuden ja perustuslakiin sisältyvien perusoikeuksien kanssa. Ehdotus sisältää kotimaisen valtiosääntöhistorian kannalta ainutlaatuisen ratkaisun. Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota kansalliseen oikeuteen kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseksi. Suomen valtio siis joutuu rikkomisesta kansainvälisoikeudelliseen vastuuseen. Kun asia aikanaan konkreettisen tapauksen yhteydessä tulee johonkin kansainväliseen lainkäyttöelimeen – esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, EU-tuomioistuimeen tai johonkin YK-sopimusten valvontaelimistä – ei Suomi voi kiistää loukkausta, esityshän jo käytännössä myöntää ristiriidan sopimusten kanssa (vaikka se välttääkin tämän sanan käyttöä).

Esityksen taustalla olevat turvallisuuspoliittiset syyt eivät muuta edellä olevaa oikeudellista arviota. On poliittisen harkinnan alaan kuuluva kysymys, onko ihmisoikeussopimusten ja EU-velvoitteiden loukkaukset syytä tehdä, ja niiden seuraukset kestettävä. Mitä tämä merkitsisi Suomen ulkopolitiikassa tärkeän roolin saaneelle pyrkimykselle oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen? Mitä se merkitsisi pyrkimykselle EU:ssa korostaa unionin velvoitteiden sitovuutta? Mitä merkitsee se, että loukattavat ihmisoikeudet on moneen kertaan niin kansainvälisissä elimissä kuin Suomessa todettu ehdottomiksi?

Perustuslakivaliokunnan ja kotimaisen valtiosääntökeskustelun näkökulmasta on tarpeen alleviivata sitä, että hallituksen esitys ehdottaa niin kansainvälisten sopimusten kuin perusoikeuksien loukkaamista. Sillä myös ohitettaisiin perustuslakia laadittaessa tehty keskeinen periaateratkaisu, jolla joukko ehdottomiksi määritettyjä ihmisoikeuksia integroitiin osaksi perustuslakia. Mitä valtiosäännöllisiä seurauksia olisi tämän ratkaisun jättämisellä huomiotta? Rohkaisisiko se laajemmalti poikkeuslakien käyttöä tavalla, josta aikanaan haluttiin päästä irti? Miksi tällainen loukkaus tehtäisiin, jos sillä ei kuitenkaan voitaisi vaikuttaa säännösten kansainväliseen ja EU-oikeudelliseen sitovuuteen? Sitä paitsi – jos loukkaus koskee ”perusoikeuksien kokonaisuutta”, kuten edellä on esitetty, eikä siis olisi 73 §:n tarkoittama ”rajoitettu poikkeus”, sitä ei kuitenkaan voi tehdä edes HE:ssä tarkoitettuun tavoin.



Edellä olen todennut, että on olemassa tapa – nimittäin SEUT 78 (3) kohdassa määritetty toimintamuoto – jolla EU:n jäsenvaltio voi ryhtyä erityisiin toimiin, mikäli ”äkillinen joukottainen maahantulo” aiheuttaisi siinä hätätilanteen. Toimista päätettäessä voitaisiin ottaa huomioon jo voimassa olevan, mutta vasta 2026 sovellettavaksi tulevan maahanmuuttopakettin ns. välineellistämistapauksia koskevat poikkeusmääräykset. Tämä ratkaisu olisi huomattavasti ihmisoikeus- ja perusoikeusmyönteisempi, se noudattaisi EU-jäsenelle kuuluvaa lojaalisuusperiaatetta, eikä sillä rikottaisi EU-velvoitteita.

En voi puoltaa nyt esillä olevan ehdotuksen hyväksymistä.

Martti Koskeniemi

Akateemikko

Kansainvälisen oikeuden professori (emeritus)