

Lähetetty: rajavartiolaitos@raja.fi; VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi
Lähtettäjä: elina.pirjatanniemi@abo.fi

Asian diaarinumero VN/5349/2024

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, luonnos 15.3.3024

1 Lakiehdotuksen tausta ja sisältö

1.1 Taustoitus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla pyrittäisiin torjumaan yhtä hybridivaikuttamisen keinoa eli ns. välineellistettyä maahantuloa. Laissa määriteltäisiin edellytykset, joiden täytyessä valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista osalla Suomen valtakunnan rajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Perusteena päätökselle olisi Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ja päätöksen voisi tehdä enintään kuukaudeksi kerrallaan.

Suomen itärajalta maahantulopainetta on toistaiseksi pyritty sääntelemään rajavartiolain (578/2005) 16 §:ssä säädetyin toimenpitein. Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun keskittämisestä itäisellä maarajalla. Viimeisin päätös on voimassa 14.4.2024 asti.

Hybridivaikuttamisella ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää. Tavanomaisesti sillä viitataan laajan kirjon erilaisia suunnitelmallisia toimenpiteitä, joilla jokin valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija pyrkii epäasiallisin ei-sotilaallisin keinoin vaikuttamaan toiseen valtioon omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Hybridivaikuttamisella ajatellaan samoin olevan erilaisia vaiheita, psykologisesta häirinnästä aina sotaa lähentelevään eskalaatioon asti.¹ **Välineellistetyllä maahantulolla** viitataan puolestaan tyypillisesti tilanteeseen, jossa vieras valtio ryhtyy ohjaamaan maahanmuuttajia painostustarkoituksessa toisten valtioiden rajoille uhaten siten niiden suvereniteettia.

Käsillä olevan tilanteen hahmottamista vaikeuttaa se, että luotettavaa ja kaikkien saatavilla olevaa tietoa mahdollisten rajanylittäjien määrästä, motiiveista, vieraan valtion osuudesta ja koko toiminnan luonteesta on vaikea saada. Tämä näkyy myös esityksen tilannekuvauksessa, joka rakentuu osittain erilaisten mahdollisten ja oletettujen uhkakuvien varaan.

¹ Ks. Giannopoulos G., Smith H., Theochardiou M. (eds), *The Landscape of Hybrid Threats, A Conceptual Model*, Luxembourg, *Publications Office of the European Union*, 2021, s. 37-42.

Sikäli kun maahanmuuttajia käytetään toisen valtion painostamiseksi, toiminta on häikäilemätöntä ja paheksuttavaa. Se asettaa toimenpiteiden kohteena olevat maahanmuuttajat alttiiksi erilaisille vakaville ihmisoikeusloukkauksille ja uhkaa pahimmassa tapauksessa painostuksen kohteena olevan valtion kansallista turvallisuutta. Mistään uudesta ilmiöstä ei kuitenkaan ole kyse. Tutkimustieto osoittaa, että varsin monet valtiot ovat syyllistyneet tämänkaltaiseen manipulaatioon toisen maailmansodan jälkeen vaihtelevin poliittisin motiivein.²

1.2 Lakiehdotuksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta säätäisi lain väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Lain tarkoituksena olisi lakiehdotuksen 1 §:n mukaan torjua vieraan valtion tai muun toimijan Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lakia sovellettaisiin sen 2 §:n nojalla ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen 1 §:ssä mainitussa tilanteessa. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan sovellettaisiin ulkomaalaislakia.

Lain 4 §:ssä säädettäisiin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta. Sen mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnan rajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet seuraavien ehtojen täyttyneen: 1) on olemassa 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 ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja 4) muut keinot eivät ole riittäviä vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Päätös ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella. Lainkohdassa todetaan samoin, että hakemusten vastaanottamista ei saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaaran torjumiseksi.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään päätöksen toimeenpanosta. Päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan. Hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän

² Greenhill K. M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion* (2010), *Strategic Insights*, v. 9, Issue 1, s. 116-159, s. 117-123.

tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Hakemus otettaisiin myös vastaan, jos henkilö on esittänyt, tai on tullut esiin 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.

Esitys on ongelmallinen monella tavalla. Tässä lausunnossa keskitytään **palautuskiellon** merkitykseen, esityksen **säätämisyjärjestystä** koskeviin näkökohtiin sekä **kansallisen ja kansainvälisen oikeuden suhteeseen**.

2 Palautuskielto, kidutuksen kieltö ja oikeus elämään

2.1 Palautuskiellon pääsisältö

Esityksessä todetaan, että “ehdotettu sääntely on sisällöltään sellainen, että siinä ei voida täysin sulkea pois riskiä siitä, että palauttamiskielloa ei kaikissa tilanteissa huomioida. Esitys on tältä osin jännitteisessä suhteessa myös Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.”³ Edelleen palautuskiellosta poikkeaminen “johtaisi siihen, ettei kidutuksen kiellon noudattamista turvata“ ja “[m]yös ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon noudattaminen vaarantuu, jos palauttamiskielloa ei noudateta.”⁴ Esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan samoin avoimesti, että ehdotettu sääntely sisältää riskin siitä, että viranomainen ei tunnista kaikkia niitä henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Näin ollen jatkossa ei voitaisi varmistua täysin siitä, turvaako sääntely palautuskiellon toteutumisen.⁵ **Nämä kaikki ovat oikeita johtopäätöksiä.**

Palautuskielto on oikeudellisesti sitova sääntö, joka on vahvistettu perustuslaissa ja Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa. Perustuslain 9 § 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskiellosta määrätään myös pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (SopS 77/1968) 33 artiklassa ja Euroopan unionin (EU) perusoikeuskirjan 19 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS, SopS 63/1999) soveltamiskäytännössä palautuskielto liittyy sopimuksen 3 artiklaan, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

Palautuskielto voidaan lisäksi johtaa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklasta (CAT, SopS 60/1989). Kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehdyn

³ Luonnos, s. 75.

⁴ Luonnos, s. 75.

⁵ Luonnos, s. 85.

kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 21/2023) 16 artiklassa määrätään samoin, että osapuolet eivät karkota, palauta eivätkä luovuta henkilöä rikoksen johdosta tai muutoin toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän olisi vaarassa joutua tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi.

2.2 Palautuskiellon ehdottomuus ja kansallinen turvallisuus

Palautuskielto, kidutuksen kieltä ja oikeus elämään ovat perustavaa laatua olevia perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä ilmenee muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta, jossa on määräykset sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Huomionarvoista on, että 15 artiklan mukaan 2 artiklasta (oikeus elämään) ja 3 artiklasta (kidutuksen kieltä) **ei voi poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää**. CAT-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa määrätään samoin, että minkäänlaisia poikkeuksellisia oloja, kuten sotatilaa tai sodanuhkaa, sisäistä poliittista epävakaisuutta tai muuta yleistä hätätilaa ei saa käyttää oikeutuksena kidutukselle. Kidutuksen kieltä ja palautuskieltä ovat **ehdottomia kieltoja** ja ne ovat lisäksi pakottavaa kansainvälistä oikeutta *jus cogens*, joka sitoo valtioita sopimusvelvoitteista huolimatta.

Yleinen tai kansallinen turvallisuus ei ole perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän näkökulmasta merkityksetön. Tämä näkyy muun muassa EIS:n artikloiden 8 (yksityis- ja perhe-elämän suoja), 9 (uskonnonvapaus), 10 (sanavapaus) ja 11 (kokoontumis- ja yhdistymisvapaus) rajoituslausekkeissa, joissa nimenomaan todetaan, että mainittuja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa artikloissa tarkemmin määrätyin edellytyksin kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi. Artikla 2 ja 3 kuitenkin kuuluvat, kuten edellä jo mainittiin, sellaisiin ihmisoikeuksiin, joista ei voi näillä perusteilla poiketa. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän sisällä on näin ollen jo tietoisesti määritelty kansallisen turvallisuuden ja mainittujen oikeuksien suhde.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on vahvistanut yllä olevan: EIS 3 artikla ei EIT:n oikeuskäytännön mukaan jätä mitään tilaa tasapainottelulle valtion kansallisen turvallisuuden ja yksilön suojantarpeiden välillä. Artiklan ehdoton luonne ei toisin sanoen salli sopimusosapuolille tältä osin mitään harkintavaltaa.⁶

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Tätä täydentää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artikla, jossa vahvistetaan, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella säädettävä lainsäädäntö ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. EU:n tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että tällaiset toimenpiteet eivät jää tyystin EU-oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Sopimukseen ei toisin sanoen kuulu sellaista yleistä varausta, jolla suljettaisiin kaikki yleisen

⁶ Ks. esim. EIT, *Chahal vastaan Yhdistynyt kuningaskunta*, 15.11.1996, Appl. No. 22414/93, kohdat 80-81. Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio mm. asioissa C-404/15 ja C-659/15 *PPU*, 5.4.2016, kohdat 85-86.

järjestyksen tai turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet EU-oikeuden ulkopuolelle. Tällainen voisi itse asiassa vaarantaa EU-oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen.⁷ EU-oikeuden soveltamisessa on lisäksi otettava huomioon SEU 6 artiklan mukaisesti EU:n perusoikeuskirja ja EIS. Tässä yhteydessä on erittäin keskeistä huomata, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa turvattuja oikeuksia, niillä on sama merkitys ja kattavuus kuin EIS vastaavilla oikeuksilla.⁸ Tämä tarkoittaa, että lainsäätäjän on oikeuksia rajoittaessaan noudatettava samoja vaatimuksia, joista määrätään EIS:ssa.⁹

Lopuksi voidaan vielä todeta, että EU:n tuomioistuin on hiljattain nimenomaisesti todennut, että EU:n ns. menettelydirektiivin (2013/32/EU) 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että “ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.”¹⁰

2.3 Palautuskiellon edellyttämät menettelylliset takeet

Esityksessä tunnistetaan, että se on ristiriidassa edellä mainittujen perustavaa laatua olevien perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. **Esityksessä tämä ristiriita pyritään ratkaisemaan siten, että palautuskielto käännetään päällelleen.** Peruslähdekohtana esityksen mukaan olisi, että palautuskieltoa ei lakiehdotuksen mainitsemisissa olosuhteissa noudatettaisi. Palautuskielto huomioitaisiin vain esityksen 5 §:n mukaisissa poikkeustilanteissa ja menettelyssä, jota esityksessä kutsutaan “vuorovaikutustilanteeksi.” Tässä summaarisessa arvioinnissa, jonka suorittaisi yksittäinen rajavartija, pyrittäisiin pitämään huoli siitä, että palautuskieltoa ei rikottaisi. Esityksessä myönnetään avoimesti, että tässä “vuorovaikutustilanteessa” hankittava selvitys olisi käytännössä hyvin paljon yleisempi, kuin mitä muussa lainsäädännössä on pidetty välttämättömänä sen varmistamiseksi, että palautuskieltoa ei rikota.¹¹

Palautuskielto on siis ehdoton kielto, josta ei saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Jos on olemassa riski siitä, että henkilön palauttaminen johtaisi kuolemanrangaistukseen, kidutukseen tai muuhun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun, **valtioiden toimintavelvollisuudet kasvavat.** Tämä näkyy ennen kaikkea niissä **menettelyllisissä takeissa**, jotka turvapaikanhakijoille on turvattava.

⁷ Ks. yhdistetyt asiat C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, *Komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta*, ECLI:EU:C:2020:257, kohdat 143-146.

⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset, Euroopan unionin virallinen lehti C 303/17, 14.12.2007.

⁹ Ks. myös C-260/89, *ERT*, ECLI:EU:C:1991:254, kohdat 41-43 ja asia C-402/05 P ja C-415/05 P, *Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio*, ECLI:EU:C:2008:461, kohdat 283-285.

¹⁰ C-72/22 *PPU*, 30.6.2022, ECLI:EU:C:2022:505, kohta 75.

¹¹ Luonnos, s. 85.

Esityksessä lähdetään siitä, että ns. vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Tämä olisi summaarinen menettely, jossa ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä, eikä toimenpiteestä olisi mahdollista valittaa. Ulkomaalaislain asiaa koskevia menettelysäännöksiä – jotka perustuvat pitkälti EU:n lainsäädäntöön – ei sovellettaisi. Esityksessä todetaankin aivan oikein, että ehdotettu sääntely on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja se rajaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaperusoikeuden ydintä.¹²

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään niistä **poikkeuksellisista** tilanteista, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan. Tämä tapahtuisi, jos se olisi 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.

Tässä keskitytään viimeksi mainittuun tilanteeseen: haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa arvioidaan seuraavassa jaksossa.

EIT:n oikeuskäytännössä on vahvistettu yleiset periaatteet, joita on noudatettava, jotta palautuskieltoa ei rikottaisi. EIT on ensinnäkin todennut, että EIS 3 artiklassa vahvistettu **kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielto on yksi demokraattisten yhteiskuntien perusarvoista**. Se on myös arvo, joka liittyy läheisesti ihmisarvon kunnioittamiseen, joka on yleissopimuksen peruslähdekohta.¹³

Koska palauttaminen voi johtaa 3 artiklan loukkaukseen, sopimusvaltiolla on velvollisuus olla siirtämättä henkilöä kyseiseen maahan, jos on esitetty painavia perusteita uskoa, että hän joutuisi todelliseen vaaraan joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi vastaanottavassa valtiossa.¹⁴ Sen seikan arvioimisen, onko hakija vaarassa joutua mainitun loukkauksen kohteeksi, on oltava **erittäin perusteellinen**.¹⁵ EIT:n oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että rajalle saapuneilla henkilöillä on oltava todellinen ja **tosiasiallinen pääsy laillisiin rajamenettelyihin**.¹⁶ Tämä lähtökohta on vahvistettu myös EU:n tuomioistuimen

¹² Luonnos, s. 70.

¹³ EIT, *Ilias ja Ahmed vastaan Unkari* (suuri jaosto), 21.11.2019, kohta 124. Ks. myös *Khlaifia ja muut vastaan Italia* (suuri jaosto), 15.12.2016, kohta 158 viittauksineen.

¹⁴ EIT, *Ilias ja Ahmed vastaan Unkari*, 21.11.2019, kohta 126. Ks. myös EIT, *Soering vastaan Yhdistynyt kuningaskunta*, 7.7.1989, kohdat 90-91; *Vilvarajah ja muut vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta*, 30.10.1991, kohta 103; *H.L.R. vastaan Ranska*, 29.4.1997, kohta 34; *Salah Sheekh vastaan Alankomaat*, 11.1.2007, kohta 135 ja *Hirsi Jamaa ja muut vastaan Italia* (suuri jaosto), 23.2.2012, kohta 114.

¹⁵ EIT, *Ilias ja Ahmed vastaan Unkari*, 21.11.2019, kohta 127 ja *Chahal vastaan Yhdistynyt kuningaskunta*, 15.11.1996, 96 kohta. Ks. samoin *J.K. ja muut vastaan Ruotsi* (suuri jaosto), 23.8.2016, kohdat 87-90.

¹⁶ EIT, *N.D. & N.T. vastaan Espanja* (suuri jaosto), 13.2.2020, kohta 209.

oikeuskäytännössä.¹⁷ Lisäksi EIT:n oikeuskäytännössä on korostettu kunkin hakijan **yksilöllisen** tilanteen tutkimisen tärkeyttä.¹⁸

Lopuksi voidaan vielä mainita, että EIT on hiljattain korostanut, että valtion positiiviset velvoitteet ihmishenkien suojelemiseksi ulottuvat rajaoperaatioiden **suunnitteluun ja valvontaan sen varmistamiseksi, että kaikki hengenvaarat minimoidaan.**¹⁹

On selvää, että näihin vähimmäisvaatimuksiin ei esityksen ehdottamassa summaarisessa “vuorovaikutustilanteessa” pystytä mitenkään vastaamaan. Lisäksi erityisenä ongelmana ovat menettelyn riskit haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

2.4 Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt

Aluksi on todettava, että esityksen perusteella on erittäin vaikeaa saada selkoa siitä, **miten vaikuttamisen välineenä olevat henkilöt eroteltaisiin muista henkilöistä.** Lakiehdotuksen 5 §:ssä todetaan, että “päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään.” Esityksessä selitetään, että sääntely koskisi vain niitä maahantuliijoita, joita viranomaisen perustellun arvion mukaan käytetään vaikuttamisen välineenä. Jos sen sijaan viranomaisella olisi tieto tai perusteltu käsitys siitä, että maahantuliija ei liity välineellistetyn maahantulon ilmiöön, hänen maahantulonsa käsiteltäisiin ulkomaalaislain ja Schengenin rajasäännön mukaisesti.²⁰ Kun otetaan huomioon välineellistetyn maahantulon epämääräisyys ilmiönä, jää täysin epäselväksi, **keneen sääntelyä lopulta sovellettaisiin, millaisin perustein ja miten tarpeellinen erottelu pystyttäisiin luotettavasti tekemään** aiemmin kuvatussa summaarisessa “vuorovaikutustilanteessa.”

Sen lisäksi, että rajalla pitäisi kyetä erottelemaan vaikuttamisen välineenä olevat henkilöt muista henkilöistä, menettelyssä tulisi identifioida haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt.

EU:n lainsäädännössä on lukuisia määräyksiä siitä, miten haavoittuvassa asemassa oleville on turvattava **erityiset menettelylliset takeet.**²¹ Tällaisessa asemassa ovat esimerkiksi lapset, vammaiset henkilöt, raskaana olevat, vakavasti sairaat, mielenterveyden häiriöistä kärsivät, kidutuksen ja raiskauksen uhrin, muun vakavan fyysisen tai seksuaalisen väkivallan uhrin ja seksuaaliset vähemmistöt.²² Kuten luettelo ilmentää, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten tunnistaminen ei ole mitenkään yksinkertaista. Nuorten ihmisten kohdalla voi samoin olla vaikeaa arvioida, onko kyse lapsista vai nuorista aikuisista. Tämä esityksessä myös tunnustetaan ja myönnetään, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt saattavat

¹⁷ C-72/22 PPU, 30.6.2022, ECLI:EU:C:2022:505, kohta 75.

¹⁸ EIT, *Hirsi Jamaa ja muut vastaan Italia*, 23.2.2012, kohta 185.

¹⁹ EIT, *Alhowais vastaan Unkari*, 2.5.2023, kohta 132.

²⁰ Luonnos, s. 59.

²¹ Kootusti, ks. The concept of vulnerability in European asylum procedures, AIDA, ECRE saatavilla https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/aida_vulnerability_in_asylum_procedures.pdf (vierailtu 21.3.2024).

²² Direktiivi 2013/32/EU, 29.6.2013, perustelukappale 29.

joutua eri asemaan riippuen siitä, miten helposti heidän haavoittuva asemansa voidaan tunnistaa, mikä on ongelmallista yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta.²³

Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 20 artiklan noudattaminen edellyttää, että valtioiden on ennen jokaista mahdollista maastapoistamista alustavasti selvitettävä, onko henkilö ilman huoltajaa oleva alaikäinen. Edelleen on pyrittävä todentamaan lapsen henkilöllisyys alustavan kuulustelun avulla ja arvioitava lapsen erityistilanne sekä mahdolliset erityiset haavoittuvuudet.²⁴ Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus, SopS 53/2015) lähtee puolestaan siitä, että naisiin kohdistuvan väkivallan uhreja ei asemastaan tai kotipaikastaan riippumatta missään olosuhteissa palauteta maahan, jossa heidän henkensä vaarantuisi tai heitä saatettaisiin kiduttaa tai kohdella tai rangaista epäinhimillisesti tai halventavasti (61 artikla 2 kohta). Nämä esimerkit korostavat identifioinnin tärkeyttä.

Kootusti voidaankin todeta, että lakiehdotuksen tarkoittamassa **summaarisessa “vuorovaikutustilanteessa” ei ole millään tavoin mahdollista varmuudella tunnistaa kaikkia haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.**

3 Poikkeuslakimenettely

Esitys lähtee siitä, että lakiehdotus tulisi hyväksyä perustuslain (731/1999, PL) 73 §:n 1 momentin mukaisena **rajattuna poikkeuksena perustuslaista** ja lisäksi ehdotetaan, että lakiehdotus tulisi hyväksyä PL 73 § 2 momentissa tarkoitetussa järjestyksessä eli kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä on omaksuttu **poikkeuslakien välttämisen** periaate. Sen mukaan lähtökohtana on, että perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettävien poikkeuslakien käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajattiin, mikä näkyy selvästi PL 73 §:n ilmaisussa “perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus.” Tällä tarkoitetaan poikkeuksen alan asiallista rajoittamista. Olennaista on, että **poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin**. Perustuslakivaliokunta on lisäksi lähtenyt siitä, että poikkeuslait on pyrittävä säätämään määräaikaikaisina. Poikkeuslain säätämisasiakirjoissa on esitettävä samoin selvästi, miltä osin perustuslaista poiketaan.²⁵

Kuten edellä on jo esitetty, ehdotettu sääntely on ristiriidassa PL 9 §:n 4 momentissa turvatun palautuskiellon ja PL 7 §:n 2 momentissa säädetyn kidutuksen kiellon kanssa, se rajaa PL 21 §:n oikeusturvaperusoikeuden ydintä, se voi johtaa PL 7 §:n 1 momentin loukkaukseen eli sillä voidaan riskeerata muun muassa oikeus elämään ja se on ristiriidassa Suomea sitovien

²³ Luonnos, s. 78.

²⁴ Lapsen oikeuksien komitea, Views adopted by the Committee under the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, concerning communication No. 4/2016, CRC/C/80/D/4/2016, 15.5.2019, kohta 14.3.

²⁵ Ks. esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22-23; PeVL 66/2002 vp, s. 5; PeVL 46/2004 vp, s. 3-4 ja PeVL 25/2005 vp, s. 5.

ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sääntely olisi ongelmallinen myös PL 6 §:n edellyttämän yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja se johtaisi siihen, että julkinen valta ei kykenisi PL 22 §:n mukaisesti turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Esitys on samoin monin tavoin ongelmallinen useiden perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Esityksessä tällaisina luetellaan hyväksyttävyyksivaatimus, suhteellisuusvaatimus, ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyysvaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.²⁶

Lisäksi tässä yhteydessä on syytä nostaa esiin se, että valtiosääntö turvaa PL 1 §:n 2 momentin mukaan **ihmisarvon loukkaamattomuuden** ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Tämä perustuslain säännös ilmaisee perustuslain esitöiden mukaan perustuslain **keskeisen arvoperustan**, ja siten se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa.²⁷ Vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta muodostaa itse asiassa perustavaa laatua olevien oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Tämän on perustuslain esitöissä katsottu tarkoittavan sitä, että “[a]inakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. Lisäksi ihmisarvon käsite viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen. Maininta yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa puolestaan perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä.”²⁸

Ehdotettu sääntely sisältäisi riskin siitä, että oikeutta elämään ei kaikissa tilanteissa voitaisi turvata. Sama pätee palautuskieltoon tai kidutuksen kieltoon. Näistä syistä sääntely on kyseenalainen myös PL 1 § 2 momentin valossa.

Ihmisarvon loukkaamattomuuden yhteydessä on otettava huomioon myös välineellistetyin maahantulon luonne. Kuten esityksessä kuvaillaan, kyseessä on tilanne, jossa valtio ryhtyy ohjaamaan muuttoliikehdintää painostaakseen toista valtiota. Tällainen toiminta on ihmisoikeusnäkökulmasta äärimmäisen paheksuttavaa, sillä tuolloin valtio **kohtelee ihmisiä välineinä** omien vihamielisten poliittisten päämääriensä saavuttamiseksi. Jos kyseessä on tilanne, jossa ihmiset pakotetaan rajojen yli, kohtelu vääjäämättä loukkaa sen kohteena olevien ihmisten ihmisarvoa. Työntämällä tällaiset ihmiset takaisin rajan yli ilman oikeudenmukaista menettelyä heitä kohdellaan samalla tavoin ainoastaan välineinä, eikä ihmisinä, joilla on ihmisarvo.

Kun arvioidaan, onko esityksessä kyse rajoitetusta poikkeuksesta perustuslakiin vai puuttumisesta perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, tarkasteltavaksi on otettava myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asema. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä pyrittiin nimenomaan ja tietoisesti kansainvälisen yhteistyön aseman vahvistamiseen. Tämä on luettavissa PL 1 §:n 3 momentista, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen

²⁶ Luonnos, s. 78.

²⁷ Hallituksen esitys, HE 1/1998 vp, s. 73.

²⁸ HE 309/1993 vp, s. 42.

yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Esitöissä todetaan, että Suomen osallistuminen kansainväliseen yhteistoimintaan “on katsottu niin tärkeäksi valtiosääntöönkin vaikuttavaksi seikaksi, että siitä on katsottu asianmukaiseksi ehdottaa erillistä säännöstä myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun.”²⁹ Perusoikeuksien ja kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvien ihmisoikeuksien keskinäissuhde näkyy myös siinä, että **perusoikeusuudistuksella lähennettiin Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin**, mikä puolestaan on korostanut perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia. Lisäksi perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.³⁰

Tässä yhteydessä on lisäksi otettava huomioon, että PL 23 §:n 1 momentissa säädetyissä poikkeusoloissakin perusoikeuksiin tehtävien poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.³¹ Tämä lähtökohta on perustuslakivaliokunnassa vahvistettu muun muassa vuonna 2022, jolloin erilaisten hybridiuhkien riskit olivat jo yleisesti tiedossa.³²

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetut säännökset kohdistuvat perustavaa laatua oleviin perus- ja ihmisoikeuksiin, joista osa on ehdottomia ja joista ei saa poiketa edes poikkeusoloissa. Ehdotettu sääntely olisi ristiriidassa useiden perusoikeussäännösten ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Näin ollen se haastaa olennaisella tavalla sen perustuslain kokonaisuudistuksessa omaksutun ratkaisun, jolla pyrittiin sisällöllisesti lähentämään Suomen perusoikeusjärjestelmää kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä kokonaisuus on sellainen, jota **ei voi katsoa rajatuksi poikkeukseksi** perustuslaista, vaan se **kohdistuu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin**.

4 Poikkeuslaki, EU:n lainsäädäntö ja kansainväliset velvoitteet

Euroopan unionin lainsäädännön etusija suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön on oikeudellisesti niin itsestään selvä asia, että en katso tarpeelliseksi purkaa sitä auki tässä sen enempää. Esityksessä myönnetään suoraan, että ehdotettavan lainsäädännön myötä EU-instituutiot ja jotkut jäsenvaltiot voivat kyseenalaistaa Suomen toimet.³³ Tämä riski ollaan valmiita ottamaan.

Mitä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin tulee, selvää on, ettei niistä voida poiketa kansallisin lainsäädäntötoimin. Lisäksi on vielä kertaalleen muistutettava, että palautuskielto, kidutuksen kielto ja oikeus elämään ovat oikeuksia, joista poikkeaminen ei ole kansainvälisten sopimusten mukaan ylipäättään sallittua. Jos jokin kansallinen säännös on ristiriidassa Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa, tämä merkitsee aina

²⁹ HE 1/1998 vp, s. 73.

³⁰ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

³¹ PeVM 9/2018 vp, s. 8, 10.

³² PeVL 29/2022 vp, s. 4.

³³ Luonnos, s. 45.

kansainvälisen velvoitteen rikkomista täysin riippumatta siitä, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.³⁴

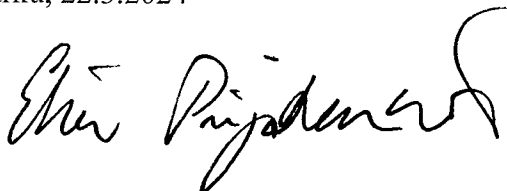
Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/198) on tältä osin yksiselitteinen. Yhtäältä sopimuksen 26 artikla määrää, että jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Tätä sääntöä täydentää sopimuksen artikla 27, jonka mukaan valtiosopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

5 Lopuksi

Esityksessä korostetaan, että itärajalta esiintyvä ilmiö olisi uusi ja vaatii siksi uudenlaisia välineitä. Epäselväksi kuitenkin jää, millä tavalla ilmiö olisi poikkeuksellinen suhteessa esimerkiksi muualla Euroopassa esiintyviin vastaaviin tilanteisiin. Kuten tunnettua, EU:ssa on kannettu huolta ns. välineellistetyistä maahantulosta jo jonkin aikaa, ja hiljattain saatiin aikaan kompromissi ehdotuksesta asetukseksi toimista muuttoliikkeen kriisi- ja *force majeure*-tilanteissa.³⁵ Asetuksen soveltamisalaan kuuluisivat myös muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteet. Keskeinen ero asetuksen ja käsillä olevan esityksen välillä on kuitenkin se, että asetus lähtee siitä, että EU:n perusoikeuskirjaa ja kansainvälistä oikeutta kunnioitetaan. Sitä ei käsillä oleva esitys tee.

Uutta esityksessä näyttäisi sen sijaan olevan se, että hallitus on valmis tietoisesti ohittamaan perustuslain perustavaa laatua olevat ratkaisut ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Tämän esityksen hyväksymisen myötä muodostetaan myös ennakkoratkaisu, jonka jälkeen minkä tahansa perus- ja ihmisoikeuden ytimeen on aiempaa helpompi puuttua. Jos kidutuksen kieltä, palautuskieltä ja oikeus elämään voidaan ohittaa, kaikki oikeudet voidaan ohittaa. Tämä on diplomaattisesti ilmaisten jokseenkin erikoinen positio Suomen kaltaiselle maalle. Oikeudellinen arvioni on, että esitystä ei tule hyväksyä.

Turku, 22.3.2024



Elina Pirjatanniemi
Oikeustieteen professori
Ihmisoikeusinstituutin johtaja
Åbo Akademi

³⁴ PeVL 12/1982 vp, s. 4.

³⁵ KOM (2020) 613 lopullinen ja KOM (2021) 890 lopullinen.