

Sisäministeriölle

Asia: Lausunto luonnoksesta 15.3.2024 hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi (DNo VN 5349/2024)

Lausunnonantaja: Kimmo Sasi, eduskunnan perustuslakivaliokunnan entinen pj

Sen johdosta, että luonnoksen perustuslakiperustelut ovat mielestäni sekavat, eivät ole johdonmukaiset ja johtavat mielestäni virheelliseen lopputulokseen säätämisyjärjestyksen osalta, haluan esittää seuraavan.

#### 1. Muutoksen tarve

Ehdotuksen tarkoituksena on vastata koko ajan muuttuvaan turvallisuustilanteeseen. Naapurimaamme Venäjä hyökkäsi 24.2.2024 naapurimaahansa Ukrainaan tarkoituksella valloittaa koko maa. Venäjän presidentti on pitänyt puheita Venäjän historiallisista oikeuksista lähimaihinsa. Venäjä on julistanut Suomen epäystävälliseksi maaksi.

Venäjä on ensi vaiheessa käynnistänyt Suomen sisäisen heikentämisen tarkoituksessa hybridioperaation, jossa Venäjän valtion myötävaikutuksella tuodaan maahanmuuttajia erityisesti väkivaltaa kokeneista arabimaista maista pyrkimään pakolaisiksi ilmoittautuneina Suomeen.

Tällä toiminnalla Venäjä pyrkii aiheuttamaan ristiriitoja Suomeen. Suurin osa hakijoista on sellaisia, että normaali menettelyssä Suomi ei päästäisi heitä Suomeen. Venäjä hyödyntää Geneven pakolaissopimuksen väärinkäyttömahdollisuuksia (oikeus hakea turvapaikkaa yhdistettynä palautuskieltoon jopa perusteettomille ja vaarallisille turvapaikanhakijoille) testatakseen valtioiden päätöksentekokykyä ja kykyä puolustautua.

Keinona Venäjän hybriditoiminnan estämiseksi esitetään kansainvälistä suojelua koskevien hakemusta vastaanottamisen rajoittamista. Rajoittaminen on mahdollista vain, jos vieras valtio käyttää hyväkseen maahantulijoita, tämän vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta, se on välttämätöntä ja muut toimet eivät ole riittäviä.

#### 2. Suojattavat oikeushyvät

Suomen valtiojärjestyksen perusteita ovat perustuslain mukaan tasavallan suvereenisuus, ihmisarvon loukkaamattomuus ja perusoikeudet (1§), kansanvaltaisuus (2§) ja oikeusvaltioperiaate (2,3§). Nämä kaikki olivat uhattuna Ukrainassa 2022 ja Suomessa myös 1939. Rauhan ollessa uhattuna vaarantuu kaikkein tärkein ihmis- ja perusoikeus, oikeus elämään (7§).

PL 22§:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä merkitsee sitä, että perusoikeuksien perustana olevaa valtiojärjestystä on kaikin keinoin aktiivisilla toimilla suojattava. Oikeutta elämään on suojattava. Samalla kansainvälisten ihmisoikeuksien ydintä on pyrittävä suojaamaan. Poikkeusoloissa (PL 23§) voidaan poikkeuslailla säätää välttämättömiä, tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Pykälän mukaan niiden pitää olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkia ihmisoikeussopimuksia pitäisi sellaisenaan täysin noudattaa. Kriisiolosuhteiden varalle kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa on omat joustomekanisminsa, jotka tulevat käyttöön otettaviksi. Myös kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa oleviin ihmisoikeuksiin voidaan soveltaa rajoitusperusteita. Samoja joustoperiaatteita voidaan käyttää ihmisoikeussopimusten soveltamisessa kuin perusoikeuksien tilapäisissä poikkeuksissa lukuun ottamatta niitä ihmisoikeussäännöksiä, joista poikkeaminen kaikissa oloissa on kielletty kuten palautuskielto.

Eri oikeudet ovat usein ristiriidassa keskenään. Siksi perusoikeusarviointi joutuu suhteellistamaan uhat ja toiveet ja eri oikeuksien keskinäisen painoarvon.

Länsimaisen demokraattisen oikeusvaltion turvaaminen on ihmisoikeuksien perusedellytys. Siksi tämä turvaamistehtävä oikeuttaa rajoittamaan sellaisia ihmisoikeuksiksi miellettyjä oikeuksia, jotka näitä perusteita uhkaavat. Ei ihmisoikeuksien kannalta ole epäilystäkään siitä, että jos muun maan kansalaisen oikeus hakea turvapaikkaa uhkaa ihmisoikeusvaltiota, voidaan turvapaikan hakua rajoittaa, ellei näitä intressejä voida yhteensovittaa.

### 3. Rajoittamisen keinot

Massiivista valtillisesti ohjattua suvereniteettia uhkaavaa turvapaikan hakua voidaan rajoittaa 1) sulkemalla raja uhkaavaan valtioon, 2) sallimalla vain kanavoitu liikenne, 3) sallimalla rajan ylitys vain tiettyjen maiden kansalaisille tai 4) estämällä vain turvapaikan hakeminen.

Ratkaisua etsittäessä edellytyksenä on, että keino on tehokas, mutta rajoittaa muita perus- ja ihmisoikeuksia niin vähän kuin mahdollista.

### 4. Rajoitustoimen suhde perustuslakiin

Kansainvälisen oikeuden, perustuslain perustelujen ja PeV:n lausuntojen mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Ulkomaalaisen maahan päästäminen, rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat suvereenille valtiolle. Raja on lähtökohtaisesti suljettu ja sen avaamisesta on sovittava rajavaltioiden kesken.

Rajan auki pitämiseksi Suomen ja Venäjän välillä on rajasopimus (SopS 32/1960). Jos sopimusta ei ole tai sitä vakavasti rikotaan, rajaa ei voida pitää auki.

PL 9.2§:n mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättämisen rajoittaminen ei, eikä edes Venäjän rajan sulkeminen, loukkaa tätä oikeutta. Kaikkien muiden naapurimaiden rajat, lentokentät ja satamat ovat käytettävissä poistumiseen.

PL 9.3§:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Kuten edellä maahan saapumiseen on käytettävissä lukuisia reittejä.

Kuten edellä on todettu PL 9.4§:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen säädetään lailla tavallisessa lainsäätämisyhteisössä. Ulkomaalaisille voidaan asettaa kieltoja ja tiukkoja rajoituksia kuten mm. Venäjän kansalaisille on asetettu. Vaikka Venäjän kansalaisille asetettuja rajoituksia jotkut asettamishetkellä arvostelivat, on niitä pidetty ihmisoikeuksia noudattavina ja EU-sääntöjen mukaisina.

Rajan sulkemisella on vaikutuksia myös perhe-elämään (PL 10§) ja elinkeinonharjoittamiseen (PL 18§). Rajan sulkeminen ei loukkaa niiden ydintä. Mutta rajan sulkeminen aiheuttaa siinä määrin hankaluutta, että estettäessä turvapaikan hakemisen väärinkäyttöä, julkisen vallan velvoite on etsiä rajoituskeinoja, jotka turvaisivat perheiden ja elinkeinon harjoittajien oikeuksia säätely-yhteydessä.

Näitä voisivat olla 2016 tehty sopimus Venäjän kanssa, jossa rajan ylittäminen sallitaan vain Suomen, Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisille tai matkustamisen salliminen vain hyväksytyllä juna- tai bussiyhteydellä, jolloin liikenteen harjoittajan velvollisuus olisi tarkastaa ennen matkaan lähtöä, että matkustajan matka-asiakirjat ovat kunnossa. Samalla luvanvarainen rekkaliikenne voitaisiin vapauttaa kuten poikkeusoloissa pandemian aikana. Myös vain kansainvälistä suojelua tarkoittavien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen olisi tästä näkökulmasta ihmisoikeusmyönteinen ratkaisu.

PL 9.4§:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän johdosta uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämän säännöksen tulkinnasta on esitetty virheellisiä näkemyksiä. Luovuttaminen voi tapahtua vasta, kun henkilö on fyysisesti Suomessa ja Suomen valtion oikeuspiirissä. Muistan tämän tulkinnan olleen hyvin selvän asiaa Perusoikeuskomiteassa käsiteltäessä. Koska esitysluonnoksen mukaan tarkoitus on estää hakijoiden maahan pääsy eikä ottaa hakemusta edes käsittelyyn, palauttamiskielto ei näissä tapauksissa aktualisoidu.

Luonnoksessa käytetään virheellistä ilmaisua "poistetaan" maasta. Kun henkilöä ei päästetä raja-asemalta sen sisäpuolelle, henkilöä ei poisteta maasta. Jos henkilö maastossa tulee rajan ylitse ja hänet välittömästi sen jälkeen "työnnetään" takaisin pois Suomen alueelta, on mielestäni kyseessä laittoman rajanylitystyön torjuminen ja lyhytaikaista olemista Suomen alueella torjuntatoimen aikana, ei voida pitää vielä Suomen oikeusalueelle saapumisena.

Karkottamista koskevassa luonnoksen arvioinnissa haetaan tulkintaa EIT:n ratkaisusta S.S. ja muut v. Unkari564/17 esimerkkinä joukkokarkotuksen kiellosta. Tässä tapauksessa henkilöt jo oleskelivat Unkarin alueella, eikä sitä karkotuksen osalta voi soveltaa esimerkkinä tilanteissa, joissa henkilö ei ole päässyt vielä maahan.

Edellä olevan perusteella katson, että luonnoksen mukainen perusratkaisu ei ole ristiriidassa perusoikeuksien kanssa ja voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

#### 5. Milloin Suomen täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus vaarantuu?

Tämän arvion tekeminen on haasteellista, koska uhkan kasvaminen aina mahdolliseen hyökkäykseen asti on useiden vuosien prosessi. Tämän arvion kykenee parhaiten tekemään valtiojohto, jolla on kaikki olemassa oleva tieto ja viranomaisten virkavastuulla laatimat arviot. Asiakirjat eivät voi kaikilta osin olla julkisia. Poliittisella johdolla on myös poliittinen ja historiallinen vastuu.

Valtioneuvosto on tehnyt varsin kevyillä arvioilla paljon syvemmälle meneviä perusoikeusrajoituksia. Eristettäessä Uusimaa 28.3.2020 sitä perusteltiin tehohoidon paikkojen mahdollisella loppumisella joissakin keskussairaaloissa. PeV vahvisti hallituksen päätöksen tilanteen ollessa epävarma. Marinin hallitus esitti 3/2021 useiden asiantuntijoiden lausuntojen tuella ulkonaliikkumiskieltoa Suomessa. Tämän esityksen PeV parhaiden asiantuntijalausuntojen perusteella tyrmäsi perusoikeuksiin liian syvälle puuttavana.

Valmistelussa olisikin syytä pohtia, olisiko perusteltua, että jos VN päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista, VN lähettäisi päätöksen jälkeen sen vielä PeV:n arvioitavaksi. Jos PeV päätyisi VNK:n kanssa eri riskiarvioon, otettaisiin valtioneuvoston päätös eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta voisi kumota VN:n päätöksen.

#### 6. Menettelyt

Oikeusvaltiossa jokaisella, myös muulla kuin Suomen kansalaisella tai Suomessa pysyvästi asuvalla, on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä asianomaisessa viranomaisessa (ks. PL 21§).

Jotta asian käsittely voi olla asianmukaista, tulee asia esittää toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Suomella on perustuslain mukaan oikeus päättää turvapaikkamenettelyistä ottaen huomioon EU:n säännökset. Näin Suomi voi keskittää turvapaikkahakemukset tiettyihin toimipisteisiin esitettäväksi.

Jotta asia voidaan käsitellä asianmukaisesti, pitää asian käsittelijällä olla tarvittava koulutus ja kyky tehdä johtopäätöksiä havaittujen olosuhteiden perusteella. Mielestäni tulkinta, jonka mukaan kenelle tahansa suomalaisella tehty "assylum" ilmoitus rajalla tai rajanylitystilanteessa hybridivaikuttamistilanteessa voisi laukaista velvollisuuden ottaa henkilö vastaan ja arvioida hänen oikeudellinen asemansa, loukkaa perustuslain ja EIS:n oikeusvaltio- ja hyvän hallinnon periaatteita. Yksilöllistä arviointia hankaloittaa vielä, jos

turvatehtävää suorittavan henkilön pitää arvioida, onko ilmoituksen tekijä haavoittuvassa asemassa. Suurta rajan ylittäjien joukkoa saattaa olla estämässä nuoria varusmiehiä, joille tehtävä olisi kohtuuton varsinkin, jos väärästä päätöksestä voi seurata rangaistusvastuu. Näin ainoa oikeudellisesti kestävä ratkaisu onkin, että pakolaiseksi ilmoittautuneelle annetaan ohjeet hakea turvapaikkaa paikasta, jossa hakemuksia otetaan vastaan. Myös EIT:n ratkaisu tapauksessa N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) vaikuttaisi puoltavan tällaista ratkaisua.

Kohtuullista mielestäni kuitenkin olisi, että jos rajalla turvapaikkahakemusta ei missään pisteessä voi jättää, sen voisi tehdä esim. Suomen suurlähetystössä Moskovassa. Ongelma ei ole se, että henkilö joutuisi odottamaan Venäjällä Suomen päätöstä, koska Venäjä on turvallinen maa erityisesti Syyriasta, Jemenistä ja Irakista tulleille henkilöille.

## 7. Suhde kansainvälisiin sopimuksiin

Perusoikeusuudistuksessa (HE 309/1993) Suomen perustuslain säännökset muotoiltiin niin, että Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ytimen välillä ei ole ristiriitaa. Kun Suomi hyväksyy kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen Suomen tarkoituksena on noudattaa sitä (toisin kuin monet muut maat), jos varauksia ei ole esitetty. Tämän turvaamiseksi on PeV:n tehtävänä lausua lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden lisäksi sen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämä säännös ei tee kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia osaksi Suomen valtiosääntöä. Säännöksen tarkoituksena on ennalta estää, että Suomi saisi langettavia ratkaisuja kansainvälisiltä valvontaelimiltä, joista sitovaa tuomiovaltaa on EIT:lla.

Jos syntyy ristiriitaa Suomen perustuslain turvaamien perusoikeuksien ja kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen välillä, ristiriitaa ei voida korjata PL 73§:n poikkeuslakimenettelyllä. Jos uusi kansainvälinen velvoite koskee perustuslakia, on se hyväksyttävä 2/3 enemmistöllä (PL 94§). Kansainvälinen velvoite ei saa pykälän mukaan vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Tämä saattaa tulla kysymykseen tilanteessa, jossa Suomen suverenisuus on uhattuna. Vaihtoehdot ratkaista ongelma ovat irtaantuminen sopimuksesta, sen joustomekanismien käyttö (EIS 15 art hätätila, EU TPEU 347 art hätätila) tai sellaisen tukinnan aikaansaaminen, joka on sopusoinnussa Suomen perusoikeusperiaatteiden kanssa.

Käsiteltävässä asiassa velvoitteita Suomelle asettavat erityisesti Geneven pakolaissopimus, EIS ja EU:n perusoikeuskirja ja turvapaikan hakua koskevat säännökset. Jännitteisin suhde on kuten luonnoksesta käy ilmi kaikkiin näihin sopimuksiin koskien oikeutta hakea turvapaikkaa.

Kuten aiemmin olen todennut laillisuus- ja oikeusvaltioperiaatteet edellyttävät, että maahanmuutto tapahtuu järjestyneesti hakemus säädetyllä tavalla jättämällä. Kuitenkin edellyttäen, että hakemuksen jättämiseen on olemassa mahdollisuus. Jättämisen hankaluuden hyväksyminen on riippuvainen kulloinkin vallitsevista olosuhteista.

Luonnoksessa on esitetty tästä poikkeavia oikeudellisia tulkintoja. On kuitenkin huomattava, että Euroopassa ei ole käyty sotaa sitten vuoden 1945 ennen kuin 24.2.2022

alkaen. Näin ennen tuota ajankohtaa annettuja ratkaisuja ei pidä arvioida niiden lopputuloksen perusteella vaan perustelujen ja niiden soveltuvuuden perusteella suhteessa nykyisiin olosuhteisiin. On myös tehtävä olennainen ero oma-aloitteisen turvapaikkatoiminnan ja valtion järjestämän hybridioperaation (sotaa kohti etenevän prosessin alkuvaihe) välillä. Vain hybridioperaatioista aiheutuvia EIT:n ratkaisuja voidaan pitää soveltuvina nyt käsillä olevan luonnoksen arviointiin.

Sodan antamisen jälkeen EUT katsoi ratkaisussaan 30.6.2022, että valtio ei voinut olla ottamatta vastaan turvapaikkahakemusta. Yksi peruste oli, että turvallisuusuhkaa ei oltu riittävästi selvitetty. Tuomioistuin myös korosti, menettelyjen yhdenmukaisuutta koko EU:n alueella. Ratkaisuksi EIT esitti, että "jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön rajoillaan sovellettavia erityis menettelyjä, joiden tarkoituksena on arvioida kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tilanteissa, joissa hakijan käyttäytyminen viittaa siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton tai merkitsee väärinkäyttöä. Jäsenvaltiot voivat näiden menettelyjen avulla hoitaa unionin ulkorajoilla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat velvollisuutensa ilman, että olisi tarpeen soveltaa SEUT 72 artiklan mukaista poikkeusta." Tämä malli olisi melko lähellä luonnoksessa esitettyä ratkaisua.

Oikeus hakea kansainvälistä suojelua rajalla pitää suhtauttaa myös elävään todellisuuteen turvapaikanhakuasioissa. EU maksaa Turkille miljardeja, jotta Turkki estää potentiaalisia turvapaikanhakijoita hakemasta turvapaikkaa EU-alueelta. Suomen ja Venäjän rajasopimus lähtee siitä, että Venäjä ei päästä turvapaikan hakijoita hakemaan turvapaikkaa Suomen rajalta. EU-mailla on järjestely kuljetusliikkeiden kanssa, jolla näitä yrityksiä kielletään ottamasta kuljetukseen henkilöitä, jotka todennäköisesti hakisivat turvapaikkaa jäsenmaasta. Tiedossani ei ole, että komissio olisi ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin, kun hybriditilanteissa turvapaikanhakua on rajoitettu.

EIT ja muutkin tuomioistuimet tekevät toisinaan väärinä päätöksiä, joita ne myöhemmin korjaavat. Tuomioistuimet joutuvat myös arvioimaan asioita uudelleen olosuhteiden muuttuessa. Aiempien ratkaisujen oikeellisuus tulee arvioitavaksi vain, jos tehdään siitä poikkeava päätös, joka tulee sittemmin tuomioistuimen arvioitavaksi. Jos Suomi tekisi lainsäädäntöratkaisun, joka saattaisi olla ristiriidassa jonkin tuomioistuinratkaisun kanssa, se on oikeusvaltiolta täysin hyväksyttävää. Tällöin on kuitenkin edellytettävä, että erilaiseen ratkaisuun päätyneitä tuomioistuinratkaisuja ja niiden perusteluja ei sivuuteta, vaan ne luetaan tarkkaan ja lainsäädännön perusteluissa konkreettisesti ja selkeästi osoitetaan, miksi asiaa on tulkittava toisin, kuin tuomioistuin on tehnyt.

Lopuksi haluan vielä muistuttaa, että oikeudelliseen arvioon kuuluu aina toimenpiteen todellisen luonteen arviointi, onko se mitä siitä sanotaan todella sitä, mistä on kysymys. Otan hypoteettisen, karkeankin, esimerkin. Suomen rajan yli vyöryy Venäjältä 500 panssarivaunua, joihin on maalattu Z:n sijasta teksti "Assylum". Matkalla rajan yli kuljettajat ilmoittavat megafonilla, että he ovat matkalla Helsinkiin Senaatintorille jättämään turvapaikkahakemusta. Syntyy kysymys, annetaanko panssarivaunun johtajalle vain turvapaikan hakukaavakkeet ja toivotetaan hyvää matkaa vai aletaanko näitä vaunuja ampua. Minä tekisin sen oikeudellisen arvion, että vaunujen tarkoitus on kohdistaa hyökkäys Suomeen ja puolustajilla on lupa YK:n peruskirjan mukaisesti ampua niitä. Samoin, joskin epävarmemmin perustein, voitaisiin ajatella, että suurvallan järjestämä hybriditurvapaikanhakuoperaatio on puolisolitaallinen toimi Suomea vastaan ja se pitää tulkita sellaiseksi eikä aidoksi turvapaikanhakutilanteeksi.

Helsingissä , 25.3.2024

Kimmo Sasi

OTK (Helsingin yliopisto), LL.M. (Columbia University)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pj 2003-2011

Perusoikeuskomitean jäsen