

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (Sisäministeriön lausuntopyyntö 15.3.2024; VN/5349/2024). Kyseenalaistamatta poikkeuksellisen maailmanpoliittisen tilanteen haitallisia vaikutuksia myös Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen, toteamme yhteisenä lausuntonamme luonnoksesta hallituksen esitykseksi erityisesti seuraavaa:

Esitetyn lakiluonnoksen ristiriidasta perustuslain, Euroopan unionin oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa

Kansainvälisen oikeuden perustavanlaatuisena lähtökohtana on se, että jokainen voimassa oleva valtiosopimus on osapuolia sitova ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä. Valtio ei voi kansainvälisen oikeuden näkökulmasta vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Suomi on saattanut valtiosisäisesti lailla voimaan ratifioimansa kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoihin (SopS 63/1999, 50 ja 51/2010 sekä 46/2021).

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeudet on sisällytetty keskeiseksi ja olennaiseksi osaksi nykyistä perustuslakia ja sen turvaamia perusoikeuksia. Tämä Suomen valtiosäännön perusratkaisu ilmenee muun muassa perustuslain 22 §:stä, jossa asetetaan julkiselle vallalle aktiivinen velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännössä muodostuneiden perusoikeuksien rajoitusperusteiden ja perustuslain 23 §:n nimenomaisen sanamuodon mukaan perusoikeuksia ei voi rajoittaa eikä niistä voi poiketa – edes poikkeusoloissa – mikäli rajoitus tai poikkeus ei ole Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen.

Perustuslain 1 §:n mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Jäsenenä Suomi on sitoutunut noudattamaan Euroopan unionin oikeusjärjestystä kokonaisuudessaan mukaan lukien Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Suomi on sitoutunut siihen, ettei se anna kansallista lainsäädäntöä, joka olisi ristiriidassa unionin lainsäädännön kanssa. Euroopan unionin oikeuden vakiintuneiden periaatteiden mukaan tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa Euroopan unionin oikeuden kanssa, on jokainen kansallinen viranomainen ja tuomioistuin velvollinen varmistamaan Euroopan unionin lainsäädännön ensisijaisuuden jättämällä soveltamatta minkä tahansa unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen oikeuden säännöksen riippumatta sen kansallisesta asemasta.

Yksikään Euroopan unionin jäsenvaltio ei ole onnistuneesti vedonnut Euroopan unionin tuomioistuimessa yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen oikeuttaakseen poikkeamista Euroopan unionin kansainvälistä suojelua koskevasta lainsäädännöstä. Euroopan unionin tuomioistuin on päinvastoin katsonut, että jäsenvaltio ei voi poiketa Euroopan unionin lainsäädännöstä edes laajamittaisen maahantulon aiheuttaneessa hybridivaikuttamistilanteessa (C-72/22 PPU, M.A).

Esitysluonnoksessa katsotaan, että ehdotettu lainsäädäntö olisi ristiriidassa perustuslain säännösten, Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä Euroopan unionin lainsäädännön

kanssa. Ristiriidat liittyvät erityisesti perus- ja ihmisoikeuksissa turvattuun ehdottomaan palautuskieltoon, joukkokarkotuskieltoon, oikeuteen elämään ja tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sekä Euroopan unionin sekundaariseen lainsäädäntöön.

Perustuslain 73 §:n mukaisella perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen (HE 1/1998 vp, s. 125). On katsottava, että Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten ja Euroopan unionin oikeuden noudattaminen ovat Suomen valtiosäännön keskeisiä ratkaisuja, joista ei voi poiketa kyseisen säännöksen perusteella.

Julkisen vallan käyttö ja virkavastuu

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, mihin ehdotetulla sääntelylläkin osittain pyritään. Esityksessä ei kuitenkaan huomioida lainalaisuusperiaatetta laaja-alaisempaa, niin ikään oikeusvaltioperiaatteen kuuluvaa ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä lakisidonnaisuuden vaatimusta, jonka nojalla kaikessa viranomaistoiminnassa on noudatettava tarkoin myös muuta voimassa olevaa, oikeusjärjestyksen mukaista oikeutta, mukaan lukien kansainväliset sopimukset ja Euroopan unionin lainsäädäntö. Oikeusjärjestykseen kuuluvan normihierarkian yksi keskeisimmistä tarkoituksista on osoittaa oikeusnormien etusijajärjestys mahdollisessa normiristiriitatilanteissa. Lähtökohtana on, ettei laki voi olla ristiriidassa sitä ylemmällä tasolla normihierarkiassa olevien perustuslain, unionin oikeuden ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ristiriidattomuus pyritään pääsääntöisesti varmistamaan jo lakien valmisteluvaiheessa, mutta viimeistään asiaa eduskunnassa käsiteltäessä. Viime kädessä normikollisiotilanteessa vastuu ylemmän normin kanssa ristiriidassa olevan lain soveltamatta jättämisestä on kuitenkin lainsoveltajalla.

Ehdotetun sääntelyn mukaan valtioneuvoston tehtyä päätöksen ehdotettujen toimivaltuuksien käyttöönotosta eli kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta, tehdyn päätöksen soveltamisen tulisi tapahtua joka tapauksessa Suomen perustuslakia, ihmisoikeusvelvoitteita ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen. Kyseisissä soveltamistilanteissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen perustuisi toimivaltaisen viranomaisen eli rajatarkastusviranomaisen (Rajavartiolaitos, poliisi ja Tulli) yksittäisen virkamiehen tekemään summaariseen arviointiin henkilön oikeudesta päästä normaaliin turvapaikkaprosessiin. Yksilön oikeusturvan toteutuminen ja erityisesti palautuskiellon noudattaminen rakentuisi kahteen lähtökohtaan; toisaalta viranomaisen velvoitteeseen huolehtia, että lain soveltamisesta on annettu asianmukaiset ohjeet ja toisaalta yksittäisen virkamiehen velvollisuuteen huolehtia virkavastuulla sääntelyn soveltamisesta.

Virkamiesten vastuuta virkatoimiensa lainmukaisuudesta tehostaa perustuslain 118 §:ssä säädetty virkavastuu. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty virkavastuuta ja ehdotettavan lainsäädännön vaikutuksia sen täytäntöönpanoon osallistuvien virkamiesten oikeusturvaan. Lakiehdotuksen ja muun virkamiehen toimintaa sitovan lainsäädännön väliset ilmeiset ristiriidat johtavat tilanteeseen, ettei lakia soveltava ja täytäntöönpaneva virkamies voi käytännössä olla samalla rikkomatta hänelle kuuluvia virkavelvollisuuksia. Tämä voi johtaa Rajavartiolaitoksen eri virkahierarkian tasoilla olevien virkamiesten, niin käytännön toiminnan ohjeistamisesta, täytäntöönpanosta kuin valvonnasta vastaavien, rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseen.

Ehdotetun sääntelyn voidaankin katsoa asettavan lainsoveltajan eli yksittäisen virkamiehen sekä mahdottomaan että kohtuuttomaan tilanteeseen, kun häneltä edellytetään samaan aikaan

virkevastuulla sekä lainalaisuusperiaatteen mukaisesti perustuslain sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista että lainsäätäjän niiden kanssa tietoisesti säätämän ristiriitaisen lain soveltamista.

Johtopäätökset

Esitetty sääntely ei ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajattu poikkeus, vaan se on ilmeisessä ristiriidassa Suomen perustuslain keskeisimpien perusratkaisujen kanssa. Esitetty sääntely olisi edellä kuvatulla tavoin vastoin Suomen valtiojärjestyksen perusteita, Suomen valtiosääntöä ja oikeusvaltioperiaatetta.

Rajavartiolaitoksen päätehtävänä on ylläpitää rajaturvallisuutta lainmukaisin keinoin niin, että toiminnassa otetaan asianmukaisesti huomioon perus- ja ihmisoikeudet. Esitetyllä mallilla ei voida varmistua siitä, että kansainväliseen suojelua hakevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksista huolehditaan oikeusvaltiolle ominaisella tavalla. Sitä vastoin on käytännössä varmaa, että esitetyn lain soveltaminen johtaisi ehdottomien perus- ja ihmisoikeuksien rikkomiseen. Lisäksi on selvää, ettei laki mitä todennäköisimmin estäisi Venäjää edelleen jatkamasta ihmisten välineellistämistä itärajalta.

Koska poikkeuslaki on säätämisyjärjestyksestään huolimatta normihierarkiassa alempana kuin perustuslaki tai Euroopan unionin oikeus, johtaisi esitetyn kaltainen sääntely kestävämpään ja yhteensovittamattomaan ristiriitaan perustuslain kokonaisuuden kanssa. Tämä ristiriita puolestaan konkretisoituisi käytännön virkatoiminnassa säännönmukaisesti perustuslaissa säädetyin jokoista virkamiehistä koskevan virkevastuun näkökulmasta. Yksittäinen virkamies ei voisi esitetyn kaltaisen sääntelyn pohjalta ohjeistaa, kouluttaa, saati käytännössä soveltaa ja toimeenpanna sitä, saattamatta itseään samalla syytteen vaaraan.

Mielestämme oikeusvaltiossa vaikeitakin asioita koskevien ratkaisuehdotusten ja päätösten pitää aina perustua Suomen valtiosäännön sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle.

Helsingissä 25. päivänä maaliskuuta 2024.



Martti Ant-Wuorinen
Apulaisosastopäällikkö
Rajavartioliitarkastaja

Yksimielisesti Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellisen osaston laillisuusvalvontayksikön ja oikeudelliset palvelut -yksikön virkamiesten puolesta:



Tuire Metso
Laillisuusvalvontayksikön päällikkö
Rajavartioliitarkastaja



Silja Hallenberg
Oikeudelliset palvelut -yksikön päällikkö
Rajavartioliitarkastaja