

Sisäministeriön rajavartiolaitos

Lausunto luonnoksesta Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Diaarinumero VN/5349/2024

Lausunnonantaja: Aura Kostianen, OTT, VTM

1. Lausunnon ala

Lakiesitys puuttuisi sisällöltään niin syväälle käyvällä tavalla perustuslaissa taattuihin perusoikeuksiin ja kansainvälisen oikeuden ius cogens -tasoihin normeihin, että perusratkaisu asettuu paitsi perustuslakiamme ja kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, myös niiden kokonaisuutena suojaamaa oikeusvaltiollista järjestelmää vastaan. Tämän takia esitystä ei voi katsoa perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaiseksi rajatuksi poikkeukseksi, eikä sitä tulisi hyväksyä nykyisellään.

Tämä lausunto keskittyy tarkastelemaan sellaista tilannetta, jossa esitystä muutettaisiin olennaisesti niin, että sen säätäminen rajattuna poikkeuksena olisi mahdollista. Tarkastelu keskittyy siihen, millaiset prosessuaaliset ratkaisut takaisivat sen, että poikkeuslakien käyttö pysyisi mahdollisimman rajoitettuna, eikä poikkeuslain säätäminen johtaisi sellaiseen erityisesti maailmansotien väliseen käytäntöön, jossa poikkeuslakeja käytettiin oikeusvaltiollisesti ongelmallisella tavalla rutiininomaisesti tai poliittisia vastustajia vastaan. Näin ollen tämä lausunto keskittyy erityisesti poikkeuslain nojalla annettavien alemmanasteisten säädösten hyväksymismenettelyyn eduskunnassa sekä lain käytön valvontaan. Näitä tarkastellaan erityisesti pohjoismaisten esimerkkien kautta.

2. Poikkeuslakien välttämisen periaate

Esitysluonnoksessa viitataan poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen (HE 1/1998 vp, PeVL 10/1998 vp). Tähän periaatteeseen johtivat erityisesti historialliset kokemukset poikkeuslakien käytön muodostumisesta niin yleiseksi, että ne alkoivat nakertaa perustuslain sisältöä ja painoarvoa ja tekivät epäselväksi, miltä osin perustuslaki oli voimassa.

Poikkeuslakien käyttö teki valtiosääntöoikeudellisesta kehityksestä ennalta-arvaamatonta ja mahdollisti syväälle käyvää poikkeamista hyvin tärkeiden kansalaisoikeuksien, kuten esimerkiksi henkilökohtaisen vapauden ja vaalikelpoisuuden ydinalueeseen. Niitä käytettiin

myös ”heilurimaisesti” kulloinkin hallitusvallassa olevien tahojen poliittisia vastustajia kohtaan.

Kotoisten historiallisten esimerkkien valossa tuon esiin, että mikäli poikkeuslakien säätäminen typistyy puhtaasti menetelmälliseksi arvioinniksi, ne mahdollistavat eräänlaisen *rule by law*:n eli oikeuden välineellistymisen, jossa oikeutta käytetään ainoastaan välineenä hallitsemiseen, eikä se aseta rajoja vallanpitäjien mielivallalle. Tätä voidaan pitää ongelmallisena myös erityisesti vähemmistöjen suojan kannalta, sillä oikeuden välineellistyessä näiden oikeuksiin syvälle puuttuvia poikkeuksia voidaan hyväksyä, kunhan se saa taakseen riittävän kansanedustajien enemmistön. Näin ollen poikkeuslakien käyttö tulisi pitää mahdollisimman vähäisenä luomalla mekanismeja, jotka korottavat poikkeuslakien käytön kynnystä ja tasapainottavat vallan keskittymistä toimeenpanovallalle.

3. Alemmanasteisten säädösten käsittely eduskunnassa

Kyseessä oleva poikkeuslaki on ns. valtuuslaki, joka mahdollistaa lainsäädäntövallan delegoimista toimeenpanovallalle lakia alemmanasteisella säädöksellä tai määräyksellä. Esityksen 4 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto tekee päätöksen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisesta. Toisin kuin on ollut tapana jo 1930-luvulta lähtien ja jopa sodan aikana, alemmanasteisia säädöksiä tai päätöksiä ei tässä esityksessä esitetä lainkaan vietäväksi eduskunnalle tarkastettavaksi. Esityksessä asiaa perustellaan sillä, että kyse ei olisi uuden norminantovallan käyttämisestä vaan hallitusvallan piiriin kuuluvasta tehtävästä, tarkkarajaisesti määritellyn toimivaltuuden tulkinnasta. Kyse on tästä huolimatta aivan poikkeuksellisesta valtuutuksesta puuttua perustuslaissa määriteltyihin perusoikeuksiin hyvin syvälle käyvällä tavalla, jota ei voi katsoa toimeenpanovallan normaaliin hallitusvaltaan kuuluvaksi. Ehdotuksen 3 §:ssä esitetään, että tilanteessa ei lainkaan sovellettaisi ulkomaalaislakia. Tällaista vakiintuneesti käytössä olevan laajan lain tilapäistä lakkauttamista osassa maata voi tuskin pitää tarkkarajaisesti määriteltynä toimivaltuutena, varsinkin kun kyseessä olisi täysin ennenkuulumaton tilanne, jossa erityisesti rajavartiohenkilökunnan olisi välttämätöntä jatkuvasti tehdä päätöksiä erilaisista yksilöllisistä tilanteista ilman vakiintuneita käytäntöjä.

Eduskunnan roolin puuttuminen alemmanasteisten päätösten kontrolloimisesta on hyvin poikkeuksellista suomalaisessa poikkeuslakiperinteessä ja tekee esityksestä paitsi sisällöllisesti, myös muodollisesti erittäin ongelmallisen. Korostan, että eduskunnan jälkitarkastusoikeus on ollut aivan keskeinen osa tämäntyyppisiä valtuuslakeja, joissa

perusoikeuksista poikkeamisen päätöksentekovaltaa delegoidaan lainsäätäjältä toimeenpanovallalle. Se olisi ehdoton prosessuaalinen vähimmäisvaatimus. Mikäli lakiesitys muuttuisi rajatun poikkeuksen alaan mahtuvaksi ja olisi mahdollista sisällön puolesta säätää, myös prosessi tulisi muuttaa sellaiseksi, että valtioneuvosto antaisi asiassa asetuksen, joka lähetettäisiin välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi ja asetus raukeaisi, mikäli sitä ei tuotaisi määräajassa eduskunnan käsittelyyn, ja se tulisi kumotuksi tai muutetuksi eduskunnan niin päättäessä. Nykyisen valmiuslain käyttöönottoasetukset tulee lähettää eduskuntaan viikon kuluessa asetuksen antamisesta. Tämä sama määräaika tulisi ottaa käyttöön myös tämän lain osalta.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, tällä hetkellä on olemassa pieni joukko poikkeuslakeja. Eräs merkittävä pysyvä poikkeuslaki on valmiuslaki, jossa siinäkin on kuitenkin pyritty siihen, että laki olisi mahdollisimman pitkälle perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Erittäin suotava ja nykyisen perustuslakimme hengen mukainen tavoite olisi pyrkiä siihen, että poikkeuslakien määrä jää nykyiselleen eikä uusia poikkeuslakeja säädetä. Mikäli kuitenkin päädyttäisiin säätämään rajattuja poikkeuksia, jotka merkitsisivät valmiuslain ulkopuolelle ulottuvaa poikkeamista perustuslaista, olisi syytä harkita, voisiko näiden poikkeuslakimenettelyä laajentavien lakien yhteydessä ottaa käyttöön tiukempi alemmanasteisten säädösten käyttöönottonenettely kuin nykyisessä valmiuslaissa. Norjan parlamentin koronapandemian aikana säätämän lain (*Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv., "koronaloven"*) nojalla annetut alemmanasteiset säädökset tulivat kumotuksi parlamentissa, mikäli vähintään 1/3 edustajista ilmaisi kirjallisesti vastustavansa niitä. Suomalaisessa mallissa perusoikeuspoikkeuksia sisältävät asetukset on lähetetty eduskunnan käsittelyyn, joka voi kumota ne yksinkertaisella ääntenemmistöllä. Poikkeuslakien käyttöönoton kynnystä nostaisi sekä erityisesti vähemmistöihin kohdistuvien oikeudenloukkauksien riskiä pienentäisi se, että Suomessa poikkeuslain nojalla annetut asetukset tai muut alemmanasteiset säädökset kumoutuisivat, ellei käsittelyssä niitä kannattaisi vähintään 2/3 edustajista.

4. Lain valvontamekanismit

Erityisesti Norjassa, Tanskassa Islannissa on asetettu usein komitea/-komissiotyyppeisiä elimiä tekemään toimeenpanovallan toimenpiteiden jälkiarviointia. Islannissa komiteat ovat tutkineet erityisesti finanssikriisiin liittyviä toimia, ja koronakriisin yhteydessä Norjassa,

Tanskassa ja Ruotsissa asetettiin koronatoimiin liittyvä arviointielin. Nämä tuottivat useita raportteja (ks. ruotsin osalta erityisesti SOU 2022:10, Tanskan osalta ”Håndteringen af covid-19 i foråret 2020” ja ”Granskningskommissionen om sagen om aflivning af mink, Beretning 2022” sekä Norjan osalta NOU 2021:6). Elimet koostuivat erityisesti yliopistollisista ja tieteellisistä asiantuntijoista, mutta niissä oli mukana edustajia myös esimerkiksi oikeuslaitoksesta.

Jotta estettäisiin vallan keskittyminen ja vältettäisiin poikkeuslakien turhaa käyttöä, tulisi lain valvomiseksi ottaa käyttöön eduskunnan tiedonsaannin ja valvonnan mahdollistava mekanismi. Näitä pohjoismaisia esimerkkejä seuraten voitaisiin säätää, että lain valvontaan perustetaan eduskunnalle tai sen valiokunnalle raportoiva komiteatyypinen elin, joka saisi rajaviranomaisilta ajantasaista tietoa tilanteesta ja voisi myös itse tehdä valvontaa. Elin koostuisi valtionhallinnon ulkopuolisista asiantuntijoista ja olisi luonteeltaan monialainen. Edustettuina voisivat olla ainakin valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus, maahanmuuttoon liittyvä tutkimus, haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä tutkiva sosiaalityö, lääketiede ja rajaturvallisuus. Tämä elin raportoisi säännöllisesti eduskunnalle ja tekisi lain voimassaolon päättymisen jälkeen jälkiarvioinnin tehdyistä toimenpiteistä.

5. Muut huomioitavat seikat

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntoajan tulisi olla vähintään kuusi viikkoa, laajoissa lakihankkeissa kahdeksan viikkoa, loma-ajat huomioiden. Tämän lakiesityksen lausuntoaika on lausuntopyynnön antopäivä mukaan lukien kymmenen päivää. Näin kauaskantoisessa, syvälle perusoikeuksien ydinalueeseen ulottuvassa lakihankkeessa lausuntoajan tulisi olla tavanomaista pidempi, ei suinkaan lyhyempi. Olisikin syytä ottaa harkittavaksi, että mikäli lausuntoaikoja ei pystytä suositusten ja oppaiden avulla (ns. soft law) pitämään ohjeiden mukaisena, niistä säädettäisiin pakottavalla lainsäädännöllä. Varsinkin kriisien yhteydessä on tarpeen varmistaa, että demokraattisen osallistumisen mahdollisuuksia ei heikennetä jo olemassa olevasta.

Kriisiaikojen yhteydessä demokraattisen ja osallistavan lainvalmistelun merkitystä laajojen eri kansalaispiirien sitouttajana ei voi liikaa korostaa. Koska kriisit asettavat demokraattiselle oikeusvaltiolle suuria haasteita, olisi syytä ottaa harkittavaksi laajemman osallistavan demokratia- ja oikeusvaltiovarautumisen valmistelun ja dialogin käynnistäminen. Tähän voisi soveltua esimerkiksi valtioneuvoston asettama komitea, jonka varsinaisiksi jäseniksi kutsuttaisiin eri tieteenaloja (esimerkiksi valtiosääntöoikeus, kansainvälinen oikeus,

politiikan ja historian tutkimus, sosiologia, hyvinvointiin liittyvät tutkimusalat sekä turvallisuuteen liittyvät alat kuten sotatiede ja poliisitutkimus) edustavia tutkijoita eri yliopistoista ja tutkimuslaitoksista, ja alajaostoiksi työmarkkinaosapuolten edustajia, puolueiden edustajia sekä kansalaisjärjestöjä. Asiantuntijajäsenet kutsuttaisiin valtionhallinnon eri haaroista. Elemen tavoitteena olisi laajasti eri tahoja kuullen ja osallistaen valmistella keinoja, joilla kriisien aiheuttamat uhkat demokratialle ja oikeusvaltiolle voitaisiin minimoida ja joilla demokratia- ja oikeusvaltioresilisenssiä vahvistettaisiin.

Kunnioitavasti,

Helsingissä 25.3.2024

Aura Kostiainen

OTT, VTM, tutkijatohtori

Helsingin yliopisto

Just Recovery from Covid-19?, JuRe-konsortiohanke (2021–2024)

PANDEMICS Strategisen tutkimuksen ohjelma