

Sisäministeriölle

Asia: Lausunto 15.3.2024 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Viite: Diaarinumero VN/5349/2024

Lausunnon laatija: Oikeustieteen tohtori, professori Martin Scheinin

Lähetetty: Sähköpostitse 18.3.2024 osoitteisiin rajavartiolaitos@raja.fi ja VPRVLEoikeudellinenenosasto@raja.fi

1. Lainsäädäntöhankkeen konteksti

1.1. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja kysymys kansallisesta turvallisuudesta

Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja sen yleinen voimaan ja voimankäyttöön perustuva ja kansainvälisestä oikeudesta piittaamaton politiikka on perusteellisesti muuttanut maailman ja Euroopan turvallisuustilanteen huonommaksi. YK:n turvallisuusneuvoston pysyvänä jäsenmaana ja suurvaltana Venäjä on toistaiseksi kyennyt estämään kansainvälisen yhteisön tehokkaat toimet aggressionsa pysäyttämiseksi. Vaikka Venäjä ei ole Kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) peruskirjan osapuoli, sen sotarikokset ja muut räikeät kansainväliset rikokset Ukrainassa ovat ICC:n tuomiovallan piirissä, mikä esimerkiksi tarkoittaa, että maan presidentti Vladimir Putin on ICC:n antaman pidätysmääräyksen kohteena eikä voi ilman pidättämisen ja ICC:lle siirtämisen riskiä matkustaa ICC:n peruskirjan ratifioineisiin maihin. Venäjän aiheuttama yleisen turvallisuustilanteen huononeminen on erityisellä tavalla kohdannut Suomea, jolla on 1340 kilometrin maaraja Venäjän kanssa ja joka muutoinkin on maantieteellisen sijaintinsa vuoksi monella tapaa altis Venäjän taholta tulevalle häirinnälle tai uhkaamiselle. Suomen päätös liittyä Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton jäseneksi oli väistämätön seuraus Venäjän toimista, mukaan lukien sen hyökkäyssota Ukrainassa.

Suomi on eräässä tärkeässä suhteessa ollut valmistautumaton nykyisen kaltaiseen tilanteeseen. Se on luottanut Neuvostoliiton ajalta periytyvään rajayhteistyöhön Venäjän kanssa, joka on perinteisesti sisältänyt yhteisymmärryksen siitä, että Venäjä huolehtisi siitä, ettei sen kautta Suomen itärajalle kohdistu ainakaan merkittävää

pakolaisten tai siirtolaisten virtaa. Suomi on olettanut, ettei sen rajoihin kohdistu Kreikan tai Italian tilanteen kaltaista jatkuvaa pakolaisten tai siirtolaisten laajamittaista pyrkimystä päästä maan kautta EU:n alueelle. Tämän olettamuksen varassa Suomen linja on ollut penseä suhteessa vastuunjaon järjestelyihin EU-maiden kesken, minkä sijasta on korostettu saapumisreitien ensimmäisen EU-maan vastuuta turvapaikanhakijoista. Venäjän suhtautumisen muuttuminen on vienyt pohjan tällaiselta olettamukselta. On varsin mahdollista, että tapahtunut muutos on pysyvä eikä sidoksissa Vladimir Putinin valtakautteen. Lähivuosikymmeninä satojen miljoonien ja kuluvaan vuosisadan loppuun mennessä kahden miljardin ihmisen asuinalueet saattavat ilmastonmuutoksen takia muuttua ihmisille elinkelvottomiksi. Seurauksena olisivat ennennäkemättömät muuttoliikkeet, yleisesti ottaen kohti pohjoisen pallonpuoliskon lauhvoja alueita mukaan lukien Suomi. Haaste ei tule poistumaan, vaikka Venäjä demokratisoituisi tai jakautuisi useiksi valtioiksi.

Suomen itärajalle kohdistuvassa maahantulopaineessa ei ole kysymys ainakaan pelkästään Venäjän harjoittamasta ns. hybridivaikuttamisesta tai pakolaisten ja siirtolaisten välineellistämisestä Venäjän tahallisessa tarkoituksessa horjuttaa Suomen vakautta. Esitysluonnoksessa ja valtioneuvoston marraskuun puolivälistä antamissa seitsemässä peräkkäisessä rajasulkupäätöksessä esitetyt arviot ja kielenkäyttö Venäjän toimista ja tarkoituksista ovat oireellisen epämääräisiä. Maahantulopainetta on paremman termin puuttuessa päätettyä "ilmiöksi". Suomen hallituksen päätösten perusteiksi ilmoitetut tiedustelutiedot ovat olleet paitsi salaisia myös niistä käytettyjen julkisten luonnehdintojen perusteella arvioiden perin epämääräisiä. Venäjän toimien motiiveja saatetaan pitää erityisen arveluttavina, koska niitä ei tiedetä. Turvapaikanhakijoiden hyväksikäyttämisen ja välineellistämisen katsotaan jatkuvan, koska ei ole saatu sellaista tiedustelutietoja, jotka antaisivat aiheen uskoa sen loppuneen, rajapäätöksissä on saatettu välineellistämisen tekemuotona käyttää epämääräistä verbiä "sallia", Venäjän viranomaisten vastaanottamien lahjusten tai muunlaisen korruption osuutta asiassa ei ole selvitetty, jne.

Ei ole syytä kyseenalaistaa, etteikö Suomen itärajalle kohdistuva maahantulopaine vaikuttaisi haitallisesti Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Mutta yhtä tärkeää on ymmärtää, etteivät näihin oikeushyviin kohdistuvan uhan sisältö tai aste ole tiedossa. On muistettava, että oikeus lähteä mistä hyvänsä maasta, myös Venäjältä, on mm. kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa suojattu ihmisoikeus, jonka tärkeyttä ihmisoikeuksien joukossa monet länsimaat korostivat ns. rautaesiripun aikana. On vaikea arvioida, mitkä vastatoimet Venäjän suunnasta Suomen rajalle kohdistuvalle maahantulopaineelle ovat oikeutettuja ja välttämättömiä, missä yhtenä edellytyksenä on niiden tehokkuus tavoitellun tarkoituksen saavuttamisessa. Jos harkittavina olevien rajatoimien hyötyjä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle ei kyetä kvantifioimaan, on mahdotonta arvioida niiden oikeasuhtaisuutta verrattuna maahanpyrkijöiden ihmisoikeuksille aiheutettavaan haittaan. Tässä suhteessa merkityksellistä on myös,

että erityisesti kansainväliseen suojeluun oikeutettujen henkilöiden osalta on kysymys ehdottomista ihmisoikeuksista, joiden sivuuttamiseen oikeasuhtaisuusarviointi ei lainkaan oikeuta. Jo pelkästään Suomeen viime kuukausina pyrkineiden rajanylittäjien lähtömaiden perusteella on perusteltua arvioida, että jopa valtaosa tiettyjen kansalaisryhmien pyrkijöistä on oikeutettu kansainväliseen suojeluun.

Nähdäkseni valtioneuvoston viime kuukausien rajapäätösten ja nyt arvioitavana olevan lainsäädäntöhankkeen vaikuttamiin kuuluu Suomen kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä koskevan aidon huolen ohella myös ulkomaalaispelko ja sen hyödyntäminen viestinnässä kotimaisessa politiikassa.

Pidän tärkeänä torjua erityisesti sen virhekäsityksen, että kansallinen turvallisuus olisi oikeushyvä, joka menee kaiken muun edelle. Tämä oli itse asiassa Venäjän vastaus, kun Ukraina nosti sitä vastaan Kansainvälisessä tuomioistuimessa (ICJ) kanteen muun ohessa rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen loukkaamisesta vuoden 2014 hyökkäyssodan ja Krimin valtauksen yhteydessä.¹ Krimin alueella kaksi etnistä ryhmää, Krimin tataarit ja Krimin ukrainankieliset, joutuivat Venäjän erilaisten sorto- ja syrjintätoimien kohteiksi, mukaan lukien järjestöjen kieltäminen, yksilöihin kohdistuvat katoamiset, pahoinpitelyt, poliisitutkinnat, vapaudenriistot ja rikostuomiot sekä ihmisten karkottaminen omasta maastaan, kun he eivät suostuneet ottamaan Venäjän kansalaisuutta vaan pysyivät lojaaleina Ukrainalle. Ukrainan mukaan kyse oli muun ohessa kyseisen kahden väestöryhmän syrjinnästä heidän etnisen tai kansallisen alkuperänsä perusteella, joka sisältyy rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen käsitteen ”rotusyrjintä” piiriin. Venäjän vastaus oli, että kyse oli sen kansallisesta turvallisuudesta, joka oikeuttaa mitkä hyvänsä keinot niiden kielteisistä ihmisoikeusvaikutuksista huolimatta. Juuri tähän Venäjän väitteeseen vastaamisessa olin ICJ:ssä Ukrainan asiantuntijana. Lausunnossani osoitin kuinka Venäjän kansallisella turvallisuudella perustelema maan ”ekstremismin” vastaisen lainsäädännön ulottaminen Krimin aluetta koskevaksi oli ensisijaisesti tarkoitukseltaan ja ainakin vaikutuksiltaan mainittujen kahden etnisen ryhmän jäseniin kohdistuvan syrjinnän muoto.² ICJ ei hyväksynyt sen paremmin Venäjän kuin Ukrainan kantaa vaan katsoi, ettei Ukraina ollut kyennyt osoittamaan, että moniin Krimin tataareihin ja Krimin ukrainankielisiin kohdistettujen Venäjän toimenpiteiden syynä olisi ollut henkilöiden etninen tai kansallinen alkuperänsä, vaan että syynä saattoi myös olla heidän Ukrainalle myötämielinen poliittinen kantansa.³ Tämä ei tarkoita, että ICJ olisi hyväksynyt ihmisten sarron ja syrjinnän näiden poliittisen mielipiteen perusteella, mutta ICJ kuitenkin katsoi ettei sillä ollut asiassa toimivaltaa: se saattoi käsitellä Ukrainan väitteitä vain rotusyrjinnän vastaisessa

¹ Tapauksen aineisto ICJ:n verkkosivuilla: <https://www.icj-cij.org/case/166>.

² Ks. Ukrainan kommentit Venäjän vastaukseen, liite nro 7 (s. 261): <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20220429-WRI-01-01-EN.pdf>.

³ Ks. esimerkiksi ICJ:n tuomion kohdat 270-272: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/166/166-20240131-jud-01-00-en.pdf>.

yleissopimuksessa olevan riidanratkaisulausekkeen perusteella. Esimerkiksi kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa ei ole vastaavaa lauseketta, eikä ICJ siksi ollut toimivaltainen tutkimaan asiaa muissa suhteissa kuin sen mielestä näyttämättä jääneen juuri etniseen tai kansalliseen alkuperään perustuvan syrjinnän osalta.

1.2 Olemassa oleva muu lainsäädäntö

Perustuslaista poikkeavaa uutta ja erillistä tilapäistä ja valtioneuvoston erillisellä päätöksellä kuukaudeksi kerrallaan sovellettavaksi otettavissa olevaa poikkeuslakia ehdotetaan nyt asiassa, jota jo koskee usea rinnakkainen lainsäädäntö. Ratkaisu ei selkeyttäisi asiaintilaa ja toimivaltasuhteita vaan olisi omiaan aiheuttamaan epäselvyyttä ja epätietoisuutta asiassa, jossa viranomaisten jo nyt on vaikea hahmottaa eri lakien soveltamisalat ja keskinäissuhteet.

Ulkomaalaislaki sisältää kattavan sääntelyn ulkomaalaisten, mukaan lukien kansainvälistä suojelua hakevien, maahan tulosta ja erilaisten hakemusten käsittelystä oikeussuojakeinoineen. Laissa on useita säännöksiä, jotka tulevat sovellettaviksi poikkeuksina tai poikkeuksellisissa tilanteissa.

Rajavartiolain 16 §:ssä on pitkälle menevät tuoreet (2022) ja kiireessä säädetyt säännökset valtioneuvoston poikkeusvaltuuksista rajanylityspaikkojen sulkemiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi.

Valmiuslain 3 §:n 6 kohdaksi lisättiin vuonna 2022, samoin kiireessä, kokonaan uusi ja kovin epämääräinen poikkeusolojen kriisityyppi, jota nimenomaisesti perusteltiin ns. hybridiuhkien vaikutuksella rajaturvallisuuteen.

Perustuslain 23 § sisältää erityissäännöksen perusoikeusrajoitusten toteuttamisesta poikkeuksellisissa oloissa tavallisella lailla, tarvitsematta turvautua poikkeuslakiin ja turvaten eduskunnan lainsäädäntövallan ensisijaisuus kriisioalojen perusoikeusrajoituksista päätettäessä.

Pidän epäonnistuneena lainsäädäntöhankkeen lähtökohdaksi valittua perustuslaista poikkeavan erillislain säätämistä jo viidenneksi rinnakkaiseksi sääntelyksi ihmisoikeusherkässä asiassa. Kaavailtu ratkaisu tulisi suurella todennäköisyydellä johtamaan epätietoisuuteen, epäselvyyteen, toimivaltakiistoihin ja puuttuvan valitusmahdollisuuden takia myös oikeudenmenetyksiin ja ihmisoikeusloukkauksiin. Se voisi johtaa myös valtiollisen vallan väärinkäyttöön, jos säädettävä laki otettaisiin käyttöön ulkomaalaispelon tai sisäpoliittisten vaikuttimien takia turvallisuusviranomaisten – erityisesti suojelupoliisin – salaisen tiedon nojalla ilman tuomioistuinkontrollia. Käytettävissä olevan aineiston perusteella arvioin, että tämä uhka ei ole spekulatiivinen vaan täysin reaalinen ja jopa todennäköinen.

2. Kyseessä ei olisi perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu ”rajattu poikkeus”

Tämä lausunto keskittyy keskeiseen oikeudelliseen kysymykseen siitä, onko esitysluonnokseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttävissä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa käsittelyjärjestyksessä niin sanottuna poikkeuslakina. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa ja vuoden 1999 perustuslain kokonaisuudistuksessa tavoiteltiin kansainvälisesti ainutlaatuisesta ja ihmisoikeussopimusten aikakauteen sopimattomasta poikkeuslakijärjestelmästä luopumista. Pyrkimyksen taustalla olivat vahvasti kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomessa ainakin vuodesta 1982 lähtien selkeästi ymmärretty tosiasia, ettei mikään kansallinen käsittelyjärjestys oikeuta valtiota rikkomaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan (PeVL 12/1982 vp). Kyseessä on eräs kansainvälisen oikeuden perustavimmista normeista, joka on ilmaistu muun muassa valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa (SopS 32-33/1980): Valtiolla on kansainvälisoikeudellinen velvollisuus noudattaa tekemiään valtiosopimuksia (26 artikla), eikä valtio voi vedota sisäiseen oikeuteensa perusteena olla noudattamatta kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan (27 artikla).

Perustuslakia uudistettaessa ei kuitenkaan lopulta kokonaan luovuttu poikkeuslakimenettelystä vaan sen käyttöalaa päädyttiin rajoittamaan voimakkaasti. Ratkaisun perusteena oli sen tiedostaminen, että Suomen EU-jäsenyys ja muu kansainvälinen yhteistyö sisältää järjestelyjä, jotka eivät kaikin osin vastaa perustuslain sisältämää sääntelyä valtionelinten toimivallasta. Perustuslakiin sisällytettiin mahdollisuus eduskunnan kahden kolmanneksen määräenemmistöpäätöksellä hyväksyä (94 §) ja saattaa valtiosisäisesti voimaan (95 §) kansainvälinen sopimus, joka ”koskee perustuslakia”. Kun lisäksi kaikkia vanhoja poikkeuslakeja ei ehditty tai haluttu korjata uuden perustuslain mukaisiksi, perustuslakiuudistuksessa omaksuttiin *poikkeuslakien välttämisen periaate* ja samalla poikkeuslaeille kuitenkin jätettiin asteittain supistuvaksi ajateltu käyttöala. Tämä toteutettiin sisällyttämällä perustuslain 73 §:ään ”rajatun poikkeuksen” käsite yhtenä poikkeuslain käytön hyväksyttävyyden ehtona. Lisäksi perustuslain 23 §:ään otettiin poikkeusolojen perusoikeusrajoituksia koskeva säännös, jossa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätila-artikloja seurailleen tehtiin mahdolliseksi kriisioloissa poiketa eräiden - vaan ei kaikkien - perusoikeuksien normaaliajan laajuudesta jopa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, kunhan 23 §:ssä säädetyt tiukat edellytykset toteutuvat. Kriisioloissa aidosti välttämättömien perusoikeuksiin kajoavien poikkeusolomukautusten muodoksi ajateltiin perustuslain 23 §:n nojalla tavallisena lakina säädettävää lakia, joka menettely siten olisi helpommin säädettävissä kuin vanhan Hallitusmuodon aikana tiuhaan käytetyt poikkeuslait. Perustuslain 23 §:ssä käytetään sanaa ”poiketa” toisessa merkityksessä kuin 73 §:ssä, mitä voi havainnollistaa erottelulla aineellinen/muodollinen: perustuslain 23 § viittaa lakeihin, jotka kriisioloissa sisältävät aineellisoikeudellisia poikkeamia joistakin niinsanotusti ehdottomista perusoikeussäännöksistä, kun taas 73 §:ssä on kyseessä erityisen

säätämisyjärjestyksen eli tietyn muodollisen seikan perusteella määritettävästä lakityypistä. Käytännössä perustuslain 23 § ei ole saanut sille ajateltua käyttöä, osin säännöksen vaikeaselkoisuuden takia, mitä ongelmaa vuonna 2011 toteutettu säännöksen osittaismuutos ei ainakaan poistanut. Valmiuslakia ei ole yrityksistä huolimatta onnistuttu uudistamaan niin, että sen asema perustuslakiin kohdistuvana laaja-alaisena poikkeuslakina saataisiin korjattua uuden perustuslain kanssa parempaan sopusointuun.

Perustuslakiuudistuksen pragmaattinen ratkaisu pyrki vähentämään poikkeuslakien käyttöä rajatun poikkeuksen kriteerin kautta oli osa kompromissiratkaisua, jossa pyrkimyksestä päästä eroon kansainvälisesti ainutlaatuisesta ja kansainvälisen oikeuden erään perustavan normin kanssa jännitteessä olevasta poikkeuslakijärjestelmästä ei suinkaan luovuttu vaan se toteutui Suomen perustuslaintasoisena sitoutumisena kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin osana maan *sisäistä* oikeutta. Erityisesti tiedostettiin Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sitovuus tietyn lain valtiosisäisestä käsittelyjärjestyksestä riippumatta. Tämän ratkaisun vuoksi Suomen valtiosäännön sisältö tärkeiltä osin määräytyy maan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kautta.

Arvioitavana olevan esitysluonnoksen perustava virhe on sen edustamassa käsityksessä, jonka mukaan Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet olisivat "vain" kansainvälisen oikeuden normeja, joiden rikkomisesta seuraa valtiovastuu, jota taas voidaan pitää eräänlaisena kustannuksena, joka voidaan hyväksyä kun tavoitellaan "kansallista turvallisuutta". Tämä kanta on väärä. Suomi säilytti omaperäiselle poikkeuslaki-instituutiolle rajatun käyttöalan samalla kun kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisesta tuli keskeinen osa maan *sisäistä* oikeutta, *valtiosääntöä* ja kirjoitettua *perustuslakia*.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen kuuluu Suomen perusoikeusjärjestelmän perusteisiin. Tämän perustavan ratkaisun kumoaminen yleisesti tai jossakin asiassa ei ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajattu poikkeus vaan *järjestelmätason muutos* Suomen valtiosääntöön. Viittaaan perustuslain seuraaviin säännöksiin osoituksina siitä, että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen on perustuslaintasoinen ja perustavanlaatuinen ratkaisu vuoden 1999 perustuslaissa:

- Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen valtiosääntö "turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa". Lisäksi 2 momentissa nimenomaisesti mainitaan sana "ihmisoikeudet".
- Perustuslain 22 §:n mukaan "Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen". Tässä säännöksessä on ilmaistu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden suora sitovuus suhteessa

eduskuntaan ja muihin valtioneelimiin valtionsisäisinä normeina ja yleisenä perustuslaintasoisena velvoitteena.

- Perustuslain 23 §:n mukaan poikkeusoloissa säädettävien perusoikeuspoikkeusten eräänä ehtona on, että ne ovat ”Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”.
- Perustuslain 74 § osoittaa, että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattaminen on valtionsisäisen perustuslainmukaisuuden edellytyksenä. Pykälän otsikko on ”Perustuslainmukaisuuden valvonta”, ja säännöksen mukaan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on ”antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin”. Jos kyse olisi kansainvälisen oikeuden tasolla tapahtuvasta Suomen velvoitteiden arvioinnista, tehtävä olisi annettu ulkoasianvaliokunnalle. Kun ihmisoikeussopimusten noudattamisen valvonta on säädetty perustuslakivaliokunnan tehtäväksi, myös tämä säännös ilmentää Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisen olevan perustuslain sisäinen perusratkaisu, joka koskee ihmisoikeusnormien erityistä sitovuutta kansallisen oikeuden osana.

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet on Suomessa perustuslain tekstissä konstitutionalisoitu, tehty osaksi maan omaa perustuslakia.

Viitataan lisäksi perusoikeuksien rajoitusoppiin, josta ei säädetty perustuslain tekstissä vaan perusoikeusuudistuksessa päädyttiin suhtautumaan rajoitusedellytyksiin tulkinnallisena kysymyksenä ja kirjaamaan vakiintunut tulkinta perustuslakivaliokunnan mietintöön PeVM 25/1994 vp. Mietintö osoittaa, kuinka Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen on omaksuttu kansallisen perusoikeusjärjestelmän perustavaksi ratkaisuksi: ”Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perusoikeusuudistus lähentää entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinnallinen harmonisointi on aiempaakin tärkeämpää.”

Lausunnon kohteena olevassa hallituksen esityksessä on virheellisesti kuviteltu, ettei Suomen sitoutuminen sisäisessä oikeudessaan ja erityisesti vuoden 1999 uudessa perustuslaissa kunnioittamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan olisi perusoikeusjärjestelmän perustava ratkaisu, joka on olennainen osa perustuslain kokonaisuutta. Luonnoksen sivulla 91 esitetty loppupäätelmä on yksinkertaisesti *virheellinen*, kun kirjoittaja katsoo, että ehdotettu laki ”ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin”. Luonnoksen mukainen laki ei ole säädettävissä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

3. Luonnoksen lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain perusoikeussäännösten ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa

Esitysluonnoksen useassa kohdassa myönnetään avoimesti, että ehdotettu laki olisi ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Esimerkiksi:

- s. 70: "Ehdotettu sääntely, jonka mukaan lain soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti rajoitetaan mahdollisuuksia jättää turvapaikkahakemus, on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa"
- s. 83: "Edelleen esitys ei turvaa jokaisen oikeutta jättää turvapaikkahakemus Suomen alueelle saavuttuaan, mikä on ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa"
- 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."
- s. 87: "Ehdotus olisi edellä esitetyn perusteella ristiriidassa palautuskiellon kannalta, koska menettelyllä ei turvattaisi jokaiselle välineellistetyille maahantulijalle oikeutta turvapaikkahakemuksen jättämiseen valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella."

Yhdyn näihin arvioihin. Samalla kuitenkin oudoksun, että esitysluonnoksen eri jaksot ovat sovittamattomassa ristiriidassa myös keskenään. Esimerkiksi sivulle 91 eli edellä siteerattujen ristiriitojen toteamisen jälkeen on sijoitettu yhteenvedonomainen lausuma, jonka mukaan lakiehdotus olisi "hyväksyttävissä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta". Tälle lausumalle ei ole perusteita sen paremmin lakiehdotuksessa kuin sille esitetyissä perusteluissa.

Esitysluonnoksessa on tavalla tai toisella mainittu ne keskeiset ihmisoikeussopimukset, joiden kanssa lakiehdotus olisi ristiriidassa. Eräiden näistä osalta ristiriita myönnetään, kun taas joidenkin toisten suhteen kysymys ristiriidasta on väistetty. Arvioni mukaan lakiehdotus olisi ristiriidassa ainakin seuraavien Suomea ja Suomen oman oikeusjärjestyksen osana sitovien oikeusnormien kanssa:

- Perustuslaki, erityisesti 7, 9 ja 21 §
- Yleissopimus kansalaisyhteiskunnasta ja poliittisista oikeuksista, erityisesti 7 ja 13 artikla
- Euroopan ihmisoikeussopimus, erityisesti 3 ja 13 artikla sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla
- Rotusyrjinnän vastainen yleissopimus
- Kidutuksen vastainen yleissopimus
- Katoamisten vastainen yleissopimus
- Pakolaissyleissopimus ja sen pöytäkirja
- EU:n perusoikeuskirja ja EU:n sekundaarioikeus

Kun ristiriita perustuslain kanssa koskee erästä perustuslain perusratkaisua, lakiehdotus ei ole hyväksyttävissä perustuslain 73 §:n nojalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

4. Rikosoikeudellinen vastuu

Esitysluonnoksen valmistelijat ovat sivuuttaneet kysymyksen yksilöllisestä rikosvastuusta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomisesta. Edellisessä jaksossa mainitut ihmisoikeussopimukset voimaansaattamislakiensa (tai pakolaissopimuksen ja rotusyrjinnän vastaisen yleissopimuksen osalta poikkeuksellisesti voimaansaattamisasetustensa) välityksellä ovat osa Suomen sisäistä oikeusjärjestystä. Sama tietenkin koskee EU:n perusoikeuskirjaa ja Suomen perustuslain perusoikeussäännöksiä.

Kaikki ne ovat sellaisia *virkatöiminnassa noudatettavia säännöksiä tai määräyksiä*, joita tarkoitetaan rikoslain 40 luvun 9 §:ssä ja joiden rikkominen on rangaistavaa sanotun rikoslain säännöksen (*virkaovelvollisuuden rikkominen*) tai tuottamuksellisena 40 luvun 10 §:n (*tuottamuksellinen virkaovelvollisuuden loukkaaminen*). Yksittäiset rajavartijat ja heidän välittömät esimiehensä olisivat virkarikosvastuun piirissä soveltaessaan käskyin tai voimakeinoin ihmisoikeussopimusten ja perusoikeussäännösten vastaista lakia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin, erityisesti työntäessään rajalinjan ylittäneen ihmisen voimakeinoin takaisin Venäjän puolelle, mutta myös kieltäytyessään ottamasta huomioon heille esitettyä aikomusta hakea kansainvälistä suojelua. Tapauksen olosuhteista riippuen kyseessä voisi olla myös muu rikos, esimerkiksi rikoslain 21 luvun 5 §:ssä tarkoitettu *pahoinpitely*, 7 §:ssä tarkoitettu *lievä pahoinpitely*, 8 §:ssä tarkoitettu *kuolemantuottamus*, 13 §:ssä tarkoitettu *vaaran aiheuttaminen*, 14 §:ssä tarkoitettu *heitteillepano* tai 15 §:ssä tarkoitettu *pelastustoimen laiminlyönti*, taikka osallisuus johonkin näistä rikoksista. Lakiehdotuksen 5 §:n avoimuuden takia lain täytäntöönpano voisi johtaa mielivaltaan ja syrjintään esimerkiksi kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella muodostaen rikoslain 11 luvun 11 §:ssä tarkoitetun *syrjintärikoksen*.

Ihmisoikeussopimuksia ja perusoikeuksia loukkaavan lakiehdotuksen hyväksyminen poikkeuslakina ei poistaisi rikosoikeudellista vastuusta lain täytäntöönpanijoilta. Rikossyytteen vaara koski ensi sijassa yksittäisiä rajavartijoita ja heidän välittömiä esimiehiään, mutta rikosoikeudellisten osallisuusoppien ja perustuslain 118 §:n mukaisesti myös rajavartiolaitoksen koko komentoketjua ylimpään johtoon saakka. Sama koskisi poliisin ja puolustusvoimien mahdollista osallistumista lain täytäntöönpanoon. Viime kädessä rikosvastuu koskisi myös ministerivastuulain ja perustuslain 114-116 §:n mukaisesti sisäministeriä ja muita valtioneuvoston jäseniä. Rikosvastuu voisi seurata jo lain käyttöönotosta sen 4 §:n mukaisesti taikka lain täytäntöönpanosta 5 §:n mukaisesti, mukaan lukien lain nojalla tehtäviä toimenpiteitä koskevat määräykset, ohjeet tai koulutus.

Eduskunnan määränemmistö päätöksellä hyväksytty poikkeuslaki ei tarkoita suojausta suhteessa virkatoiminnassa noudatettavista säännöksistä ja määräyksistä seuraavaan rikosvastuuseen. Vain eräiden Latinalaisen Amerikan sotilasdiktatuurien 1970- ja 1980-luvuilla säätämien rankaisemattomuuslakien kaltainen laki voisi poistaa rangaistusuhan – toki kansainvälistä oikeutta loukaten ja ilman takeita siitä, että rankaisemattomuus Suomessakaan lopulta toteutuisi pysyvin vaikutuksin.

Esitysluonnoksessa tavoiteltu päämäärä ei ole siihen sisältyvän lakiehdotuksen avulla yhteensovittavissa ihmisoikeuksia kunnioittavan demokraattisen oikeusvaltion peruseräkkeiden kanssa. Se, että ollakseen tehokas suhteessa lain toimeenpanijoiden rikosvastuuseen, laki edellyttäisi rinnalleen Latinalaisen Amerikan sotilasdiktatuurien kaltaista rankaisemattomuuslakia, osoittaa kuinka poikkeaminen demokraattisen oikeusvaltion ja Suomen oman perustuslain peruseräkkeistä yhdessä asiassa aiheuttaa tarpeen ulottaa sama ajattelutapa myös muihin asioihin.

Säädöshankkeesta tulisi luopua.

5. Muita seikkoja

Esitysluonnoksen sisältämässä lakiehdotuksessa on monia muita ongelmia ja puutteita, jotka liittyvät sen käsitteisiin, soveltamisedellytyksiin, suhteeseen muuhun lainsäädäntöön, käyttöönottoa koskeviin toimivaltasuhteisiin ja lain sekä tarkoitettuihin että ei-tarkoitettuihin vaikutuksiin. Olen tässä lausunnossa keskittynyt pääasioihin, joten en lähde erittelemään näitä ongelmia.

18.3.2024,

Martin Scheinin

Oikeustieteen tohtori, Brittiläisen Akatemian tutkimusprofessori (Oxfordin yliopisto)