

Asia: Lausunto koskien hallituksen esitysluonnosta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Viite: VN/5349/2024

Kunnioittavammin lausun esitysluonnoksesta seuraavaa:

1. Katson, että esitetystä muodossaan ehdotus on Suomen kansainvälisten ihmisoikeussitoumusten vastainen. Sääntelyjärjestelmämme mahdollistaa näistä poikkeamisen vain jos a) tällaisesta poikkeamisesta on määräyksiä itse sopimuksessa ja kansalliset poikkeamiset tehdään näiden määräysten puitteissa, b) sitoutuessaan sopimukseen Suomi on jättänyt varauman eli ilmoituksen siitä, ettei se tule sopimusta tältä osin noudattamaan, ja c) kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat ristiriidassa jonkin muun normiauktoriteetin tekemien päätösten kanssa.
2. Nyt käsillä olevassa tilanteessa merkittävimmät ongelmat liittyvät pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen (ns. Geneven pakolaissopimus, laadittu 1951, täydennetty 1967, Suomea sitovaksi 1968) sekä EU:n perusoikeuskirjan (laadittu 2000, muokattu 2007, oikeudellisesti sitovaksi Lissabonin sopimuksella 2009) turvamaan turvapaikanhakemisoikeuteen. Lisäksi myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksella (EIS, laadittu 1950, Suomi liittynyt 1991).
  - a. Kun Suomi liittyi Geneven pakolaissopimukseen, se on jättänyt varaumia, joista mikään ei nähdäkseni sovellu tähän tilanteeseen. Toisaalta esimerkiksi pakolaisen määritelmään ei ole liittynyt mahdollisuutta jättää varaumaa. Geneven pakolaissopimus ei nähdäkseni myöskään sisällä sellaisia poikkeamia, joiden puitteissa nyt ehdotettu lainsäädäntö voitaisiin toteuttaa.
  - b. EU perusoikeuskirja on aikanaan hyväksytty Nizzassa oikeudellisesti ei velvoittavana. Lissabonin sopimuksen yhteydessä sen oikeudellinen sitovuus vahvistettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklalla. EU:n perustamissopimuksen luonteesta johtuen, tähän ei edes ole voinut jättää varaumia. EU-oikeuden luonteesta johtuen Suomella ei ole jäsenvaltiona mahdollisuutta viimekätisesti tulkita EU-sopimuksia tai jättää niitä soveltamatta.
  - c. Euroopan ihmisoikeussopimuksen osalta taas merkityksellisiä ovat esimerkiksi oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa koskevat sekä ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kieltoa koskevat klausuulit. Käsittäökseni myöskään tähän sopimukseen liittymisen yhteydessä ei ole tehty sellaisia varaumia, jotka voisivat tässä tapauksessa tulla sovellettavaksi.
  - d. Edellisistä johtopäätös on, että mikäli pakolaissopimuksen tai perusoikeuskirjan taikka EIS:n, tuomioistuinkäytännössä muodostuneessa muodossa, turvaamista oikeuksista poiketaan, on kyse Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomisesta, josta saattaa seurata niin oikeudellisia (taloudellisia) kuin poliittisia seuraamuksia siten kuin niistä on säädetty tai määrätty.
  - e. Tässä yhteydessä on myös huomattava, ettei Suomen perustuslakiin sisällytetty poikkeuslakeja koskeva säännös mahdollista poikkeamista kansainvälisistä sopimuksista.
3. Huomionarvoista kuitenkin on se, että Euroopan unioni on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklassa on käsitelty turvapaikka-asioita. Käytännössä tämä sääntely johtaa siihen, että Euroopan unionilla ja sen tuomioistuimella on jossain määrin oikeus tulkita myös tätä kokonaisuutta. Edelleen huomionarvoista on myös se, että 78 artiklan 3 kohdassa määrätään siitä, kuinka neuvosto voi komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaisi yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen.
  - a. Tämä sääntely on vähän tunnettu ja huonosti oikeuskirjallisuudessakin käsitelty. Jos oikein ymmärrän, niin se kuitenkin mahdollistaa neuvostolle ja komissiolle melko laajat toimintamahdollisuudet ikään kuin sallia tai jopa määrätä jäsenvaltioiden puolesta tiettyjä asioita. Johtuen ensisijaisuusopista, nämä ajavat myös kansallisen päätösvallan yli. Niinpä, mikäli neuvosto päättäisi väliaikaisena toimenpiteenä velvoittaa Suomen sulkemaan rajansa ja lopettamaan välineellistetyn maahantulon kohteena olevien henkilöiden

turvapaikkahakemusten vastaanottaminen, jouduttaisiin kansallisesti arvioimaan sitä, tuleeko näin tehdä. Yleisten laintulkintaoppien mukaan Suomen tulisi ensisijaisesti noudattaa EU-oikeutta. Tämä kuitenkin siis edellyttää sitä, että unionin toimielimet osallistuvat tähän päätöksentekoon.

- b. Pitäisin perusteltuna, että nyt käsillä olevaa lainsäädäntöä kehitettäisiin yhteistyössä komission kanssa sellaiseksi, että päätös turvapaikkahakemusten vastaanottamisen lopettamisesta sidottaisiin SEUT 78(3) artiklan avulla neuvoston päätöksentekoon. Toisaalta tällöin sääntelyyn voitaisiin toki ottaa myös jonkinlainen etunoja siitä, että kansallisesti asiasta voitaisiin kiireellisesti päättää sen jälkeen, kun asiasta on tehty pyyntö komissiolle.
4. Huomionarvoista on myös havaita se, että nykyisellään Suomi on mahdollistanut mallin, jossa turvapaikkahakemuksia voidaan jättää vain Suomen rajoilla tai rajojen sisäpuolella. Ulkomaalaislaki käytännössä ohjaa siihen, että hakemus voidaan jättää vain poliisille tai rajavartiolaitokselle. Digipalveluja koskevan lainsäädännön valossa tätä on arvosteltu jo vuonna 2020 julkaisemassamme (minä, Evgeniya Kurvinen ja Tomi Voutilainen) selvityksessä. Käsityksemme mukaan digipalvelulaki edellyttäisi, että myös turvapaikkahakemuksia pitäisi voida jättää sähköisesti.
- a. Pitäisin tätä yhtenä potentiaalisena vaihtoehtona. Yleisesti on tulkittu, että Suomi rikkoisi kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan, mikäli se keskittäisi turvapaikanhakemisoikeuden länsirajalle sekä esimerkiksi lentoasemille ja satamiin, joihin tällä hetkellä esimerkiksi Venäjältä ei ole liikennöintiä johtuen Venäjän hyökkäyssodasta. Tulkinnan mukaan Venäjällä olevalla henkilöllä ei siten ole tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa Suomesta. Tällainen tosiasiallinen mahdollisuus voitaisiin kuitenkin helposti järjestää muuttamalla ulkomaalaislakia siten, että hakemus olisi mahdollista jättää myös Suomen suurlähetystössä tai muussa konsulaatissa. Mikäli turvapaikkahakemuksen voisi jättää Moskovassa, ei itärajalla tuon mahdollisuuden poistaminen tarkoittaisi tosiasiallisen mahdollisuuden poistamista. Poliittisesti tätä olisi myös pidettävä hyvänä ratkaisuna, koska turvapaikanhakumahdollisuus Moskovassa koskisi myös venäläisiä. On hyvin todennäköistä, ettei Venäjä kovin pitkään haluaisi sallia tilannetta, jossa kyseisen maan pääkaupungissa olisi mahdollista hakea turvapaikkaa jostain muualta, jolloin tilanne voisi itärajallakin rauhoittua. Tätä kuitenkin voi pitää positiivisena lieveilmiönä.
5. Huomionarvoista on myös havaita se, että Venäjän valtio on systemaattisesti ryhtynyt maan näytösluontoisten presidentinvaalien jälkeen puhumaan sodasta. Maan mukaan he ovat sodassa lännen kanssa. Viimeistään Nato-jäsenyyden myötä Suomi kuuluu kaikkiin keskeisiin läntisiin instituutioihin. Venäjä on myös aiemmin ilmaissut, että Suomesta on tullut vihamielinen maa Nato-jäsenyyden myötä. Yleinen arvio on, että on mahdollista, että lähitulevaisuudessa Venäjä hyökkää johonkin Nato-maahan.
- a. Valmiuslaissa säädetään poikkeusolojen määritelmästä. Yhtenä poikkeusolojen perusteena on myös se, että Suomeen kohdistuu sotilaallinen uhka. Sen ohella, että valmiuslakia (ja muun muassa rikoslain eräitä sotaan sidottuja säännöksiä) olisi syytä päivittää huomioimaan Nato-jäsenyyden myötä syntyneet liittolaissuhteet sekä mahdollisuus siihen, että liittolaiset ovat sodassa, tulisi laissa säätää myös rajan sulkemisen mahdollisuudesta siten, että esimerkiksi juuri turvapaikkahakemuksia ei vastaanoteta. On sinänsä mielenkiintoista, ettei valmiuslaki tai puolustustilalaki teknisesti ota kantaa siihen, että raja suljettaisiin esimerkiksi juuri sodan tai sen uhan yhteydessä. Kun huomioidaan se, että Venäjä – huolimatta siitä, että bumaka ja praktika ovat siellä edelleen eri asioita – on viime vuosikymmeninä pyrkinyt jopa silloin, kun se on murtautunut oikeusvaltion syvintä olemusta, toimimaan aina lain mukaisesti. Tätä on korostettu viimeiseen saakka, vaikka se on johtanut absurdiin sääntelyyn. Tähän vastaukseksi myös meillä olisi perusteltua säätää valmiuslaissa selvästi siitä, että poikkeusolojen (kansainvälisesti hätätilan) aikana, valtioneuvostolle voitaisiin osoittaa yksiselitteinen toimivalta sulkea raja.
6. Kokonaisuudessaan pitäisin perusteltuna, että nyt lausunnoilla olevaa lakiehdotuksen luonnosta ei saatettaisi hallituksen esitykseksi, vaan ongelma ratkaistaisiin edellä esittämältäni pohjalta.

Espoossa 24.3.2024

Matti Muukkonen  
hallintotieteiden ja oikeustieteen tohtori, dosentti