

Olli Mäenpää

9.4.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta päätyi nyt muutettavaksi ehdotetun lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2024 vp siihen säätämisyjärjestystä koskevaan arvioon, että lakiehdotus voitiin käsitellä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mikäli valiokunnan sen oikeusturvasääntelyn täydentämistarpeesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Olen arvioinut lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä tarkemmin perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa 10.6.2024. Kiinnitin arvioni yhteenvedossa huomiota ensinnäkin siihen, että lakiehdotukseen sisältyvien säännösten ristiriitaisuus Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa merkitsee kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty. Säädetävällä lailla ei ole aiheellista toteuttaa ratkaisuja, jotka ovat ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden kanssa, eikä perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen mahdollista näiden ristiriitojen ratkaisemista tai jännitteiden korjaamista.

Tältä osin voidaan nyt arvioitavan hallituksen esityksen arvioinnissa todeta, että lakiin, jonka voimassaoloaika ehdotetaan jatkettavaksi, sisältyvien säännösten ristiriita Suomen kansainvälisten ja EU-oikeudellisten velvoitteiden kanssa on edelleen olemassa. Lakiin sisältyvien säännösten ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty (PeVL 12/1982 vp, s. 4; HE 309/1993 vp, s. 8-9 ja s. 27). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän näkökohtaan erikseen huomiota myös arvioidessaan voimassa olevan lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (PeVL 26/2024 vp, kappale 25).

Täydentävästi voidaan kiinnittää huomiota valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 26 artiklaan, joka sisältää kansainvälisten sopimusvelvoitteiden sitovuutta määrittelevän pacta sunt servanda -säännön: ”Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.” Valtion on sopimusosapuolena lisäksi 18 artiklan mukaan pidättäydyttävä toimenpiteistä, jotka tekisivät tyhjäksi valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

Mahdollista ristiriitaa Suomea sopimusvaltiona sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ei siten ole mahdollista poistaa sopimusvaltion lailla riippumatta siitä, missä menettelyssä kansallinen laki on säädetty. Vastaava lähtökohta koskee sovellettavan EU-oikeuden noudattamista. Niistä ei voida irrottautua käyttämällä perustuslain säätämisyjärjestystä.

Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen uudemmasta oikeuskäytännöstä, jossa on jo nimenomaisesti arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa (kohta 49) tarkoitettua ”kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa”, ei ole saatavissa tukea sille, että voimassa olevaan lakiin sisältyvät keskeiset säännökset olisivat nyt tai voimassaololtaan jatkettuina Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU-oikeuden mukaisia. Ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomista tai sovellettavan EU-oikeuden noudattamisen laiminlyöntiä ei myöskään voida pitää oikeusvaltion perustan ja sääntöperäisen kansainvälisen sopimusjärjestelmän toimivuuden turvaamisena.

Kiinnitin aikaisemmassa lausunnossani toiseksi huomiota siihen, että lakiehdotus oli ristiriidassa Suomea sitovien, erityisesti palautuskiellon, turvapaikkaoikeutta koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden ja palautuskieltoon liittyvän oikeusturvan toteutumisen vaatimusten kanssa, mikä todettiin myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 100). Lakiehdotuksessa määriteltyjen ja sen nojalla toteutettavien perusoikeusrajoitusten ei siten kokonaisuutena arvioiden voinut katsoa muodostavan perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettua rajattua poikkeusta perustuslaista, kun otettiin huomioon lakiehdotuksen merkittävät vaikutukset perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen sekä oikeusvaltion ja oikeusjärjestyksen perusteisiin. Lakiehdotukseen sisältyvät poikkeukset perustuslaista eivät myöskään olleet kyseisen perustuslain säännöksen perusteluissa tarkoitettulla tavalla vähäisinä.

Vaikka lakiehdotukseen tehtiin eduskuntakäsittelyssä joitakin tarkentavia muutoksia, niillä ei voida arvioida olevan olennaista merkitystä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden tai oikeusvaltion ja oikeusjärjestyksen perusteiden kannalta. Ne eivät myöskään vaikuta edellä viitattuun arvioon.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on ehdotus lain voimassaoloajan pidentämisestä. Lain sisältöön ei ehdoteta poikkeuksia. Lakia ei myöskään sen voimassaolon jatkamisen jälkeen voida pitää rajattuna poikkeuksena perustuslaista eikä se ole Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Myöskään lain voimassaoloajan jatkamisesta ei siten esittämiäni perustelut huomioon ottaen voida säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.