

Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.4.2025

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lakiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Lain alkuperäinen voimassaolo päättyy 22.7.2025, joten kyse olisi lain voimassaoloajan jatkamisella hieman alle 1,5 vuodella.

Jatkettavaksi ehdotettu laki on säädetty perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp). Lakia säädettäessä noudatettiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyä kiireellistä menettelyä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan hallitus katsoo, että esitys on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä (HE, s. 34).

Kiinnitän huomiota siihen, että lakiehdotuksen johtolauseesta puuttuu viittaus perustuslain 73 §:ään eli johtolause on siten tältä osin virheellisesti muotoiltu.

Hallituksen esityksen perusteluissa ei yksityiskohtaisesti käsitellä lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin eikä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin aineelliselta kannalta, vaan tältä osin viitataan hallituksen esitykseen 53/2024 vp ja perustuslakivaliokunnan siitä tekemiin arvioihin (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp).

Perustuslakivaliokunta yhtyi lausunnossaan hallituksen esityksen arvioon, jonka mukaan lakiehdotus oli ristiriidassa perustuslain erinäisten perusoikeussäännösten kanssa. Erityisesti valiokunta käsitteli tältä osin esityksen suhdetta perustuslain 9 §:n 4 momenttiin sisältyvään ehdottomaan palautuskieltoon (PeVL 26/2024 vp, kappaleet 17-20).

Olen perustuslakivaliokunnalle 10.6.2024 antamassani kirjallisessa asiantuntijalausunnossa katsonut, että lakiehdotus oli ristiriidassa ainakin perustuslain 9 §:n 4 momentin ja 21 §:n kanssa, eikä sitä niin ollen voitu ehdotetussa muodossa käsitellä eduskunnassa tavallisen lain säätämisyksessä.

Perustuslakivaliokunta katsoi vuoden 2024 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa, että lakiehdotus oli sisällöllisesti ongelmallinen Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Valiokunta totesi, että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, kohdat 109 ja 190). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen säätämisyksessä perusteluissakin esitetyn perusteella oli kuitenkin ilmeistä, että ehdotettu sääntely voi johtaa ristiriitaan ainakin pakolaisten asemaa koskeva kansainvälinen yleissopimuksen 33 artiklaan sisältyvän palautus- ja karkotuskiellon, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa turvatun oikeuden elämään, 3 artiklaan sisältyvä kidutuksen kiellon, 13 artiklassa turvatun oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, sanotun sopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvän joukkokarkotuksen kiellon, EU:n perusoikeuskirjan oikeuden turvapaikkaa koskevan 18 artiklan, joukkokarkotuksen kieltä koskevan 19 artiklan, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden elämään, 7 artiklaan sisältyvän kidutuksen kiellon, kidutuksen kieltä koskevan YK-sopimuksen, eurooppalaiseen yleissopimukseen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi sisältyvien sopimusmääräysten sekä eri erityisryhmiä (naiset, lapset, vammaiset) koskevien yleissopimusten määräysten kanssa. Vastaava arvio voitiin esittää lakiehdotuksen suhteesta vuonna 2006 tehtyyn kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, joka sisältää nimenomaisen palautuskiellon koskevan määräyksen samoin kuin vuonna 2011 tehtyyn naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (PeVL 26/2024 vp, kappale 40).

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että sanotuista ihmisoikeusvelvoitteista keskeisimmät on kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Esimerkiksi palautuskielto lukeutuu ehdottomina, kaikissa oloissa loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten, sellaisina kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja YK:n

ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä, perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Vallitseva kanta kansainvälisessä oikeudessa on, että myös kansainvälinen tapaoikeus sisältää palautuskiellon. Palautuskiellon ehdottomuus ei riipu myöskään ihmisen omasta toiminnasta (ks. esim. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05, kohta 126). Perustuslakivaliokunnan mielestä jo hallituksen esityksessä sanotun perusteella oli ilmeistä, että sääntely on ristiriidassa palautuskiellon ehdottomuuden kanssa. Kaikkien maahantulijoiden osalta ei ennen maasta poistamista tai pääsyn estämistä tehdä arviota estämisen tai poistamisen vaikutuksista. Ristiriita johtuu myös siitä, ettei asiassa tehdä päätöstä eikä asiassa voi valittaa. Lakiesitykseen sisältyvä ohjaaminen paikkaan, jossa hakemuksia otetaan vastaan, ei sellaisenaan vielä takaa pääsyä arviointiin. Vastaavia huomioita voidaan tehdä tähän läheisessä yhteydessä olevan joukkokarkotuksen kiellon, oikeuden yksilölliseen harkintaan ja oikeuteen hakea turvapaikkaa osalta sekä näihin kytkeytyvien menettelyllisten vaatimusten sekä oikeusturvakeinojen osalta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely ei sanotun mukaisesti ollut yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVL 26/2024 vp, kappaleet 41-43).

Huolimatta siitä, että perustuslakivaliokunta omassa lausunnossaan totesi lakiehdotuksen sisällölliset ongelmat kansainvälisten ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta valiokunta ei antanut niille loppuarviossaan olennaista merkitystä, vaan tyytyi arvioimaan poikkeuslakimenettelyn käyttömahdollisuutta irrallaan lakiehdotuksen suhteesta kansainvälisiin sopimuksiin.

Oman käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2024 vp on tältä osin altis perustavanlaatuiselle valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille. Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat kansainvälisoikeudellisen asemansa vuoksi erityisesti perusoikeusliityntäisissä yhteyksissä merkittävästi supistaneet poikkeuslakimenettelyn legitiimiä käyttöalaa. Poikkeuslakimahdollisuudesta riippumatta kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia (ks. HE 309/1993 vp, s. 27). Ihmisoikeussopimukset tavallaan osoittavat sen äärirajan, jonka jälkeen perusoikeussuojaa ei voida riittävällä tavalla turvata menettelyllisin keinoin, vaan jonka ylityttyä yksilön oikeuden asianmukainen turvaaminen edellyttää lakiehdotuksen muuttamista tai lain säätämisestä luopumista. Vetoaminen poikkeuslain käyttämiseen perusoikeuksia koskevan valtiosääntöoikeudellisen ongelman poistamiseksi ei riitä silloin, jos samanaikaisesti on olemassa ristiriita paitsi

lakiehdotuksen ja perustuslain välillä, myös lakiehdotuksen ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden välillä.

Katson edelleen huolimatta perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta lausunnosta, että käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen koskevassa arvioinnissa valtiosääntöoikeudellisena lähtökohtana tulisi olla se seikka, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat supistaneet perustuslain 73 §:ssä tarkoitetun poikkeuslakimenettelyn hyväksyttävää käyttöalaa niin, että sitä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti kestäväällä tavalla käyttää sellaisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämiseen, jotka ovat samanaikaisesti ristiriidassa myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Korostan, että perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädettyä tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen. Valiokunta ei voi rajoittaa valvontatehtävänsä vain kansallisen perustuslain näkökulmasta tehtävään säätämisyjärjestysarvioon, vaan sen tulee valvoa myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamista lakeja säädettäessä. Tältä osin riittävänä ei voida pitää mahdollisten ristiriitojen havainnointia ja viittausta siihen, että nyt käsiteltävänä olevan lain tarkoittama sääntely on ”altis ihmisoikeussopimukseen pohjautuville valvonta-arvioille” (vrt. PeVL 26/2024 vp, kappale 43). Oman käsitykseni mukaan selvästi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisten lakien säätäminen ei ole valtiosääntöisesti sallittua ja perustuslakivaliokunnan tulisi ponsilausumassaan selvästi osoittaa, ettei tällaisia lakeja voida säätää edes perustuslain 73 §:n tarkoittamina poikkeuslakeina eli rajattuina poikkeuksina perustuslaista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sinänsä ainoastaan voimassa olevan poikkeuslain voimassaoloajan jatkamisesta. Esitystä ei voida kuitenkaan arvioida ainoastaan formaalina lain voimassaoloajan pidentämisenä, koska taustalla ovat edellä kuvatut perustuslakivaliokunnankin toteamat aineelliset poikkeamat perustuslaista ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksista.

Arvioitaessa sääntelyn ja sen voimassaoloajan jatkamista on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, että tähän mennessä lakia ei ole vielä sovellettu eikä sen tarkoittaman välineellistetyn maahantulon tilannetta ole sen voimassaoloaikana esiintynyt. Myöskään lain

3 §:n tarkoittamaa päätöksentekotilanne lain soveltamisesta ei ole käytännössä aktualisoitunut kertaakaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan esityksen tavoitteeksi torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostusta ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin ja varmistaa viranomaisten toimintamahdollisuudet myös niiden aikana (HE, s. 18). Perusteluissa todetaan myös, että välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu toistaiseksi korkeana. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvioiden mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei esityksen mukaan viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan (HE, s. 8).

Vaikka esityksen taustalla on sinänsä painavia perusoikeusjärjestelmänkin näkökulmasta hyväksyttäviä syitä, tulee lisäksi ehdotetun sääntelyn olla **välttämätön** hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Jo kansallisesta näkökulmasta poikkeuslakimenettelyyn turvautumisen kynnys tulisi olla merkittävän korkealla. Tältä osin välttämättömyysvaatimuksen täyttyminen edellyttää nähdäkseni huomattavasti eritellympää arviota juuri tällaisen sääntelyn välttämättömyydestä ja mahdollisen uhkan välittömyydestä. Jos lain soveltamiselle ei ole ilmennyt välttämätöntä tarvetta lain tähänastisena voimassaoloaikana, miten voidaan uskottavasti perustella sen voimassaoloajan pidentämisen välttämättömyyttä ehdotetulla tavalla. Samoin tulisi edellyttää tarkempia perusteluja ehdotetulle voimassaoloajan pituudelle. Hallituksen esityksestä en ole löytänyt myöskään kovin selkeää perustelua sille, miksi lain voimassaoloaikaa ehdotetaan pidennettäväksi juuri ehdotetulla tavalla. Perusteluissa tosin mainitaan esimerkiksi, että vain vuoden voimassa olevaa sääntelyä voidaan pitää ”varsin lyhytaikaisena varsinaisen näkökulmasta” (ks. HE, s. 22).

Perustuslakivaliokunnan argumentaatiossa lausunnossa PeVL 26/2024 vp on keskeisellä sijalla seuraava kappale:

(49) Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mielestä olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa

toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Olennaista on, että oikeusvaltiossa on laissa säädetty toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi.

Kyseinen kappale viittaa oikeusvaltion oikeuteen puolustaa itseään siihen kohdistuvia uhkia vastaan, viime kädessä keinoin, jotka eivät näytä täyttävän oikeusvaltion itsensä asettamia vaatimuksia, kuten valtion kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Keskustelu oikeusvaltion itsepuolustuksesta on tärkeää ja tällaisella oikeusvaltion itsepuolustusargumentilla voi olla joissakin tilanteissa tiettyä painoarvoa, mutta pidän periaatteessa ongelmallisena ja vaarallisenakin, jos tällaisella yleisluonteisella kannanotolla perustellaan sitä, ettei valtion tule noudattaa perustuslakiaan tai sitä velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia täysimääräisesti. Juuri perustuslaki ja ihmisoikeussopimukset ja niiden tunnollinen noudattaminen ovat demokratian ja oikeusvaltion tärkeimpiä takeita. Kiinnitän huomiota myös siihen, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat ottaneet huomioon sopimusvaltioiden tarpeen poiketa poikkeuksellisissa olosuhteissa tietyistä ihmisoikeusvelvoitteista (esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla). Tällaiset poikkeusmahdollisuudet rajoittuvat kuitenkin kansakunnan elämää uhkaaviin poikkeusoloihin ja siltäkin osin tietyt oikeudet (kuten oikeus elämään ja kidutuksen kieltäminen) on suljettu poikkeusmahdollisuuden ulkopuolelle. Nyt käsillä olevassa tilanteessa ollaan vielä merkittävän kaukana kansakunnan elämää uhkaavista poikkeusoloista, joten osittainkin irrottautuminen Suomen ihmisoikeusvelvoitteista viittaamalla yleisluontoisesti oikeusvaltion itsepuolustautumisoikeuteen on tämä huomioon ottaen valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista.

Kokoavasti totean valtiosääntöoikeudellisena kannanottonani, että jatkettavaksi ehdotettu laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on sisällöltään ristiriidassa perustuslain 9 §:n 4 momentin ja 21 §:n kanssa, samoin kuin edellä esitetyllä ja perustuslakivaliokunnankin toteamalla tavalla useiden Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Lain voimassaoloajan merkitsee aikaisemman poikkeuksen laajentamista, eikä sitä voida toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta ei tule kuitenkaan käsitykseni mukaan hyväksyä myöskään perustuslain 73 §:n tarkoittamassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Poikkeuslakimenettelyyn ei tule turvautua tilanteissa, joissa poikkeuslaki merkitsisi ristiriitaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Pidän valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuna omaksua lähtökohdaksi arvioitaessa nyt käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen

perustuslainmukaisuutta ja suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin valtiosääntöoikeudellisena, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat supistaneet perustuslain 73 §:ssä tarkoitetun poikkeuslakimenettelyn hyväksyttävää käyttöalaa niin, että sitä ei voida valtiosääntöoikeudellisesti kestäväällä tavalla käyttää sellaisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämiseen, jotka ovat samanaikaisesti ristiriidassa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Olen hyvin tietoinen siitä, että perustuslakivaliokunta hahmotti poikkeuslain käyttöalaa toisin aikaisemmassa lausunnossaan PeVL 26/2024 vp. Käsitykseni mukaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien noudattamisen valvontaa ei voida kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti kestävästi eriyttää siten, että perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ei otettaisi huomioon samanaikaisesti sekä kansallisen perustuslain että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaatimuksia. Kansainvälisesti poikkeuksellisen ja perustuslain arvovallan kannalta jo lähtökohtaisesti ongelmallisen poikkeuslakimenettelyn avulla ei voida valtiosääntöoikeudellisesti kestävästi oikeuttaa ihmisoikeussopimusten vastaisten lakien säätämistä.

En ole edellä käsitellyt lakiehdotuksen suhdetta EU-oikeuteen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lyhyesti, että hallintovaliokunta on arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset (HE, s. 33). Vuoden 2024 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta edellytti, että hallintovaliokunta selvittäisi tarkkaan sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen osoittaen tältä osin eräitä täsmällisiä selvityskohteita (PeVL 26/2024 vp, kappale 63). En ole vakuuttunut siitä, että hallintovaliokunnan mietintöön sisältyvä alkuperäisen lakiehdotuksen suhdetta EU-oikeuteen koskeva tarkastelu (ks. HaVM 15/2024 vp, s. 12-26) on tältä osin riittävä poistamaan lain EU-oikeuden mukaisuuteen liittyvät epäilykset.