

Professori Jukka Viljanen

HE 53/2024 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI

Perustuslakivaliokunta 6.6.2024

Yleinen katsaus esitykseen sisältyvästä perus- ja ihmisoikeusproblematiikasta. Kansallisen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ennakollinen arviointi tehdään voimassa olevan oikeuden perusteella. Suomen liittyessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990 kansallista laintulkintaa ohjaavaksi periaatteeksi vakiintui, ettei kotimaista perusoikeussäännöstöä voida arvioida puhtaan kansallisen sääntelyn perusteella. Tämä koskee niin lainkäyttöä viranomaisissa ja tuomioistuimissa kuin perustuslakivaliokuntaa sen arvioidessa lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa linjattiin käsitteet ihmisoikeusystävällisestä laintulkinnasta ja siitä, että Suomi on sisäisestä lainsäädännöstä riippumatta Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden sitoma (PeVL 2/1990 vp). Nämä säännöt sisältyvät Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimuksen 27 artiklaan ja kansainvälisen oikeuden kannalta keskeiseen *pacta sunt servanda* -periaatteeseen eli sopimukset on pidettävä. (N.D. ja N.T. v. Espanja § 190¹). Periaate sisältää vaatimuksen, ettei Suomi voi vedota sopimuksen kanssa ristiriitaiseen kansalliseen normistoon, mutta ei myöskään voi säätää lainsäädäntöä, joka on ristiriidassa sopimuksen ja valvontaelinten tulkintakäytännön kanssa. Tämä on ymmärrettävä sisältävän velvoitteen erityisesti lainvalmistelussa ja lainsäädäntövaiheessa. Kuten esityksen perusteluissakin todetaan, poikkeuslakien säätämistä on vältettävä ja säätämisyjärjestyksellä ei voi ratkaista mahdollista hallituksen esityksen ristiriitaa kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kanssa (s. 90).

Perustuslakivaliokunta totesi perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Lisäksi on muistettava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan

¹ N.D. ja N.T. v. Espanja § 190. ”The Court observes in that regard that, in accordance with Article 27 of the Vienna Convention, the provisions of internal law may not be invoked as justification for failure to perform a treaty.”

mahdollistamaa ns. oikeuksista poikkeamista eli derogaatiota ei voi kohdistaa ehdottomiin oikeuksiin (non-derogable rights). Näitä ovat tämän hallituksen esityksen näkökulmasta sopimuksen 2 (oikeus elämään) ja 3 artikla (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltö). Nämä artiklat sisältävät lukuisia velvoitteita, mutta tämän lakiehdotuksen osalta liittyvät erityisesti palautuskieltoon.

Lisäksi on hyvä huomioida, että valiokunta on aikaisemmin todennut, että sopimuksen subsidiariteettiperiaatteen vahvistaminen korostaa entisestään jäsenvaltioiden vastuuta huolehtia siitä, että kansalliset mekanismit huolehtivat perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta (PeVM 2/2006 vp). Käsitellessään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15. pöytäkirjan voimaansaattamista, PeV muistutti jäsenvaltioiden ensisijaisen vastuun merkityksestä. (PeVM 11/2014 vp)

Evolutiivis-dynaaminen tulkinta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. Hallituksen esityksessä viitataan Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnan olevan evolutiivinen ja dynaaminen (s. 46). Hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää, että olisi mahdollista, että uusi käytäntö sallisi pidemmälle menevät rajoitukset. Myöhemmin (s.72) hallituksen esityksessä esitetään, että on löydettävä uudenlaisia oikeudellisia tulkintoja, koska nykyisestä tilanteesta ei ole oikeus- tai sopimusvalvontakäytäntöä. Esityksen perusteluissa todetaan, että tulkintoihin voidaan myös vaikuttaa ja perustella uusissa tilanteissa ja asiayhteyksissä vahvoilla reaalilla argumenteilla.

Tämän lisäksi perusteluissa puhutaan distinktiotulkinnasta eli toteamalla nykyisen tulkinnan sekä oikeuskäytännön ja uuden tilanteen väliset erot ja perustella uusia tulkintoja uusiin tilanteisiin liittyvillä reaaliargumenteilla.

Lähtökohtaisesti evolutiivis-dynaaminen tulkinta ei saa kuitenkaan johtaa alenevaan ihmisoikeussuojan tasoon. Tarkastellessaan kidutuksen kiellon piiriin kuuluvia asioita EIT on todennut *Selmouni v. Ranska* (28.7.1999) tapauksessa, että elävä asiakirja (*living instrument*) tulkinnassa keskeinen lähtökohta on sopimuksen tarjoaman suojan vahvistuminen ja aikaisempaa korkeampi suojan taso (*the increasingly high standard*).²

Tapaukset, joissa EIT viittaa sopimustulkinnan evolutiivis-dynaamiseen tulkintaan, ovat yleensä sellaisia, joissa oikeuksien suojaa laajennetaan jollekin aiemmasta poikkeavalle alueelle esimerkiksi

² *Selmouni v. Ranska*, §101: ”... It takes the view that the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights and fundamental liberties correspondingly and inevitably requires greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies.”

siten, että vastaavia velvoitteita ei aikaisemmin edellytetty valtiolta. Uudet toimintavelvoitteet liittyvät esimerkiksi siihen, että on havaittu uudenlaisia tieteesen pohjautuvia vaatimuksia. Näin kävi esimerkiksi huhtikuussa annetussa ilmastotuomiossa *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ym. v Sveitsi* (application 53600/20, 9.4.2024), jossa korostettiin ilmastonmuutoksen edellyttämien velvoitteiden olevan oikeudellinen asia (matter of law) eikä pelkästään ilmastopolitiikkaa (§ 450). Evoluutiivis-dynaaminen tulkinta oli olennainen osa tätä toimintaa. Jos EIT ei ylläpitäisi evoluutiivis-dynaamista lähestymistapaa, se samalla voisi vaarantaa sopimustulkinnan uudistamisen ja kehittämisen.

Distinktio-tekniikkaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on käyttänyt niissä tilanteissa, joissa tapauksen erityisolosuhteet ovat ratkaisevasti poikkeavat aikaisempaan verrattuna. Tällaista käytetään esimerkiksi erottelemaan erilaisia maahantulon muotoja, kuten lentokentän transit-alueet (Ilias ja Ahmed, § 236) verrattuna maarajan tai vesirajan ylittäminen.

Huhtikuussa (16.4.2024) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jaosto siirsi suuren jaoston käsiteltäväksi tapauksen *C.O.C.G. ym. v. Liettua* (Application 17764/22), joka koski rajavartioiden ns. push back toimia Kuuban kansalaisia vastaan Valko-Venäjän rajalla maaliskuussa 2022. Valittajat vetosivat artikloihin 2 (oikeus elämään) ja 3 (kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto) sekä 4 pöytäkirjan 4 artiklaan (joukkokarkotuksen kielto). Samassa yhteydessä kerrottiin, että EIT:n käsittelyssä on parhaillaan yli 30 valitusta koskien Valko-Venäjän rajaa.

Nyt käynnissä oleva prosessi EIT:n suuressa jaostossa ja mahdolliset muut käsittelyyn tulevat Valko-Venäjän rajaa koskevat tapaukset mahdollistavat Suomen valtiolle sivuväliintulon tekemisen. Tuossa yhteydessä Suomi voisi tuoda EIT:n tietoon välineellistettyyn maahanmuuttoon ja sen haitallisten vaikutusten torjumiseen liittyviä argumentteja. Jäsenvaltiot ovat ahkerasti käyttäneet sivuväliintulomahdollisuutta maahanmuuttoa koskevilla ratkaisuisilla. Esimerkiksi *N.D. ja N.T. v. Espanja* -tapauksessa sivuväliintulon tekivät Italia, Ranska ja Belgia. Uusia linjauksia ei ole kuitenkaan tulossa pikaisella aikataululla. Suuren jaoston ratkaisua edeltää julkinen kuuleminen ja mitään tarkempaa aikataulua kuulemisen järjestämisestä ei ole vielä julkaistu.

Tällä hetkellä perustuslakivaliokunnan on pitäydyttävä arvioinnissa vakiintuneisiin maahanmuuttoa koskeviin linjauksiin. EIT saattaa viitata esimerkiksi tiettyjen alueiden erikoistilanteen huomioimiseen ja Schengen rajan asettamiin vaatimuksiin maahanmuuttoa koskevilla ratkaisuisaan, mutta mitään jyrkkiä linjanmuutoksia nämäkään erityisalueet eivät ole saaneet aikaan. Ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi *N.D ja N.T. v. Espanja* -tapauksessa todennut, ettei vaikka

valtioilla olisi ongelmia maahantulon hallinnassa tai turvapaikan hakijoiden hakemusten vastaanotossa, niiden avulla ei voi perustella käytäntöä, joka on yhteensopimaton EIS:n ja sen pöytäkirjojen asettamien vaatimusten kanssa (§§ 169 ja 170).

Hallituksen esitykseen kootun aineiston perusteella ei näytä olevan merkittäviä viitteitä siitä, että olisi muodostunut riittävän selkeää kansainvälistä trendiä, jossa välineellistetyin maahanmuuton tilanteissa uudelleenarvioitaisiin palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa ja maahanmuuttoon liittyvää oikeussuojaa koskevaa käytäntöä (s. 56–58). Näin ollen arvioinnin tulee noudattaa nykyisen käytännön mukaisia keskeisiä ja vakiintuneita periaatteita, jotka ovat hallituksen esityksen perusteella ristiriidassa ehdotetun lainsäädännön kanssa.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain keskeiset vaatimukset käsiteltävän esityksen kannalta.

Nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen perusteluissa tiivistetään varsin perusteellisesti keskeiset vaatimukset, jotka kansalliselta lainsäädännöltä edellytetään, jotta se olisi yhteensopiva kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Keskeisiä tarkasteltavia velvoitteita ovat palautuskielto, joukkokarkotuksen kieltä ja maahantuloa koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot.

Erityisesti on huomattava, että näistä kaikista ihmisoikeuskysymyksistä on runsaasti EIT:n tulkintakäytäntöä, joka asettaa keskeiset vaatimukset lainsäädännölle. Esityksestä ilmenee, että ihmisoikeustuomioistuimen linja on erittäin vakiintunut maahantuloa koskevien yleisten kriteerien osalta. Kuitenkin useassa kohdassa hallituksen esityksessä todetaan, että ihmisoikeustuomioistuin ei ole ratkaissut vastaavaa tapausta (s. 98) tai tilanne ei ole yhtenevä itärajan tilanteen kanssa (s. 33, 37, 46, 84, 86). Perusteluissa ei avata tarkemmin sitä, miten itärajan tilanne muodostuu erilaiseksi tekijäksi verrattuna tarkastelussa käytettyihin tapauksiin ja onko pelkästään välineellistäminen itsessään riittävä tekijä perustelemaan, että ratkaisuihin päädyttäisiin erilaiseen lopputulokseen. Näyttötaakka asiassa on lainsäätäjällä.

Palautuskielto. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ehdoton palautuskielto palautuu useampaan Suomea velvoittavaan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen määräykseen. Kansainvälisessä oikeudessa käytetään ilmaisua *non-refoulement*. Palautuskieltoa koskevia määräyksiä ovat Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artikla, EIS 3 artikla, KP-sopimuksen 2, 6 ja 7 artiklat ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ketään ei saa

luovuttaa tai karkottaa maahan, jossa häneen kohdistuu riski EIS 2 (oikeus elämään) tai 3 (kidutuksen kieltäminen) artiklan loukkaamisesta. Kyse on ehdottomasta oikeudesta, josta ei voi poiketa kansallisella lainsäädännöllä. Lisäksi perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

EIT on runsaassa ratkaisukäytännössään korostanut valtioiden EIS 3 artiklaan perustuvaa velvoitetta olla palauttamatta turvapaikan hakijaa ja huolehtimaan riittävästä prosessuaalisesta suojasta. Jäsenvaltioiden huomautukset siitä, että valittajat eivät ole olleet oikeita turvapaikanhakijoita, ei vapauta jäsenvaltioita palautuskiellon sisältämästä vastuusta. Valtioiden oikeutettu huoli estää yritykset kiertää maahanmuuttorajoituksia ei voi mennä niin pitkälle, että se tekisi EIS:n ja erityisesti sen 3 artiklan tarjoaman suojan tehottomaksi (N.D. ja N.T. v. Espanja § 184). Poikkeuksen valtion vastuun osalta muodostavat tilanteet, joihin liittyy valittajien oman toiminnan (esimerkiksi voimaa käyttäen tapahtuneet maahantulot) vaikutus siihen, ettei yksilöllistä arviointia ole pystytty suorittamaan. Tällaisissa tilanteissa on ollut mahdollista poiketa joukkokarkotuksen kiellon vaatimasta yksilöllisestä arvioinnista, mutta arvioinnissa silloinkin on otettava huomioon, onko henkilölle tarjolla aito ja tehokas maahantuloprosessi (N.D ja N.T v. Espanja, §§ 200 ja 201).

Kun EIT ratkaisee asiaa se kiinnittää huomiota erityisesti siihen, miten yhteensopivasti kansallinen lainsäädäntöä laadittaessa on noudatettu Ilias ja Ahmed v. Unkari tapauksen kriteeristöä. Valtio on velvollinen arvioimaan, miten palautusmaassa on mahdollista päästä turvanpaikkajärjestelmään. Jos takeet ovat riittämättömät turvapaikan hakijaa ei saa siirtää kyseiseen maahan (§ 134). EIT korostaa, ettei palauttava valtio voi olettaa, vaan sen on selvitettävä, onko palautusmaassa riittävät suojakeinot turvapaikanhakijoille (§ 141).

EIT on edellyttänyt riittävää kriteerien tarkastelua myös niissä tilanteissa, joissa turvapaikkaa hakeneet palautetaan toiseen sopimusvaltioon. Tuoreimmassa *Sherov ym. v. Puola* tapauksessa (2024), oli kieltäydytty ottamaan vastaan valittajien turvapaikkaa koskevia hakemuksia ja palautettu henkilöt ilman tarkempaa käsittelyä Ukrainaan.

Puolan näkökulmasta sopimuksen kanssa yhteensopivat vaihtoehdot olivat tilanteessa, joko henkilön oleskelu maassa turvapaikkaprosessin ajan tai ennen palauttamista Ukrainaan, Puolan olisi pitänyt tutkia oliko kyseessä turvallinen maa ja oliko valittajilla mahdollisuus riittävän turvapaikkaprosessiin palautusmaassa (*Sherov ym v. Puola*, § 48).

Sherov ym. -tapauksessa kiteytyy vaatimus, joka on muodostunut keskeiseksi ongelmaksi. Tuomion 50 kohdassa todetaan, ettei valittajilla ollut minkäänlaista prosessia käytössään, jossa heidän kansainvälistä suojelua koskevat vaatimuksensa olisi asianmukaisesti käsitelty. Sopimuksen 3 artikla olisi edellyttänyt, että valittajien käytössä olisi tehokas ja riittävä turvapaikkaprosessi eikä olisi riskiä joutua ns. ketjupalautuksen kohteeksi ja sopimuksen vastaisen kohtelun uhriksi.

Vaikka jäsenvaltioilla on laaja liikkumavara määritellä maahantuloa ja maasta poistamista koskevaa sääntelyä, EIT:n oikeuskäytännöstä ei ole löydettävissä perusteita, jolla ns. summaarista tutkimista voitaisiin pitää riittävänä. EIT on katsonut useampaan kertaan, että valtio on loukannut 3 artiklaa tilanteissa, joissa heidät on kansainvälistä suojelua koskevista vaatimuksista poistettu maasta ja palautus toteutettu summaarisen arvioinnin perusteella. Näitä tapauksia ovat M.K. ym. v. Puola, 2020, D.A. ym. v. Puola, 2021, sekä O.M. ja D.S. v. Ukraina, 2022. Näihin tapauksiin viitataan myös hallituksen esityksessä (s. 23 alkaen).

EIT ei siis vakiintuneen ratkaisukäytännön pohjalta näe mahdollisuutta jättää arviointia suorittamatta. Esimerkiksi palautettavalla valtiolla ei näytä olevan ratkaisevaa merkitystä EIT:n arvioinnin kannalta. Vastaavat prosessuaaliset takuut vaadittiin niin palautettaessa Ukrainaan (sopimusvaltio) kuin Valko-Venäjälle (ei sopimusvaltio). Liikkumavaraa voi lähinnä muodostua mietittäessä erilaisten mekanismien rakentamista tällaisen arvioinnin suorittamiseen.

Nämä EIT:n vaatimukset asettavat erityisen hankalaksi nähdä, miten lain 4 §:n perusteella tapahtuva kieltäytyminen vastaanottaa turvapaikkahakemusta voitaisiin toteuttaa siten, että menettely olisi yhteensopiva Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten kanssa, koska maasta poistamiseen ei pykälän 3 momentin mukaan saa hakea muutosta. EIT on korostanut sitä, että maasta poistettavalla pitää olla mahdollisuus osoittaa, ettei maa ole turvallinen (Ilias ja Ahmed § 148).

Lakiehdotuksen mukaan 5 §:ssä kerrotuissa poikkeustilanteissa rajavartija tekee tapauskohtaisen arvioinnin ja hakemus voidaan ottaa käsittelyyn. Näitä poikkeustilanteita ovat, jos hakemuksen vastaanottaminen on rajavartijan mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Lisäksi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa

joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Arviointiin vaikuttavina tekijöinä mainitaan erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle. Vaikka näillä tekijöillä voidaan katsoa olevan vaikutusta sen arvioinnissa, miten tehokkaasta prosessista on kyse, eivät oikeussuojakeinojen puuttuessa poikkeukset ole riittäviä täyttämään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen määrittelemiä palautuskieltoa koskevia kriteereitä. Hallituksen esityksessä oikeastaan jo vastataan siihen, rikkooko ehdotus palautuskieltoa toteamalla: Lähtökohtaisesti esitetyllä mallilla pyritäisiin turvaamaan se, että palauttamiskieltoa ei rikota, vaikka sitä ei varmistettaisikaan turvapaikkamenettelyssä kuten normaalisti.

Ehdotettu malli ei tarjoa riittävää suojaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ilmenevän tulkintalinjan näkökulmasta. Jos sääntely ei sisällä minkäänlaisia prosessuaalisia takeita oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi, sen ei voi katsoa täyttävän sopimuksen siltä edellyttämiä vaatimuksia.

Joukkokarkotuksen kieltö. Joukkokarkotuksessa on kyse toimenpiteestä, jossa ryhmä ulkomaalaisia pakotetaan lähtemään maasta ilman yksilökohtaista kohtuullista ja objektiivista arviointia. (Khlaifia ym. v. Italia [GC], 2016, § 237). Tunnetuin ja Suomessa monesti mainittu tapaus maarajalla tapahtuvasta joukkokarkotuksen kiellon soveltamisesta on N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 2020. Se on ollut merkittävässä asemassa mm. rajavartiolain 16 §:n arvioinnissa perustuslakivaliokunnassa (PeVL 37/2022 vp). Espanjalaistapauksessa henkilökohtaisen karkotuspäätöksen puuttumisen katsottiin olevan seurausta henkilön omasta käytöksestä. Tämä liittyi tilanteeseen, jossa henkilöt on ylittänyt rajan laittomasti ja heidät on sen jälkeen karkotettu summaarisessa menettelyssä. Valittajien käytössä olisi ollut mahdollinen toinenkin rajanylityspaikka.

Espanjalaistapauksen N.D. ja N.T. yhteydessä on linjattu 4. pöytäkirjan 4 artiklan asettamia vaatimuksia. Keskeistä on vaatimus siitä, että viranomaiset varmistavat, että yksilöllä on aito ja tehokas keino esittää karkotusta vastustavat argumenttinsa (§ 198). Yksilön oma toiminta voidaan katsoa tekijäksi, jonka takia yksilöllisen arvion puuttuminen ei aseta valtio ei ole vastuuseen arvioinnin laiminlyönnistä. Toisella puolella vaaka pitäisi olla mahdollisuus laillisesti esittää omat perusteensa vastustaa karkotusta. Tämän vaatimuksen tekee ongelmalliseksi menettelyn

summaarisuus. Ratkaisevaa velvoitteiden näkökulmasta on, tarjoaako menettely riittävää mahdollisuutta asiaan liittyvien seikkojen esittelemiseksi ja voidaanko sen vuoksi henkilön oman toiminnan perusteella jättää yksilöllinen arviointi tekemättä.

On hyvin vaikeaa päätyä tulkintaan, että Espanjan kontekstista ja siellä lähellä olevaa laillista rajanylityspaikkaa koskevasta linjauksesta voitaisiin tehdä Suomen itärajan tilanteeseen johtopäätös, että yksilöllä on myös tämän ehdotetun lain perusteella käytössään sopimuksen joukkokarkotuksen kiellon edellyttämä aito ja tehokas keino maahantuloprosesseihin. Kuten esityksessä todetaan, valtiolla on tässä näyttötaakka ja esityksen perusteella esitys jättää tilanteen hyvin avoimeksi. Tähän sopii myös hallituksen esityksen maininta siitä, että (s. 98) EIT:llä ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä, joka koskisi vastaavaa tilannetta kuin Suomen itärajalla on.

Maahantuloa koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot. Maahantuloon liittyvien oikeussuojakeinojen osalta esityksessä todetaan, että esitys ei sisällä oikeutta valittaa maasta poistamisesta eikä siitä, ettei kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ole otettu vastaan. Henkilöllä olisi kuitenkin mahdollisuus kannella hallintolain mukaisesti. Tässä yhteydessä esityksessä selitetään oikeussuojakeinojen riittävyyden arviointia siten, että maahantuloa ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä ei ole rajattu koko Suomen alueella. Ehdotuksessa todetaan, että on olemassa muita laillisia reittejä maahantuloon ja turvapaikkahakemuksen jättämiseen.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, EIT on edellyttänyt, että kun hakemukseen sisältyy sopimuksen 2 ja 3 artikloihin liittyvät riskit niin EIS:n kanssa yhteensopivilla oikeussuojakeinoilla on oltava lykkäävä vaikutus. Esimerkiksi Puolaa koskevissa tapauksissa katsottiin, ettei hallinto-oikeuteen tehty valitusmahdollisuus täyttänyt tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimusta, koska siihen ei kuulunut lykkäävää vaikutusta (M.K. ym. v. Puola, 2020, §§ 219–220). Näin todettiin myös tuoreimmassa Sherov ym v. Puola -tapauksessa (4.4.2024, § 68).

Kokonaisuutena arvioiden oikeusturvan kannalta ongelmaksi muodostuu se, että oikeussuojakeinoihin liittyvät puutteet ajatellaan kompensoitavan sillä, että maahanpyrkivällä henkilöllä on mahdollisuus muualla Suomessa tehdyllä hakemuksella saattaa asia vireillä ja silloin hänellä on käytössä myös tehokkaat muutoksenhakekeinot. Ongelmallista ehdotetun sääntelyn ihmisoikeusvelvoitteiden yhteensopivuutta arvioitaessa on se, ettei valitulle linjalle ole nähdäkseni löydettävissä riittävästi tukea kansainvälisten valvontaelinten tulkintakäytännöstä.

Poikkeuslakimenettelystä ja poikkeuslakien välttämisestä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneen käytännön mukaan soveltanut poikkeuslakien välttämisen periaatetta. Kuten hallituksen esityksessä todetaan poikkeuslakien käyttäminen puhtaasti kansallisista lähtökohdista ei ole ollut valiokunnan käytännön perusteella hyväksyttävää. Poikkeuslakia on käytetty lähinnä valmiuslain kohdalla (PeVL 29/2022 vp, PeVL 20/2011 vp, PeVL 6/2009 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 1/2000 vp) ja hyvin poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa (PeVL 6/2006 vp).

Viimeksi valmiuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (PeVL 29/2022 vp) valiokunta otti kantaa poikkeuslakimenettelyyn. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös sen käsittelemässä arviointitilanteessa oli esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei ollut myöskään sille, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on linjannut, että kiireelliseksi julistamista käytetään vain välttämättömistä syistä ja pakottavissa tapauksissa. Valiokunta perusteli tätä muun muassa ajallisella erolla eri käsittelyjärjestysten välillä, joka oli huomattava.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 92) ”[v]allitsevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön voitaneen katsoa olevan se, että poikkeuslakeihin suhtaudutaan hyvin kriittisesti”. Perustuslakivaliokunnan linjaan nähden poikkeuslain käyttämiselle pitäisi olla erityisen vahva peruste ja käytännössä sitä on sovellettu vain valmiuslain kohdalla ja kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. Joten tilanteen pitäisi olla yhtenevä näiden harvojen tapausten kanssa, jossa perustuslakivaliokunta on poikennut poikkeuslakien välttämisestä.

Määräaikaisten poikkeuslakien osalta perustuslakivaliokunnan linjaa kuvataan hallituksen esityksessä vähälukuisina eikä niistä voida johtaa sen vuoksi merkittäviä johtopäätöksiä (s. 91). Erityisesti on huomattava ne kriittiset huomiot, jotka valiokunta on aikaisemmassa käytännössään esittänyt esimerkiksi naamioitumiskiellon yhteydessä (PeVL 26/2004 vp).

Poikkeuslain rajattua alaa arvioitaessa on huomioitava, että esityksessä todetaan varsin selkeästi ristiriita kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 94): ”Esitys ei turvaa jokaisen oikeutta jättää turvapaikkahakemus Suomen alueelle saavuttuaan, mikä on jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Se, että henkilöllä ei olisi oikeutta

kaikissa tilanteissa saada asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa voidaan pitää ongelmallisena myös oikeusturvavaatimusten kannalta.” Esityksen perusteluissa todetaan myös esityksen rajaavan oikeusturvan ydintä (s. 79).

Pidän tämän vuoksi ongelmallisena päätyä sellaiseen tulkintaan, että kyseessä on rajattu poikkeus perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Ehdotus kohdistuu keskeisiin perusoikeuksiin ja turvapaikkaa hakevalla yksilöllä ei ole käytännössä lainkaan oikeussuojakeinoja. Ehdotettu summaarinen menettely ja oikeussuojakeinojen poissaolo ovat juuri sitä ydinaluetta, jonka voidaan ymmärtää tarkoittavan jo lähtökohtaisesti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta merkittävää ristiriitaa eikä pelkästään jännitettä.

Esityksen perusteluissa toistuu ajatus siitä, että soveltamistilanteissa ohjeistuksella ja rajavartiomiehen toimenpiteillä turvattaisiin oikeuksien noudattaminen (ks. esim. s. 99). Yleisemminkin todetaan, että sääntelymallilla pyritään siihen, että jännitettä lievennettäisiin ja huomioitaisiin lain käytännön soveltamisessa siten, ettei lain soveltamisessa poikettaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä (s. 100).

Perustuslakivaliokunnan yleisten linjausten näkökulmasta on vaikea perustella ehdotetun kaltaista sääntelymallia ja sen sisältämää laajaa liikkumavaraa viranomaistoiminnalle, joka jättää jännitteiden ratkaisemisen soveltamisvaiheeseen. Varsinkaan kun valittu sääntelymalli ei sisällä muuta oikeussuojakeinoja kuin kantelumahdollisuuden, joka ei täytä aidon ja tehokkaan oikeussuojakeinon määritelmää.

Viime kädessä mahdolliset soveltamistilanteet ihmisoikeusvelvoitteiden ja kansallisen lainsäädännön välillä pitäisi käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa ja vasta kotimaisten oikeussuojakeinojen käyttämisen jälkeen valittajat voisivat viedä asian Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn tai muihin sopimusvalvontaelimiin. Ehdotettu malli voi johtaa hyvin erikoisen tilanteeseen, jossa EIT tulee ratkaisemaan ensimmäisenä asteena rajaviranomaisten toiminnan laillisuuden, mikä ei ole missään nimessä sopimuksen vastuunjaon kannalta toivottavaa. Suomi on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Perustuslakivaliokunta on korostanut vaatimusta siitä, että perusoikeuksien rajoitusten tulee olla yhteensopivia ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja ihmisoikeusvelvoitteet on kirjattu myös useammassa kohdassa kiinteäksi osaksi suomalaisen valtiosääntöä. Nämä vaatimukset ovat perustuslakivaliokunnan otettava huomioon.

Tampereella 5.6.2024

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto