



Sisäministeriö

Dnro L2024-19

1(5)

26.3.2024

rajavartiolaitos@raja.fi

CC: VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

Lausuntopyyntö: VN/5349/2024; VN/5349/2024-SM-3, 15.3.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") esittää seuraavaa.

Koskien kuulemisaikaa

Lausuntopyyntö on pyydetty huomattavasti normaalia lyhyemmällä lausuntoajalla. Lausuma on päivätty 15.3.2024 ja mahdollinen lausunto on pyydetty palauttamaan 25.3.2024, joten käytännössä lausumalle on jätetty lausuma-aikaa lähety- ja palautuspäivä pois lukien viisi arkipäivää. Asianajajaliitto toteaa yleisesti, että säädösvalmistelun kuulemisoppaan kohdan 1.9 mukaan lausuntoajan tulee olla vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Mikäli kuulemisaika on tavanomaista lyhyempi, ministeriöllä on velvollisuus perustella tavanomaista lyhyempi kuulemisaika.

Nyt lyhyemmän lausuntoajan perusteluna esitetty pyrkimys saattaa esitys eduskunnalle siten, että se ehditään käsitellä kevätistuntokaudella 2024. Asianajajaliitto toteaa, että esitettyä perustelua ei voida katsoa asianmukaiseksi ottaen huomioon se, että oikeuskansleri on tuoreessa 14.3.2024 antamassaan päätöksessä OKV/608/10/2024 katsonut, että kiireellisyys täytyy perustella nyt tässäkin asiassa esitettyä perustelua tarkemmin. Vähättele-mättä asian merkitystä, Asianajajaliitto katsoo, että lausuntopyynnössä mainittu kiireellisyysperuste ei ole riittävä.

Edelleen, kun asia on sinänsä varsin perustellusti ainakin jossain määrin kiireellinen, tämä olisi tullut huomioida hankkeen aikataulussa muissa kohdin kuin lausuntopyynnöllä, ottaen huomioon, että kuulemisen tarkoitus on pyrkiä selvittämään valmistelemaan asiaan liittyvät erilaista näkökohdat, vaikutukset ja käytännön toteuttamismahdollisuudet kuulemalla asianmukaisesti keskeisiä sidosryhmiä ja kansalaisia. Kuulemista voidaan pitää keskeisenä demokratian ja kansalaisyhteiskunnan vaikuttamiskanavana lainvalmisteluun ja perustulaisissa turvatut osallistumisoikeudet on huomioitava kuulemisen toteuttamisessa. Aivan erityisesti tämä olisi tärkeää, koska lakiesitys on täysin poikkeuksellinen ja kohdistuu perus- ja ihmisoikeuksien ydinalueelle.

Yleisiä huomioita

Asianajajaliitto toteaa, että lyhyen lausuma-ajan vuoksi lausuma voidaan antaa vain yleisellä tasolla ja valikoiduista kysymyksistä. Tilanne on valitettava erityisesti tämän lakiesityksen tärkeyden vuoksi. Lakiehdotus edellyttää vakavaa punnintaa sen suhteen, mitä kansallinen turvallisuus ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen tarkoittavat.



Asianajajaliitto toteaa, että nyt käsillä oleva lainsäädäntöhanke on perusoikeuksien näkökulmasta erittäin poikkeuksellinen ja tulee muodostamaan eräänlaisen ennakkotapauksen siitä, minkälaisilla edellytyksillä ja missä määrin perusoikeuksista voidaan poiketa maan täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi. Tärkeä on ottaa huomioon se, että valtiosopimusten ja ylikansallisesta oikeudesta ei lähtökohtaisesti voida poiketa kansallisella lailla. Toisin sanoen, Suomen perustuslaki eikä esimerkiksi perustuslain 73 §:n järjestyksessä säädetty poikkeuslakiaan oikeuta rikkomaan kansainvälistä oikeutta, jollei kyseiselle toimenpiteelle löydy riittäviä oikeudellisia perusteita kansainvälisestä oikeudesta tai Euroopan unionin oikeudesta. EU-oikeuden ensisijaisuusperiaate edellyttää riittäviä EU-oikeudellisia perusteita ja toisaalta perustuslain 106 § estää tuomioistuimia soveltamasta käsittelemässään asiassa sellaista lain säännöstä, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa.

Nyt käsillä oleva tilanne edellyttää myös harkintaa sen osalta, miltä osin kansainvälisessä oikeudessa on tulkinta- ja liikkumavaraa. Lähtökohtaisesti kansainväliset ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, ovat osa Suomen perustuslaillista oikeusjärjestystä, eikä Suomi voi niistä omilla toimillaan poiketa. On myös tarkasteltava, onko kysymys aidosti viimesijaisista keinoista, ja kestävätkö esitetyt perustelut tulkinnan kansainvälisissä tuomioistuimissa, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Toisaalta voidaan todeta, että vaikka kansallinen turvallisuus ei ole perusoikeus, se on oikeushyvä sekä hyväksyttävä ja painava tavoite.

Asianajajaliitto toteaa yleisesti, että esitettyjen perusoikeusrajoitusten tulee olla hyvin perusteltuja ja tarkkaan harkittuja. Perusoikeuksiin puuttumisen tulisi olla aidosti viimesijainen keino ja tämän pitää riittävällä tavalla myös ilmetä lausunnon perusteluista.

Asianajajaliitto tunnistaa sen, että hybridivaikuttaminen ja välineellistetty maahantulo-kielto on todellinen ilmiö ja siihen täytyy suomalaisessa yhteiskunnassa varautua myös lainsäädännöllisin keinoin. Asianajajaliitto toteaa kuitenkin, että oikeusvaltiossa lähtökohtana tulee olla ihmisoikeussopimusten ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Esityksessäkin esille nostettavat ehdoton palautuskielto, kidutuksen kieltä sekä oikeus hakea turvapaikkaa kuuluvat ihmis- ja perusoikeuksien ehdottomaan ydinalueeseen.

Asianajajaliitto katsoo, että esityksessä, jossa tietien poiketaan Suomen useista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, kuten ehdottomasta palautuskiellosta, jotka sitovat Suomea ilman mahdollisuutta poikkeuksiin, on kiinnitettävä erityistä huomiota perustelujen kattavuuteen ja perusoikeuksien ydinalueen turvaamiseen. Asianajajaliitto pitää lausuttavana olevaa ehdotusta oikeudellisesti erittäin ongelmallisena kiinnittäen erityisesti huomiota oikeussuojakeinojen rajoittamiseen.

Mikäli nyt esitetyn mukaisia poikkeamia kuitenkin tehtäisiin sellaisessa tilanteessa, jossa poikkeaminen katsottaisiin täysin välttämättömäksi yhteiskunnan järjestyksen ja turvallisuuden sekä Suomen valtion täysivaltaisuuden turvaamiseksi, niiden täytyisi olla aidosti viimesijaisia keinoja tilanteessa, jossa mitään muita viranomaistoiminnan ja lainsäädännön keinoja ei enää olisi käytettävissä. Lisäksi säädettävien ajallisten ja maantieteellisten rajoitusten tulisi olla mahdollisimman suppeita niin sisällöltään kuin voimassaololtaankin.



Asianajajaliitto katsoo, että lakiehdotuksessa on suuria ongelmia sen suhteen, onko muiden keinojen riittävyys riittävällä tavalla arvioitu, ja toisaalta siinä, mikäli lakiehdotus hyväksytään, millä kriteereillä se otettaisiin käyttöön ja miten näitä kriteerejä arvioitaisiin. Ottaen huomioon perustavanlaatuisten oikeuksien rajoittaminen ja mahdollinen loukkaus, ei Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tule antaa merkitystä sille, että mahdolliset vaihtoehdot olisivat esimerkiksi resurssi-intensiivisiä tai muutoin vaikeita toteuttaa.

Esityksen ongelmakohtia

Palautuskielto on ehdoton sopimusveloite, josta ei voida poiketa, kuten luonnoksessakin on todettu (s. 22). Sen lisäksi mitä luonnoksessa on todettu, palautuskiellosta on säädetty myös YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimuksessa. Edelleen esitys tarkoittaa poikkeamista tästä periaatteesta (s. 38), joka sinänsä rehellisesti lakiehdotuksessa tuodaan esiin.

Kun tarkastellaan jo tulleita henkilöitä, mediatietojen mukaan Itärajan kautta tulleista turvapaikkaa hakeneista suurimman ryhmän olivat 29.1.2024 mennessä muodostaneet Syyrian kansalaiset (491), toiseksi suurimman Somalian kansalaiset (360) ja kolmanneksi suurimman ryhmän Jemenin kansalaiset (120). Muita tyypillisiä turvapaikkaa hakevien maiden kansalaisia ovat Irak (57), Afganistan (28), Etiopia (22), Iran (18) sekä Turkki (10).¹ Turvallisuuksilanteeltaan heikkojen maiden kansalaisia on siis mediatietojen perusteella yhteensä 1027 ja poliittiselta tilanteeltaan vaikeitten maiden kansalaisia 50.

Lakiesityksen 5 §:n mukaan maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan kuitenkin vastaan, jos se on 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.

Kun esimerkiksi tarkastellaan edellä mainittua henkilöiden maajakautaa, on selvää, että suurimmalta osin jo lähtömaat ovat sellaisia, että se muodostaa vahvan olettaman kansainvälisen suojelun tarpeesta ja siten näistä maista tulevien henkilöiden hakemukset olisi joka tapauksessa otettava vastaan ja tutkittava normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Lisäksi ja esimerkinomaisesti, Suomi on vastuussa palautuskiellon näkökulmasta myös siitä, jos vaarassa oleva henkilö edelleen käännytettäisiin Venäjältä lähtömaahansa. Venäjä käännyttää tietävästi henkilöitä esimerkiksi Afganistaniin ja Iraniin, jotka kohdistavat vainoa esimerkiksi poliittisiin toisinajattelijoihin.

¹ Yle - Itärajan ylittäneistä marokkolaisista ja intialaisista turvapaikanhakijoista suurin osa on kadonnut maahantulon jälkeen <https://yle.fi/a/74-20071913>



Asianajajaliitto katsoo, että tilanteiden monimuotoisuuden vuoksi riittävän perusteellisten päätösten tekeminen ”rajalla” rajavartioviranomaisen toimesta voi muodostua täysin mahdolliseksi siten, että seikat, joilla voidaan arvioida sitä, onko henkilö todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi, voitaisiin arvioida riittävällä tavalla. Esityksestä jää epäselväksi se, minkälaisen vuorovaikutustilanteen tai prosessin tuloksena kyseinen arvio voitaisiin tehdä ja toisaalta miten kyseinen prosessi käytännössä tultaisiin järjestämään siten, että se riittävällä tavalla varmistaisi tällaisten henkilöiden oikeussuojan ja Suomea sitovien kansainvälisten ehdottomien velvoitteiden toteutumisen.

Lisäksi Asianajajaliitto katsoo, että esityksessä asetetaan suuressa määrin vastuuta yksittäisille rajavartijoille, joilla ei välttämättä ole riittävää koulutusta tämänkaltaisten arvioiden ja päätösten tekemiseen. Rajavartijat toimivat virkavastuulla ja myös yksittäisen rajavartijan oikeusturva edellyttäisi riittävän selkeitä ohjeita, menettelytapoja sekä toisaalta käytännön syistä myös todennäköisesti useissa tapauksissa tulkkauksen järjestämistä. Arvion tekeminen puutteellisten tietojen perusteella jo muutenkin kiireisissä olosuhteissa on myös oikeudellinen riski sen tekeväälle virkamiehelle, jolla on luonnollisesti velvollisuus arvioida kaikki asiaan liittyvät seikat virkavastuullaan, jonka rikkomisesta voi seurata jopa rikosoikeudellinen sanktio. Asianajajaliitto katsoo, että tätä näkökulmaa ei ole riittävällä tavalla huomioitu esityksessä.

Esityksessä (s. 60) todetaan, että koska asiaan ei sovellettaisi ulkomaalaislakia, joten siihen ei sovellettaisi menettelysäännöksiä kuten tulkkausta tai oikeusapua koskevia säännöksiä. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli hakijalla ei esimerkiksi olisi yhteistä kieltä viranomaisen kanssa, olisi tulkkaus joka tapauksessa pakko järjestää, jotta asia voidaan asianmukaisesti arvioida esitettyssä vuorovaikutustilanteessa.

Edelleen Asianajajaliitto katsoo, että koska ehdotetussa menettelyssä ei olisi käytännössä mahdollista arvioida henkilön objektiivista ja yksilöllistä tilannetta, on selvää, että se rikkoo myös joukkokarkotuskieltoa, joka on myös ehdoton valtion velvollisuus, josta ei voida poiketa.

Oikeussuojakeinoista

Lakiehdotuksessa ei ole asetettu valituskieltoa. Ehdotuksessa kuitenkin todetaan koskien maahantuloon ja maasta poistamiseen liittyen (s. 54), että kysymys ei olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, koska asiaan ei sovellettaisi ulkomaalaislakia.

Asianajajaliitto katsoo, että asiassa ei ole myöskään huomioitu sitä seikkaa, että ulkomaalaislain soveltamisella ei ole merkitystä päätöksen valituskelpoisuuden kannalta, vaan tällöin asiaan sovelletaan hallintoprosessilain (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki 808/2019) säännöksiä. Asianajajaliitto tuo esiin, että korkein hallinto-oikeus on myös vuosikirjaratkaisussaan KHO:2019:161 katsonut, että ottaen erityisesti huomioon ehdoton palautuskielto, hallinto-oikeudella on toimivalta päättää käännytyksen täytäntöönpanon kieltämisestä, vaikka siitä ei olisi tehty päätöstä ulkomaalaislain mukaisesti.



Asianajajaliitto katsoo, että myöskään sillä, annetaanko päätös kirjallisesti ei ole yllä todetun kannalta merkitystä. Hallintopäätökselle ei ole asetettu kriteeriksi kirjallista muotoa, vaan myös suullinen päätös on hallintopäätös. Se, että esityksessä on (s. 71–72), katsottu että kysymys olisi summaarisesta päätöksestä ei Asianajajaliiton käsityksen mukaan muuta tätä lähtökohtaa. Hallintoprosessilain 7 §:n mukaan hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa. On selvää, että ehdotuksen mukainen maastapoistamispäätös täyttäisi nämä kriteerit.

Edelleen, kuten ehdotuksessa (s. 71) on mainittu, EIS:n 13 artikla luettuna yhdessä 2 ja 3 artiklan kanssa on katsottu edellyttävän tehokkaita oikeussuojakeinoja. Tästä sääntelystä ei voida poiketa. Asianajajaliitto katsoo, että nyt esitetty laki, eikä lakiin asetettu nimenomainen valituskieltokaan merkitsisi sitä, että hallinto-oikeuden ei tulisi tutkia mahdollista valitusta, koska valituskielto olisi ristiriidassa suoraan sovellettavan EIS:n sääntelyn kanssa.

Esityksessä on edelleen todettu (s. 60), että koska asiaan ei sovellettaisi ulkomaalaislakia, joten siihen ei sovellettaisi ulkomaalaislain menettelysäännöksiä kuten oikeusapuasäännöksiä. Asianajajaliitto toteaa, että oikeusapulain 1 §:n mukaan on selvää, että asiaan kuitenkin sovellettaisiin oikeusapulakia, koska vaikka ulkomaalaislain oikeusapuasäännöstä ei sovellettaisi, sovelletaan asiaan kuitenkin oikeusapulain yleisiä sääntöjä, ja siten päätöksen kohteena olevilla henkilöillä olisi oikeus oikeusapuun oikeusapulain mukaisesti.

Lopuksi

Asianajajaliitto toteaa, että esitetty laki on monilta osin oikeudellisesti erittäin ongelmallinen. Asianajajaliitto katsoo, että esitetyt perustelut edellyttävät monilta osin täydentämistä, jonka lisäksi esityksen käsitteiden, kuten ”vaikuttaminen” ja vaikuttamisen ”torjuminen”, sekä toisaalta kuvatun rajaprosessin ”vuorovaikutustilanne” sisältöä tulisi esityksessä tarkemmin avata. Asianajajaliitto toteaa, että vaikka laki ehdotetaan säädettäväksi poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, tämä ei poista ristiriitaa ehdottomien oikeuksien kanssa, joista valtio ei voi poiketa. Näin ollen Asianajajaliitto katsoo, että erityisesti esitetyn lain välttämättömyyteen ja viimesijaisuuteen, riittävien oikeussuojakeinojen sekä hyvän hallinnon takeiden turvaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Helsingissä 26. päivänä maaliskuuta 2024

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri

LAATI

Asianajaja Matti Rautakorpi, Helsinki
Jonni Veikkonen, Suomen Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu hallinto-oikeuden asiantuntijaryhmässä.