

Sisäministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

LAUSUNTO

25.3.2024

Viite: VN/5349/2024

EOAK/1617/2024 LAUSUNTOPYYNTÖ HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI

Sisäministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

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. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Jos valtioneuvosto olisi tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

Laki olisi määräaikainen ja se olisi voimassa yhden vuoden lain voimaantulosta.

Totean, että lyhyen lausuntoaajan takia minulla ei ole ollut mahdollisuutta perehtyä ja arvioida kaikkia ehdotusluonnokseen sisältyviä tai siihen liittyviä seikkoja. Tässä vaiheessa esitän lausuntonani seuraavan.

1 Lähtökohtia

Hallituksen esityksen luonnoksessa on kuvattu ansiokkaasti tosiasiallista tilannetta raja-alueella ja vaikuttamistoiminnan yleistä luonnetta. Tältä pohjalta voidaan tehdä karkea jako kolmenlaiseen maahantuloon:

- a) normaali maahantulo
- b) turvapaikan haku
- c) välineellistetty maahantulo

Nyt on kysymys välineellistetystä maahantulosta.

Luonnostellun erityislain oikeudellinen tarkastelu on nähdäkseni perusteltua aloittaa lain taustalla olevista tosiseikoista eli siis siitä ilmiöstä, josta nyt on kysymys.

Esitysluonnoksen sivulla 9 käsillä olevaa ilmiötä on kuvattu seuraavasti:

”...nykytila on seurausta Venäjän viranomaisten aktiivisesta toiminnasta. Venäjän rajavyöhyke ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja, eikä siellä ole mahdollista liikkua nähdyssä laajuudessa luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Venäjän rajavartiopalvelu on osa turvallisuuspalvelu FSB:tä. Autoritääriinen valtio, jossa turvallisuusviranomaisten rooli on tärkeä yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisessä johtaa päätelmään, että välineellistetyn maahantulon ilmiö voi kehittyä vain keskusjohdettujen viranomaisten myötävaikutuksella tai hyväksynnällä. Järjestäytyneet rikollisuus, laittoman maahantulon järjestäminen, korruptio ja sosiaalinen media ovat kiinteä osa ilmiötä. Viranomaisten kontrollissa ne palvelevat valtion tarkoitusperiä ja tavoitteita.”

Ilmiössä näyttäisi siis olevan kysymys siitä, että Venäjän syrjäisellä, suuren osan vuotta lumisella, pääosin metsäisellä ja autiolla rajalla tapahtuva toiminta on Venäjän viranomaisten kontrolloimaa ja ohjaamaa. Kysymys ei siis ole siitä, että turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuvat henkilöt hakeutuisivat Euroopan pohjoisimmalle rajalle spontaanisti tai edes kaupallisten toimijoiden tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien tahojen itsenäisesti ohjaamina.

Jos voidaan lähteä siitä, että kysymyksessä oleva toiminta on Venäjän valtion toimintaa, jossa välillisen tekemisen tapaan käytetään ohjailtuina välikappaleina luonnollisia henkilöitä, joilla on omat intressinsä osallistua järjestelyyn ilmeisen tietoisena sen luonteesta, oikeudellisen tarkastelun

lähtöpisteenä ja ensimmäisenä kysymyksenä on pidettävä sitä, onko käsillä ylipäättänsä sellainen ilmiö, jota esimerkiksi palauttamiskielto ja joukkokarkotuksen kielto koskevat samalla tavalla kuin tavanomaisissa tai sellaisissa poikkeavissa kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteissa, joista on jo olemassa oikeuskäytäntöä.

Jos tosiseikaston arvioinnissa päädytään siihen, että vaikuttamisoperaation käynnistämistä ja kevään tuloa rajan tuntumassa Venäjän viranomaisten kontrolloimina kenties kuukausia odottaneet Eurooppaan pyrkivät henkilöt saattavat aidosti olla henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, ilmeistä on, ettei tällainen vaara ainakaan uhkaa heitä välittömästi Venäjällä. Toisena kysymyksenä voidaankin pitää sitä, missä määrin vihamielisen valtiollisen toiminnan torjumiseksi tarvittavissa keinoissa on otettava huomioon se mahdollisuus, että operaatioon osallistuu henkilöitä, joita jossain muualla kuin Venäjällä uhkaa edellä mainittu vaara ottaen huomioon senkin, että operaation nimenomainen tarkoitus on saada sysättyä vastuu kyseisistä valtion operaatioon osallistuvista luonnollisista henkilöistä toiselle valtiolle.

Kolmantena kysymyksenä on arvioitava, onko luonnosteltu esitys ristiriidassa perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tässä arvioinnissa olisi otettava huomioon kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetut vastaukset.

Suomi on tilanteessa, jossa vieras valtio, joka itse ei noudata mitään sääntöjä, käyttää vaikuttamisessaan hyväkseen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja perustuslaissa ehdottomiksi muotoiltuja valtion velvollisuuksia ja sitä, että oikeusvaltiossa on vahvasti sitouduttu niiden noudattamiseen kaikissa tilanteissa.

Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus on vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä. Näin on mielestäni myös siinä tilanteessa, että välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa edellä mainittujen normien kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.

Nähdäkseni se, mitä oikeusvaltiossa voidaan tällaisessa tilanteessa tehdä, on juuri se, että laissa säädetään toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Toinen asia on se, milloin käsillä on edellä tarkoitettu vakava vaara. Sitä voidaan kuitenkin arvioida vasta konkreettisessa tilanteessa, ja vasta silloin voidaan arvioida myös toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja niiden käytön oikeasuhtaisuutta. Konkreettisessa tilanteessa puolestaan olisi myöhäistä ruveta valmistelemaan välttämättömiä torjuntatoimenpiteitä oikeuttavaa lakia.

2 Uusien tulkintojen mahdollisuudesta

Hallituksen esityksen luonnoksessa on todettu (s. 82), että ”esityksessä on kyse sellaisen ilmiön sääntelystä, jota ei ole voitu tunnistaa perustuslain säätämisen hetkellä. Kuitenkin valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3 ja PeVL 26/2017 vp,s. 9).”

Tämän mukaisesti luonnoksessa on käyty läpi nimenomaan turvapaikan hakuun liittyvää perus- ja ihmisoikeusnormistoa ja kansainvälisiä sopimuksia sekä niiden soveltamiseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Käsillä olevaa uudenlaista tilannetta on arvioitu menneisiin tapahtumiin ja tilanteisiin liittyneiden soveltamisratkaisujen kautta. Edellä kuvatun kysymyksenasettelun näkökulmasta on siis edetty suoraan kolmanteen kysymykseen pohtimatta kahta ensimmäistä kysymystä.

Mahdollisuudet vaikuttaa kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja tulevaan oikeuskäytäntöön uudenlaisessa tilanteessa on luonnoksessa jätetty vähälle huomiolle. Kansainvälisten sopimusten ja perus- ja ihmisoikeusnormien tulkinnat kuitenkin elävät ja tulkintoihin voidaan myös vaikuttaa.

Luonnoksessa on lähdetty siitä, että sääntely olisi merkityksellistä erityisistä kansainvälisiin pakolaissopimuksiin, perustuslakiin, useaan ihmisoikeussopimukseen sekä EU-oikeuteen sisältyvän ehdottoman palauttamiskiellon näkökulmasta, koska on mahdollista, että operaation välikappaleina käytettyjen henkilöiden joukossa voi olla joku, joka aidosti tarvitsee turvapaikkaa. Asiaa arvioidaan perusteellisesti myös joukkokarkotuksen kiellon kannalta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole tuotu esiin sitä, että kansainvälisten sopimusten tulkintaan ja soveltamiseen liittyy vastaavia yleisiä oppeja kuin yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat oikeudet ja velvollisuudet ovat primääristi valtioiden välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia, vaikka ne usein välittyvätkin myös luonnollisille henkilöille. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 32 ja 33/1980) on keskeisin valtiosopimuksiin liittyviä sopimusoikeudellisia oppeja koskeva oikeuslähde. Sopimuksen 27 artiklan mukaan sopijavaltio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

Kontekstuaaliset ja teleologiset tulkintatavat korostuvat kuitenkin kansainvälisten sopimusten tulkinnassa. Niitä on käsitelty myös Wienin yleissopimuksen 31 ja 32 artikloissa. Tämä tarkoittaa sitä, että valtiosopimuksen tarkoitus, päämäärä ja sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat keskeisiä tulkinnan lähtökohtia. Wienin yleissopimus sisältää myös periaatteen, jonka mukaan äärimmäinen olosuhteiden muutos voi aikaansaada jopa valtiosopimuksen päättymisen (Clausula Rebus Sic Stantibus).

Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä olisi aiheellista pohtia, missä määrin sinänsä vakiintuneet kansainvälisten sopimusten tulkinnat erityisesti sopimusten soveltamisalan ja menettelyllisten oikeuksien osalta voivat olla ”kiveen hakattuja” uudenlaisessa soveltamistilanteessa. Tähän liittyy myös prejudikaattien (lähinnä EIT:n ratkaisut¹) merkitys ja pysyvyys olosuhteiden muuttuessa. Aikaisemman ratkaisulinjan sovellettavuus uudessa tilanteessa voidaan haastaa perustellun distinktion kautta. Distinktiassa toimitaan päinvastaisella tavalla kuin analogiassa eli todetaan ennakkotapauksen ja käsillä olevan tapauksen väliset erot. Distinktiioon liittyvää näkökulmaa hallituksen esityksen luonnoksessa ei ole lainkaan avattu.

Asiaan vaikuttavan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan sääntelyn tarkoitus, päämäärä ja sopimuksia tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat sellaisia, jotka nykyisessä tilanteessa saattavat perustellusti oikeuttaa uudenlaiseen tulkintanäkökulmaan. Sopimusten tarkoitus ei ole edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon eikä sopimuksia tehtäessä edes tunnettu tällaista ilmiötä.

Uusien tulkintojen avaamiseen pyrkivää lähestymistapaa niin hallituksen esityksessä kuin sen pohjalta mahdollisesti säädettävän lain soveltamisessakin voitaisiin pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että Venäjän toiminnan osalta kysymys on oikeuksien väärinkäytön kiellon ilmeisestä rikkomisesta. Kielto on ilmaistu useissa ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Oikeuksien väärinkäytön kiellon ydinaluetta on toiminta, jossa pyritään kokonaan irtautumaan yksilön oikeuksia turvaavasta järjestelmästä ja rapauttamaan demokraattisen oikeusvaltion toimintaa.

Oikeuksien väärinkäytön kiellon doktriini perustuu siihen, ettei oikeutta saa käyttää toisen vahingoittamisen tai haittaamisen tarkoituksessa. Toisinaan puhutaan shikaanikiellosta eli siitä, ettei oikeutta saa käyttää kiusanteon tarkoituksessa. Oikeuden käyttäminen tällaisessa tarkoituksessa on oikeuden väärinkäyttöä, jota kansainvälisen oikeusjärjestelmän ei tule suojata. Jos vaakakuppiin asetetaan yhtäältä demokraattisen oikeusvaltion suvereniteetti ja toisaalta vastapuolen shikaaniluonteinen toiminta, aikaisempia tulkintoja siitä, miten ja missä turvapaikkahakemuksia tulee vastaanottaa, olisi voitava arvioida uudelleen. Palauttamiskieltoa koskevat vakiintuneet tulkinnat perustuvat paljolti vuodelta 1951 olevan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklaan (SopS 77/1968). Venäjä on sopimuksen osapuoli (FINLEXissä olevan tiedon mukaan). Shikaanikielto koskee myös tätä sopimusta.

Ulkomaalaisille turvattavaan menettelylliseen suojaan liittyy lukuisia vakiintuneita, mutta tulkinnanvaraisia perusoikeuksiin kiinnittyviä

¹ Entinen KKO:n presidentti ja nykyinen EIT:n tuomari Pauliine Koskelo totesi Helsingin Sanomille 17.3.2024 julkaistussa jutussa seuraavaa: ”Kun jokin valtio käyttää voimassa olevaa turvapaikkaoikeutta demokraattisia yhteiskuntia vastaan, meidän täytyy tietenkin keskustella, onko turvapaikkajärjestelmää ja oikeuden tulkintoja muutettava ja miten. Tätä keskustelua käydään eri puolilla Eurooppaa.”

vaatimuksia, joiden sisältöä voitaisiin perustellusti käsillä olevassa tilanteessa tulkita uudella tavalla. Esimerkiksi se, voidaanko asian katsoa tulleen tutkituksi ”kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti” ei voi luonnoksessa tarkoitetuissa vaikuttamistilanteissa olla sama kuin muissa tilanteissa.

Suomalaisessa lainvalmistelussa, ja myös juttujen ajamisessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT), kunnioitetaan ajoittain liikaa EIT:n aikaisempia ratkaisuja eikä uskota distinktion taikka suunnanmuutosten mahdollisuuteen. Lisäksi esiintyy kansallista ylitulkintaa, josta ne bis in idem -tulkinnat (ks. PeVL 9/2012 vp ja PeVL 17/2013 vp sekä niiden käsittely ratkaisussa KKO 2013:59) tarjoavat parhaan esimerkin. Kun Suomessa korkein oikeus muutti tuoreista ne bis in idem -ratkaisuista ilmenevää linjaansa, Norja haastoi samaan aikaan EIT:n Suomea koskevan tulkintalinjan (Ruotsalainen v. Suomi 2009) ja sai kenties Suomea paremmalla asiansa ajamisella EIT:sta lähes identtissä tapauksessa olennaisesti toisen suuntaisen ratkaisun (A ja B v. Norja 2016).

Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä, kun uusia tulkintoja voidaan perustella poikkeuksellisen vahvoilla reaalilla argumenteilla, olisi Suomessakin oivallinen tilaisuus omaksua dynaamisempi ja luovempi lähestymistapa perus- ja ihmisoikeusnormistoon ja EIT:n ratkaisukäytännön kehittämiseen eikä automaattisesti olettaa, ettei ratkaisukäytäntö voi kehittyä pidemmälle kuin tapauksessa N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15).

Mainitussa Espanjaa koskeneessa ratkaisussa vuodelta 2020 EIT totesi, että Espanja ei ollut loukannut joukkokarkotuksen kieltoa sulkiessaan Melillassa Marokon ja Espanjan välisen rajan rauhattomasti käyttäytyneeltä suurelta ihmisjoukolta. Olennaista oli, että kaiken kaikkiaan vain 13 kilometrin pituisella rajalla oli mahdollista päiväsaikaan hakea turvapaikkaa raja-asemalla. Lisäksi EIT kiinnitti huomiota siihen, että kolmansien maiden kansalaisilla oli mahdollisuus saada humanitaarisia viisumeja lähimmästä Espanjan konsulaatista (vastaava mahdollisuus voisi olla relevantti myös nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä). Ratkaisussa todettiin, että jos turvapaikanhakijat jättävät ilman hyväksyttävää syytä käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa, maahanpääsy voidaan estää. Tämä edellyttää kuitenkin, että mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus on tosiasiallisesti käytettävissä siihen tarkoitetulla raja-asemalla.

Espanjan tapauksessa ei ollut kysymys välineellistetyistä valtiollisesta toiminnasta, mutta muuten tilanne vastasi sitä, mitä voi olla odotettavissa myös Suomen rajalla. EIT:n ratkaisussa otettiin huomioon tilanteeseen vaikuttaneita reaalisia argumentteja. Viranomaisten toiminnassa vaikeassa tilanteessa ei nähty moitittavia piirteitä.

Välineellistetyn maahantulon kohdalla reaaliset argumentit ovat Melillan tilannetta painavampia. Suomen pitkällä rajalla viranomaisten toimintavaihtoehdot ovat olennaisesti rajoitetummat kuin lyhyellä Melillan rajalla, joka on kokonaisuudessaan aidattu. On mahdollista, että EIT:n tuleva ratkaisukäytäntö näissä olosuhteissa sallisi pidemmällekin menevät mukautukset perinteiseen turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevaan ratkaisukäytäntöön kuin Melillaa koskeneessa tapauksessa. EIT:n tulkintatapaa onkin sanottu ”dynaamiseksi” tai ”evoluutiiviseksi”.

Nähdäkseni asian jatkovalmistelussa olisi perusteltua kiinnittää huomiota edellä esittämiini näkökohtiin. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö esimerkiksi valtiosääntöistä arviointia olisi kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin. Mainitsemillani näkökohdilla olisi kuitenkin ilmeistä merkitystä arvioitaessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä tilanteessa, jossa ehdotuksen suhde perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen on luonnoksessa kuvatuin tavoin jännitteinen ja ongelmallinen.

3 Muista tai rinnakkaisista toteuttamisvaihtoehdoista

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on kysymys yhtäältä ehdotetun sääntelyn suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin ja toisaalta ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 73 §:n nojalla säädettävän rajatun poikkeuksen vaatimukseen.

Esitysluonnoksessa esille tuoduin perustein ehdotus on Suomen perustuslain, perusoikeusjärjestelmän, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden näkökulmasta hyvin ongelmallinen ja jännitteinen, varsinkin jos asiaa arvioidaan vain perinteiseen tapaan ehdotuksessa tarkoitetuissa poikkeuksellissakin tilanteissa.

Kuten esitysluonnoksessakin (s. 63) tuodaan esiin, perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt tärkeänä, että ns. välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp ja PeVL 15/2022 vp). Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Samoin valmiuslain muuttamista koskeneessa lausunnossaan (PeVL 29/2022 vp) valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä ja tarpeellisena kehittää sekä kotimaista että unionin lainsäädäntöä Suomen ja muun Euroopan turvallisuusympäristössä tapahtuneiden perustavaa laatua olevan muutosten takia.

Esitysluonnoksessa on pystytty monelta osin perustelemaan se, että ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin saavuttaa sen perusteena olevia erittäin painavina pidettäviä tavoitteita. Nähdäkseni esitysluonnoksessa olisi kuitenkin voinut nyt esitettyä perusteellisemmin pohtia sitä, olisiko ehdotukseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusjännitteitä mahdollista lieventää vaihtoehtoisilla tai rinnakkaisilla keinoilla.

Esityksessä ei esimerkiksi ole arvioitu (s. 49-50), voitaisiinko juuri välineellistetyn maahantulon tilanteissa Venäjä määritellä yleensä tai vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan osalta turvallisesti kolmanneksi maaksi.

Toiseksi esityksessä ei ole arvioitu (s. 50-51), voitaisiinko pikakäsittelyä rajalla käyttää tietyissä tilanteissa vaihtoehtoisena tai rinnakkaisena toimintatapana ehdotetun menettelyn kanssa.

Kolmanneksi turvapaikkahakemusten vastaanottaminen Suomen rajojen ulkopuolella eli esimerkiksi Suomen edustustossa Venäjällä, on luonnoksessa (s. 51) sivuutettu hämmästyttävän kevyesti. Vaikka sanotulla mahdollisuudella ei ehkä yksinään voitaisi saavuttaa tavoiteltua vaikuttavuutta, pidän selvänä, että se lieventäisi merkittävästi ehdotukseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. Tällaiseen mahdollisuuteen on viitattu lieventävänä seikkana myös edellä mainitussa EIT:n ratkaisussa N.D. ja N.T. v. Espanja. Mielestäni ainakin tätä vaihtoehtoista tai rinnakkaista toimenpidettä olisi jatkovalmistelussa syytä vakavasti pohtia.

4 Säännöskohtaisia huomioita

Esitetyn **3 §:n** perusteella laissa säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Säännöstä koskevien yksityiskohtaisen perusteluiden mukaan sovellettavaksi eivät siten tulisi esimerkiksi maahan pääsyn epäämistä koskevaa päätöksentekoa, tulkkausta tai oikeusapua koskevat säännökset. Kyse ei siten tältä osin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä (s. 54).

Totean ensinnäkin, että edellä esimerkinomaisesti soveltamisalan ulkopuolelle jäävät menettelyt kuuluvat lähtökohtaisesti perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen piiriin. Totean myös, että ulkomaalaislain 152 b §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Esitetty säännös näyttäisi johtavan siihen, ettei yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi valvontavaltaa ehdotetussa laissa säädetyissä tilanteissa.

Katson, että laissa säädetyissä tilanteissa olisi erityisen tärkeää, että näiden ”tilanteiden” valvonta on järjestetty tehokkaasti sen keskittyessä erityisesti operatiiviseen ja tapahtumien reaaliaikaiseen valvontaan ja että tästä valvonnasta ja valvontatavoista tulisi olla säädetty lailla. Viitataan tältä osin siihen, mitä eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen 110 artiklassa on säädetty perusoikeusvalvojista ja heidän tehtävistään.

Esitetystä **4 §:ssä** säädettäisiin toimivaltuudesta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista tilanteissa, joissa Suomeen pyritään vaikuttamaan maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Säännöksen 1 momentin 1 kohdassa mainittu ”perusteltu epäily” tarkoittaisi perustelujen mukaan (s. 55), että ”asiasta ei jää varteenotettavaa epäilyä”. Oikeudellisessa käyttöyhteydessä ”ei jää varteenotettavaa epäilyä”

tarkoittaa kuitenkin tuomitsemiskynnyksen ylittävää ns. täyttä näyttöä. Tätä tuskin on muut perustelut huomioon ottaen tarkoitettu.

Esitetyn 5 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään, hänet poistetaan maasta ja hänet ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan kuitenkin vastaan, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

Säännöstä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan rajoituspäätöksen toimeenpanosta vastaisi lähtökohtaisesti Rajavartiolaitos muiden viranomaisten tuella (s. 59). Tällä tarkoitettaneen sitä, että Rajavartiolaitos käyttäisi tilanteen hallintaan omien resurssiensa lisäksi kansallisten ja kansainvälisten kumppanien tukea (s. 11).

Esitysluonnoksessa on myös todettu, että

”Ehdotetun lain 5 §:n mukainen poikkeussäännös turvaisi ainakin joiltain osin myös vammaisten henkilöiden oikeutta hakea kansainvälistä suojelua sekä sitä, ettei palauttamiskieltoa rikottaisi. Poikkeussäännös turvaisi myös joidenkin muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia liittyen muun muassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen ja palauttamiskiellon noudattamiseen. Säännöksen soveltamiseen liittyy kuitenkin jonkin verran harkintavaltaa.”

Esitysluonnoksessa pidetään tärkeänä, että toimivaltaisilla viranomaisilla olisi vuorovaikutustilanne maahan pyrkijän kanssa. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että viranomaisen olisi tehtävä rajalla yksilöllinen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa. Viranomaisia olisi tarpeen huolellisesti ohjeistaa ja kouluttaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnistettaisiin ennen maasta poistamista (s. 42).

Rajavartiolain 2 luvussa on säädetty Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista. Lain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Näkemykseni mukaan ehdotetun lain toimeenpano voi johtaa yksittäisen rajavartiomiehen kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Ensinnäkin säännös vaikuttaisi säilyttävän yksittäiselle rajavartiomiehelle sellaisia tehtäviä, joiden selvittäminen tavanomaisesti kuuluisi turvapaikkaprosessissa Maahanmuuttoviraston tehtäväksi.

Toiseksi voi olla odotettavissa, että toimeenpanon kohteeksi joutunut henkilö ryhtyy vuorovaikutustilanteen yhteydessä väkivaltaisesti vastustamaan maahanpääsyn estämistoimenpidettä esimerkiksi tullakseen rikosprosessuaalisesti kiinniotetuksi, jolloin hänellä olisi mahdollisuus päästä maahan. Tämä voi eskaloituessaan johtaa hallitsemattomiin voimankäyttötilanteisiin valtakunnanrajalla.

Kolmanneksi säännös saattaisi johtaa siihen, että vaikuttamisoperaation kärkeen asetettaisiin lapsia, vanhuksia ja pyörätuoleilla liikkuvia henkilöitä (joilla välttämättä ei olisi todellista vammaa), juuri sen takia, että säännös tulisi heidän kohdallaan sovellettavaksi. Vastaavaa menettelyä on käytännössä nähty esimerkiksi Puolan rajalla.

Joka tapauksessa toimivaltaisen viranomaisen päätöksentekijän taso olisi asian jatkovalmistelussa määriteltävä esimerkiksi tietyn virka-aseman perusteella niin, ettei ratkaisun tekeminen käytännön tilanteissa jäisi yksittäisen rajamiehen tehtäväksi. Sinänsä voisi olla riittävää, että esimerkiksi päivystävä upseeri puhelimitse hyväksyisi rajamiehen ehdotuksen vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan tai maahantulijoiden poistamisesta maasta taikka ottaa vastaan turvapaikkahakemus.

Luonnosteltuun 5 §:ään perustuva tapauskohtainen arvio jättäisi lainsoveltajalle poikkeuksellisen paljon harkintavaltaa käytännön tilanteessa, johon liittyisi ristikkäisiä paineita ja tarve nopeaan päätöksentekoon. Päätöksentekijän kannalta tilanne ei olisi helppo.

Säännöksen jatkovalmistelussa tulisikin selvittää nyt ilmennyttä perusteellisemmin, asettaako kyseinen pykälä rajavartioviranomaiset liian vaikean tehtävän eteen, koska haavoittuvuuden arviointi on viranomaishavainnoin vaikeaa ja esimerkiksi kidutuksen riskin arvioiminen kuuluu lähinnä Maahanmuuttoviraston asiantuntemuksen piiriin.

Tämän lisäksi mielestäni lain tasolla tulisi säätää toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta antaa lain soveltamisesta ohjeistusta ja myös ohjeistuksen keskeisestä sisällöstä. En pidä riittävänä, että ohjeistuksesta mainittaisiin ainoastaan lain esitöissä (s. 87).

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että turvapaikkahakemuksia ei lähtökohtaisesti otettaisi vastaan (esim. s. 42), mutta kuitenkin pääsääntöisesti tehtäisiin yksilöllinen arviointi (s. 42, 62 ja 91) "vuorovaikutustilanteessa". Ehdotetussa säännöksessä ei sen tämänhetkisen sanamuodon perusteella ole kuitenkaan varauduttu lainkaan siihen ilmeiseen mahdollisuuteen, että suuri joukko vaikuttamisen välineenä olevia maahantuloja tunkeutuu maahan esimerkiksi maastorajan kautta. Tällaisessa tilanteessa summaarinen yksilöllinen arviointi ei olisi

mahdollinen. Kyseinen säännös ei näin ollen nyky muodossaan vaikuta tunnistavan tällaista tilannetta, vaikka esitysluonnoksen (s. 62) perusteella sääntelyllä olisi siihen varauduttu. Toimivaltuudet tällaiseen tilanteeseen tulisi ilmetä laista. Näin on mielestäni myös tällaisessa tilanteessa kyseeseen tulevan voimankäytön osalta.

5 Ehdotuksen hyväksyttävyydestä ja säätämisjärjestyksestä

Pidän hallituksen esityksen luonnosta lähtökohdiltaan perusteluna. Kun ajatellaan, mihin välineellistetty maahantulo voi pahimmillaan johtaa Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta, välttämättömien torjuntatoimivaltuuksien hyväksyttävyyttä perustelee poikkeuksellisen painava yhteiskunnallinen intressi. Tämä ei kuitenkaan vielä ratkaise sitä, voidaanko ehdotettu laki hyväksyä.

Ehdotusluonnoksen säätämisjärjestyksestä koskevassa jaksossa on arvioitu varsin perusteellisesti ehdotuksen merkitystä eri perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja tehty ilmeinen johtopäätös, jonka mukaan ehdotettu sääntely ei ole yhteen sovitettavissa perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden kanssa, eikä sitä voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Jaksossa on käsitelty melko kattavasti ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Pidän eduskunnan perustuslain 47 §:ssä säädetyn tiedonsaantioikeuden kannalta hyvänä ja välttämättömänä, että ehdotusluonnoksessa on todettu avoimesti, että ehdotus on jännitteinen tai ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa. Yhdyn näihin johtopäätöksiin.

Keskeisin oikeudellinen kysymys asiassa on, voidaanko esitystä pitää perustuslain 73 §:n tarkoittamalla tavalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Ehdotusluonnoksen perusteluissa on arvioitu ensinnäkin kysymystä siitä, onko poikkeuksen ala rajoitettu ja toiseksi kysymystä siitä, puututaanko ehdotettavalla poikkeuslailla perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125/I).

Ehdotusluonnoksessa valtioneuvostolla olisi merkittävä rooli päättää yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, onko olemassa edellytykset kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamista koskevalle valtioneuvoston yleisistunnon päätökselle. Päätös todennäköisesti perustuisi asian luonteen vuoksi ainakin osaksi tietoon, joka on salassa pidettävää, eikä siten julkisesti arvioitavissa. Eduskunnalla ylimpänä valtioelimenä ei olisi tässä päätöksenteossa roolia. Eduskunnan valiokunnilla on kuitenkin perustuslain 47 §:n mukaisesti laaja tiedonsaantioikeus. Tässä mielessä ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä on samoja piirteitä kuin rajavartiolain 16 §:n mukaisessa päätöksenteossa, kuitenkin sisältäen pidemmälle menevän

puuttumisen kansainvälistä suojelua hakevan henkilön asemaan eli maahanpääsyn estämisen tai henkilön poistamisen maasta.

Erityisesti kysymys rajatusta poikkeuksesta kiteytyy siihen, puututtaisiinko poikkeuslailla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Poikkeuslaki koskisi ehdotusluonnoksessa kuvatuin tavoin sellaisiakin perus- ja ihmisoikeuksia, jotka on muotoiltu ehdottomiksi.

Perustuslain esitöiden mukaan ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtionsisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp). Sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus että Euroopan ihmisoikeussopimus sisältävät määräyksen ehdottomista oikeuksista (edellisen 4 art. 2 kappale ja jälkimmäisen 15 artiklan 2 kappale), josta ei saa poiketa edes sopimusten tarkoittaman hätätilan aikana. Molempien sopimusten useisiin artikloihin sisältyy lisäksi tyhjentävä luettelo kyseisissä artikloissa turvattujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä (esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8-11 art.). Perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä korostaa myös julkiselle vallalle, ja siten myös lainsäätäjälle, asetettu yleinen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuus.” (HE 309/1993 vp, s. 27-28).

Perustuslain uudistuksessa kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet otettiin perustuslain esitöissä kuvatuin tavoin osaksi Suomen perusoikeusjärjestelmää. Nyt ehdotettava lakiesitys olisi hyvin ongelmallinen tästä näkökulmasta.

Lakiesityksen tulisi lähtökohtaisesti olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopiva. Ristiriita kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa pyrittäisiin kuitenkin poistamaan (vasta) käytännön soveltamistilanteessa. Sääntelymallilla pyritään siihen, että ”jännite ratkaistaisiin lain käytännön soveltamisessa siten, ettei lain soveltamisessa poikettaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä.” (s. 87) Nähdäkseni sääntelymalliin liittyisi merkittävää epävarmuutta haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tai kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun vaarassa olevien ihmisten tunnistamisessa. EIT:n oikeuskäytännössä on katsottu, että arvion on oltava perusteellinen (F.G. v. Ruotsi, 43611/11, § 113) ja henkilöille tulee tarjota tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus tuoda esille edellä tarkoitettuja seikkoja. Ulkomaalaislain menettelysäännöksiä esimerkiksi tulkkauksesta ei lakiesityksen mukaan sovellettaisi. Tosiasiallinen vuorovaikutustilanne ei liene kaikissa tilanteissa ilman tulkkausta mahdollinen. Ehdotusluonnoksessa avoimesti myönnetään, että lakiehdotuksen mukaisella mallilla ei voitaisi välttämättä turvata ehdottomasti palautuskiellon noudattamista kaikissa mahdollisissa

tilanteissa, vaan on mahdollista, että jossain tilanteissa palautuskielto tulisi rikotuksi.

Toisaalta ehdotusluonnoksessa todetaan, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, eikä oikeuksien toteutumiseen saisi liittyä riskiä. (s. 87), toisaalta käytännön soveltamistilanteisiin todetaan liittyvän edellä kuvattu riski. Lopulta ehdotusluonnoksessa päädytään kuitenkin siihen, että ratkaisumallia voidaan pitää ”oikeudellisesti riittävänä”, jotta kyse voisi olla perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitetusta rajatusta poikkeuksesta.

Nähdäkseni tähän johtopäätökseen liittyy merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Käsitykseni mukaan asian arvioinnissa voitaisiin kuitenkin ottaa huomioon edellä kohdissa 1 ja 2 esitettyjä näkökohtia.

Viime kädessä asian arvioiminen kuitenkin kuuluu eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Kristian Holman

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet myös esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, esittelijäneuvos Johanna Koivisto ja esittelijäneuvos Jari Pirjola.

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.