

Lausunto Sisäministeriölle

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

D:No VN/5349/2024

rajavartiolaitos@raja.fi

VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Tarkastelen tässä lausunnossa vain niitä kohtia, joissa asiakohdassa mainittu hallituksen esitys on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden ja perustuslain perusoikeuksien ja perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kanssa.

Esitys puuttuu vaikeaan tilanteeseen, joka on aiheutunut Suomen itärajalla Venäjän hybridivaikuttamisen johdosta. Taustalla oleva turvallisuushuoli on todellinen ja tärkeä. Ongelmana on, että nyt esitys puuttuu vakavalla tavalla Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin, perusoikeuksiin sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Siinä hahmotetaan 1990-luvun perustuslakiuudistuksen tavoitteita ajatellen historiallista puuttumista valtiosääntöoikeuden ytimeen.

Poikkeuksellisen lyhyestä lausuntoajasta johtuen pyrin alla tiivistettyyn esitykseen.

1. Alustava huomautus: ehdotuksesta puuttuu viittaus ristiriitaan ehdotuksen ja vuoden 1951 Pakolaissopimuksen 33 artiklan 1-kohdan palauttamiskiellon kanssa. Näin selostus Suomen ihmisoikeusvelvoitteista jää puutteelliseksi

Hallituksen esityksessä selostetaan muutoin asiantuntevasti kansainvälisiin sopimukseen perustuvia Suomen ihmisoikeusvelvoitteita, mutta siitä on jäänyt puuttumaan käsiteltävänä olevan aiheen kannalta tärkein sopimus, nimittäin vuoden 1951 *Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus* (77/68). Sopimukseen viitataan ohimennen muutamassa kohdassa, mutta hankkeen kannalta keskeisen palautuskieltoa (*non-refoulement*) koskevan säännöksen

Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights

P.O. Box 4 (Yliopistonkatu 3), 00014 University of Helsinki
Telephone +358 9 191 23140, Telefax +358 9 191 23076
E-mail firstname.surname@helsinki.fi, intlaw-institute@helsinki.fi
www.helsinki.fi/eci



esittelyssä ehdotuksen 2.9.2. kohdassa vain todetaan, että tämä ”periaate” tarkoittaa, ”ettei ketään saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen kohtelu”.

Kyseessä ei ole mikään ”periaate” vaan pakolaissopimuksen 33 artiklan 1-kohdassa asetettu sopimusvelvoite. Tuon velvoitteen sanamuotoa ei tässä 94-sivuisessa esityksessä myöskään siteerata. Artiklan mukaan:

”Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkoittaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.”

Tähän kaikkia EU-maita ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia sitovaan määräyksen perustuu kaikki esityksessä muutoin asiallisesti selostettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT), EU:n ja YK:n ihmisoikeuselinten palauttamiskielloa koskeva käytäntö. Pakolaissopimuksen 33 (1) artiklan sanamuodon esiin tuominen on tärkeää siksi, että tämä on se säännös, jonka kanssa turvapaikan hakemisen epäämistä koskeva säännös on ensisijaisesti ristiriidassa.

2. Kysymyksessä on ihmisoikeusrikkomus

Tässä lausunnossa ei ole tarpeen argumentoida sitä, onko, tai millä tavoin esitetty sääntely ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden, erityisesti palauttamiskiellon kanssa. Esityksessä itsessään todetaan, että ristiriita on olemassa niin esityksen sisältöä kuin siinä hahmotettua menettelyä koskein osin.

- a. s. 70: ”Ehdotettu sääntely, jonka mukaan lain soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti rajoitetaan mahdollisuuksia jättää turvapaikkahakemus, on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja se rajaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaperusoikeuden ydintä...”
- b. s. 83 ”...esitys ei turvaa jokaisen oikeutta jättää turvapaikkahakemus Suomen alueelle saavuttuaan, mikä on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Se,



että henkilöllä ei olisi oikeutta saada asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa voidaan pitää ongelmallisena myös oikeusturvavaatimusten kannalta.”

- c. s. 86: ”Koska esitys rajoittaisi henkilön mahdollisuutta saattaa kysymys oikeuteen turvapaikasta käsiteltäväksi hallintomenettelyssä ja tuomioistuimessa, olisi esitys kuitenkin ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-lainsäädännön kanssa.”

Kansainväliset ihmisoikeusmääräykset, joita esityksen mukaisella toiminnalla rikottaisiin, ovat:

- Euroopan ihmisoikeussopimus, 2 artikla (oikeus elämään), 3 artikla (kidutuksen kieltä), 13 artikla (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla (joukkokarkotuksen kieltä);
- EU:n perusoikeuskirja 18 (turvapaikka-oikeus) ja 19 (joukkokarkotuksen kieltä) artiklat sekä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (TFEU), 78 artikla (yhteinen turvapaikkapolitiikka), sekä suuri joukko sekundaarilainsäädäntöä.
- Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus, 7 (kidutuksen kieltä) ja 13 (valitusoikeus maastakarkotuksesta) artiklat,
- Kidutuksen kieltä koskeva YK-sopimus (1984) ja Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1987), 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. Tästä huolimatta esitykseen sisältyy kohtia, joissa asia hämärtyy. Esityksen mukaan turvapaikkahakemus voitaisiin kuitenkin ottaa käsittelyyn, mikäli kyseessä on lapsi tai haavoittuvassa asemassa oleva henkilö tai mikäli henkilö esittää näkökohtia, jotka osoittavat, että hän voi joutua kuolemanvaaraan tai vainotuksi. Käsittely olisi kuitenkin vain summaarista, eikä sen kohteena olevalla henkilöllä olisi mahdollisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan tarkoittamaan tehokkaaseen oikeussuojakeinoon”.



Esitys tuntuu ensinnäkin käytännölle vieraalta. Miten yksittäinen rajavirkailija voisi selvittää, onko rajalle tulleella henkilöllä vaara joutua ehdotuksessa kuolemanrangaistuksen tai muun vainon kohteeksi? Onko kohtuullista edellyttää, että hän voisi selvittää asian pikaisesti siinä rajan pinnassa? Ehdotuksessa myönnetäänkin, että menettely sisältää ”riskin siitä, ettei viranomaisen tunnista kaikkia niitä henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus”. Nyt ei kuitenkaan enää sanota selvästi, että velvoitetta rikotaan, vaan käytetään kiertoilmaisua, jonka mukaan ”sääntely on siis jännitteinen Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa” (s. 85).

Termillä ”jännitteinen” – jota esityksessä usein käytetään – ei ole mitään oikeudellista sisältöä, vaan se yksinkertaisesti hämärtää sitä esityksen keskeistä kohtaa, jossa luovutaan noudattamasta turvapaikkahakemuksen lainmukaista ja sopimukseen perustuvaa käsittelyä.

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

Hallituksen esityksessä todetaan aivan oikein (s. 84), että perustuslakia laadittaessa 1990-luvulla päädyttiin ratkaisuun, jonka mukaan kansainväliset ihmisoikeudet ovat samalla osia Suomen perusoikeusjärjestelmästä. Niinpä perustuslain 22 §:n mukaan ”julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Erityisesti poikkeusoloja koskevan 23 §:n mukaan näihin perusoikeuksiin voidaan kyllä tehdä lailla poikkeuksia, edellyttäen, että nämä poikkeukset ”ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Se että ihmisoikeudet ovat osa Suomen perusoikeusjärjestelmää, jopa osin ”tavallisia” perusoikeuksia voimakkaammin suojattuina on sisällöllisesti tärkeää varsinkin siksi, etteivät ihmisoikeudet kuulu vain Suomen kansalaisille, vaan Suomen viranomaisten on taattava ne kaikille toimivallassaan oleville ihmisille. Kyseessä on siis paitsi ihmis- ja perusoikeuksien loukkaus, myös uuden perusoikeusjärjestelmän keskeiseen rakenneratkaisuun kohdistuva loukkaus.

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. Onhan se ajallisesti rajattu, ja siinä kuitenkin perustetaan summaarinen menettely (tosin vailla oikeutta saattaa päätös tuomioistuimeen), joilla joitain turvapaikka-anomuksia voitaisiin hyväksyä.

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? Esityksen 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 hakemiseen että oikeus saada valitusteitse hakemuksensa toimivaltaisen viranomaisen käsittelyyn. Ei siis ole syytä ajatella, että kyseessä olisi 73 artiklan tarkoittama ”rajoitettu poikkeus”.

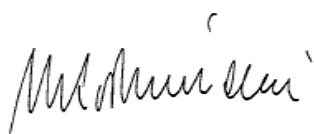
4. Lopuksi: seurauksista

Yhdyn siis esityksessä esitettyyn kantaan, että se on 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 myöntää ristiriidan sopimusten kanssa. Tämä voi merkitä korvausvelvollisuutta loukkauksesta kärsineelle – ainakin mikäli tämä on edelleen elossa.

Esityksen taustalla olevat turvallisuuspolitiiset syyt eivät muuta edellä olevaa oikeudellista arviota. On poliittisen harkinnan alaan kuuluva kysymys, onko ihmisoikeussopimusten loukkaukset kuitenkin syytä tehdä, ja niiden seuraukset



kestettävä. Toinen kysymys on, onko syytä myös hyväksyä, että samalla loukataan perusoikeuksia. Mitä poliittisia tai valtiosäännöllisiä seurauksia sillä olisi? Rohkaisisiko se laajemmalti poikkeuslakien käyttöä tavalla, josta aikanaan haluttiin päästä irti? Jos loukkaus kuitenkin koskee ”perusoikeuksien kokonaisuutta” edellä olevin tavoin, eikä siis olisi 73 §:n tarkoittama ”rajoitettu poikkeus”, sitä ei kuitenkaan voisi tehdä edes siinä tarkoitettu tavoin. Tällöin olisi perustuslakia kokonaisuudessaan muutettava.



Martti Koskenniemi
Akateemikko
Kansainvälisen oikeuden professori (emeritus)

