

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp). Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa vedotaan perustuslakivaliokunnan alkuperäisestä lakiesityksestä antamaan lausuntoon 26/2024 vp. Tämä lausunto syntyi ankarassa poliittisessa paineessa, eikä sitä käsiteltäessä noudatettu niitä valtiosääntöisiä konventioita (sovinnaissääntöjä), jotka ovat turvanneet oikeuden ja politiikan herkkää tasapainoa valiokunnassa. Perusteilla, jotka käyvät ilmi valiokunnalle 5.6.2024 antamastani lausunnosta, lakiehdotus ei täyttänyt niitä edellytyksiä, joita perustuslain 73 § asettaa perustuslaista tehtävälle rajatulle poikkeukselle. Lakiehdotus oli lisäksi ristiriidassa Suomen *ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa. Katson, että perustuslakivaliokunnan lausunnolla 26/2024 ei ole ennakkopäätösarvoa nyt käsiteltävänä olevassa asiassa eikä myöskään valiokunnan käsiteltäväksi tulevaisuudessa tulevista asioista.*

Kun alkuperäistä lakiehdotusta ei olisi tullut käsitellä rajattuna poikkeuksena perustuslaista, myöskään lain voimassaolon jatkamista tarkoittavaa ehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Minulla ei ole syytä muuttaa aikaisemmassa lausunnossani esittämiäni oikeudellisia arvioita. Uudistan 5.6.2024 esittämäni.

Helsingissä 1.4.2025

Kaarlo Tuori

Liite

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Poikkeusolo vai normaaliaikojen häiriötila?

Perustuslain 23 §:ssä on säädetty perusoikeuksista poikkeusoloissa tehtävistä poikkeuksista. Pykälän 1 momentti kuuluu seuraavasti:

”Perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.”

Valmiuslaki (1552/2011) on yleislaki, jossa on säädetty viranomaisten erityisistä toimivaltuuksista perustuslain 23 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Lain tarkoituksena on ”poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys”. Lain 3 §:n poikkeusolojen määritelmää

täydennettiin vuonna 2022 niin sanottujen hybridihyökkäysten varalta. Tätä tarkoittava uusi poikkeusolo määritellään lain 3 §:n 6) kohdassa seuraavasti:

” sellainen

- a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
- b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
- c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
- d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
- e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
- f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
- g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.”

Nyt käsiteltävän lakiesityksen perustelujen mukaan ehdotettu laki ei olisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettu laki, joka säädettäisiin ”kansakuntaa vakavasti uhkaavaa poikkeusoloa” silmällä pitäen ja joka mahdollistaisi tilapäiset perusoikeuspoikkeukset. Lakia ei hallituksen mukaan säädettäisi ”poikkeusoloa” vaan ”normaaliaikojen häiriötilannetta” varten, eikä laki olisi poikkeusolojen poikkeuslainsäädäntöä vaan normaaliaikojen normaalilainsäädäntöä. Kuitenkin lain soveltamisedellytykset on määritelty siten, että perustuslain 23 §:n mukainen poikkeusolon määritelmä näyttäisi täyttyvän ja että kyseessä olisi nimenomaan valmiuslain uuden 3 §:n 6) kohdan

mukainen poikkeusolo. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista voitaisiin rajoittaa, kun ”on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä” ja kun ”vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta”. Lisäksi lain soveltamisen aloittamiseen ehdotetaan kytkettäväksi saman kaltaiseen tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteiseen tilannearvioon kuin valmiuslainkin toimivaltuuksien käyttöönotto. Myös tällainen poikkeuksellinen lain soveltamisen aloittamismekanismi viittaa normaaliaikojen lainsäädännön sijasta poikkeusolojen sääntelyyn.

Hallituksen esityksessä ei lainkaan perustella valittua lainsäädäntöstrategiaa. Säännökset hybridivaikuttamisen ja välineellistetyn maahanmuuton varalta ehdotetaan perustuslain 23 §:n ja valmiuslain sijasta säädettäväksi perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Lakiesityksen vaihtoehtojen tarkastelussa perustuslain 23 §:ää tai valmiuslakia ei edes mainita. On vaikea välttyä vaikutelmalta, että perustuslain 23 §:n mukainen etenemisjärjestys on hylätty sen vuoksi, että tässä pykälässä on erikseen mainittu, että perusoikeuksista tehtävien poikkeuksien on oltava Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Kuitenkin, kuten jäljempänä esitän, näistä velvoitteista ei voi poiketa myöskään perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena.

Voidaan perustellusti epäillä, onko hallituksen valitsema lainsäädäntöstrategia, jossa poikkeusoloa varten tarkoitettu lakia irrotetaan perustuslain 23 §:n yhteydestä ja ehdotetaan säädettäväksi perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena, valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen.

Täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakava vaarantuminen

Ehdotetun lain soveltaminen edellyttää Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavaa vaarantumista. Esityksen perusteluissa välineellistettyä maahanmuuttoa kuvataan useassa yhteydessä uhkaksi Suoimen täysivaltaisuudelle. Hallitus ei kuitenkaan missään yhteydessä avaa, miten välineellistetty maahanmuutto

uhkaksi Suomen täysivaltaisuutta. Esityksessä ei myöskään määritellä, mitä Suomen täysivaltaisuudella siinä tarkoitetaan.

Sekä hallituksen uutta perustuslakia koskevassa esityksessä (HE 1/1998 vp) että perustuslakivaliokunnan myöhemmässä lausuntokäytännössä on omaksuttu muodollinen täysivaltaisuuden käsite. Tällaiseen täysivaltaisuuden käsitteeseen perustui esimerkiksi Nato-sopimusta koskeva lausunto (PeVL 80/2022 vp), jossa katsottiin, että sopimus ei rajoita Suomen täysivaltaisuutta. Lausunnossa kohdassa 22) selostettiin perustuslain esitöissä omaksuttua täysivaltaisuuden määritelmää:

Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin ([HE 1/1998 vp](#), s. 71).

Hallituksen nyt käsiteltävä esitys ei täsmennä, miten siinä kuvattu välineellistetty maahanmuutto voisi muodollis-oikeudellisessa suhteessa uhata Suomen ”kykyä säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta”, ”valtaa päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden” taikka ”vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin”.

”Kansallinen turvallisuus” on täysivaltaisuudesta poiketen määritelty esityksen perusteluissa. Määritelmä on hyvin lakea, mutta sillä on perusteensa esimerkiksi perustuslain nykyisen 10.4 §:n esitöissä. Myös tässä perustuslain kohdassa viitataan vakavaan uhkaan kansalliselle turvallisuudelle. Kuitenkin kansallisen turvallisuudenkin

käsitteen epämääräisyydellä – samoin kuin täysivaltaisuuden kohdistuvan uhkan määrittelemättömyydellä – on merkitystä arvioitaessa, täyttääkö ehdotus perustuslain 73.1 §:n mukaisen ”rajatun” poikkeuksen vaatimuksen. Keskityn kuitenkin jäljempänä tätä vaatimusta tarkastellessani arvioimaan, kajoaako lakiehdotus perustuslakimme perusratkaisuihin.

Palautuskielto ehdottomana oikeutena

Palautuskielto on vahvistettu ehdottomana oikeutena Suomen perustuslaissa, Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomessa suoraan sovellettavassa EU-oikeudessa. Perusoikeuden tai ihmisoikeuden ehdottomuus tarkoittaa, että sitä ei saa rajoittaa – Suomessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten nojalla – eikä siitä myöskään saa tehdä poikkeuksia Suomen perustuslain 23 §:n poikkeusoloja koskevan säännöksen tai ihmisoikeussopimusten hätätila-artiklojen nojalla. Kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten vahvistamien ihmisoikeuksien ehdottomuuden välillä on läheinen yhteys. Jos ihmisoikeus on ehdoton siten, että siihen ei liity rajoituslauseketta ja että siitä ei voida tehdä poikkeuksia edes kansallisen hätätilan aikana, vastaava kansallinen perusoikeus on myös ehdoton eivätkä rajoitukset tai poikkeukset poikkeusoloissa ole sallittuja.

Perustuslain 9.4 §:n mukaan ”ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu”. Palautuskielto on erikseen mainittu Geneven pakolaissopimuksen 33(1) artiklassa ja kansainvälisessä kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa. Vallitseva kanta kansainvälisessä oikeudessa on, että myös kansainvälinen tapaoikeus sisältää palautuskiellon. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamiskäytännössä ehdoton palautuskielto on johdettu sopimusten artikloista, jotka takaavat oikeuden elämään sekä kieltävät kidutuksen ja muun. ihmisarvoa loukkaavan kohtelun. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltää erikseen joukkokarkotukset. Palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon kannalta tärkeä on myös sopimuksen 13 artiklan mukainen oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Artiklan mukaan ”jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on

loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä”.

Hallituksen ehdottama laki sijoittuu EU:n ns. menettelydirektiivin soveltamisalaan. EU:n perusoikeuskirja puolestaan velvoittaa jäsenvaltioiden tuomioistuimia ja muita viranomaisia EU-oikeuden soveltamisalalla. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven 1951 yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 1967 pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19(1) artikla sisältää joukkokarkotusten kiellon ja 19(2) artikla palautuskiellon: ”Ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.”

Jos Suomen kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa sovellettavana olevan EU-oikeuden - kuten menettelydirektiivin tai perusoikeuskirjan - kanssa, tuomioistuimen tai muun viranomaisen on EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti sovellettava kansallisen lainsäädännön sijasta EU-oikeutta.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja YK:n KP-sopimuksen, auktoritatiivinen ja sopimusvaltioita sitova tulkinta kuuluu sopimusten valvontaelimille, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Ihmisoikeussopimusten tulkintakäytännöllä on välitön vaikutus myös kansallisen perustuslain tulkintaan. Perusoikeusuudistuksessa omaksutun lähtökohdan mukaan kansalliset perusoikeudet tarjoavat vähintään saman suojan kuin vastaavat ihmisoikeudet. Ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytäntö määrittelee niin ikään niiden ihmisoikeusvelvoitteiden sisällön, joita on kunnioitettava myös perustuslain 23 §:n mukaisissa poikkeusoloissa. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten ja muiden viranomaisten on puolestaan sovellettava EU-oikeutta, mukaan luettuna perusoikeuskirjaa ja menettelydirektiiviä, sellaisena kuin EU-tuomioistuin on sitä tulkinnut.

Lakiehdotuksen suhde Euroopan ihmisoikeussopimukseen

Lakiehdotuksen 3.1 § antaisi tässä lainkohdassa määriteltujen soveltamisedellytysten täyttyessä valtioneuvoston yleisistunnolle toimivallan päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään (4.1 §). Ehdotuksen 4.2 §:n mukaan taas ”maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan”. Henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, missä hän voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Erikseen ehdotetaan säädettäväksi, että maasta poistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. (4.3 §)

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin lakiehdotuksen 5 §:n mukaan vastaan, jos se on ”rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi”. Lisäksi hakemus otettaisiin vastaan, ”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”. (5 §)

Kansallisen perustuslakimme 9.4 §:n ja ihmisoikeusvelvoitteidemme kannalta olennaista on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen palauttamiskieltoa koskeva oikeuskäytäntö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen keskeiset ratkaisut palautuskiellon, joukkokarkotuksen kiellon ja tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksen kannalta ovat 13.02.2020 annettu päätös asiassa *N.D. and N.T. v. Spain* (Applications 8677/15 and 8697/15) ja 14.12.2020 annettu päätös asiassa *M.K. and others v. Poland*. Näihin ratkaisuihin ihmisoikeustuomioistuin on sittemmin viitannut esimerkiksi tuoreessa päätöksessään asiassa *Sherov and others v. Poland* (4.4.2024, Applications 54029/17 and others).

Ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta keskeisissä tulkintakysymyksissä on vakiintunut, ja se on vahvistettu tuoreissa ratkaisuisa. Hallituksen esityksen väite, että EIT:n ratkaisut eivät koskisi sellaista maahantuloa, josta nyt on kyse, ei yksinkertaisesti pidä paikkaansa. Sekä tapauksessa *N.D. and N.T. v. Spain* että tapauksessa *M.K. and others v. Poland* oli kyse joukkomittaisesta maahantulosta kolmannelta valtiosta (Marokko ja Valko-Venäjä). Valko-Venäjällä oli tapauksessa *M.K. and others v. Poland* selvästikin samanlaisia ”välineellistetyin maahantulon” tavoitteita, joita nyt käsiteltävällä hallituksen esityksellä pyritään torjumaan. Ihmisoikeustuomioistuin oli näistä hyvin tietoinen, vaikka ei käyttänytään päätöksessään välineellistetyin maahantulon käsitettä. Marokko puolestaan ohjaili pakolaisvirtoja Espanjan Välimeren etelärannikolla sijaitsevien Ceuta- ja Melilla-alueiden rajoille vaikuttaakseen Espanjan Länsi-Saharan politiikkaan. Ihmisoikeustuomioistuin oli tietysti tietoinen tästäkin poliittisesta kontekstista, mutta ei antanut sille argumentaatioissaan merkitystä. Mikään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ei viittaa siihen, että tuomioistuin olisi muuttamassa tulkintalinjaansa ja että se antaisi välineellisen maahantulon kontekstille merkitystä arvioidessaan palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon sekä tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimuksen noudattamista. Epämääräinen ja yleinen viittaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen dynaamiseen tulkintakäytäntöön ei riitä perusteeksi tulkita Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden sisältöä mitenkään muuten kuin noudattamalla tuomioistuimen vakiintunutta ja useissa tuoreissa ratkaisuisa vahvistettua tulkintalinjaa, jonka muuttamisesta ei ole olemassa mitään merkkejä.

Ihmisoikeustuomioistuimen tulkintalinjaa on sinänsä oikein kuvattu hallituksen esityksessä. Siihen kuuluu muun muassa kunkin maahan tulijan tai maahan pyrkivän oikeus jättää turvapaikkahakemus, hakemusten yksilöllinen. käsittely ja oikeus saada perusteltu ja muutoksenhakukelpoinen päätös. Hallituksen ehdottamat säännökset eivät näitä vaatimuksia täytä. Niinpä oikeus jättää turvapaikkahakemus kuuluu muillekin maahan pyrkijöille kuin lakiehdotuksen 5 §:n tarkoittamille lapsille, vammaisille tai muille erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, joiden hakemus voitaisiin rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion perusteella ottaa vastaan. Lakiehdotuksen ongelmia palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon kannalta ei myöskään poistaisi poikkeussäännös, jonka mukaan turvapaikkahakemus voitaisiin ottaa vastaan silloin kun ”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”. Rajavartiomies ei ole oikea viranomainen tällaista arviota tekemään, eikä lakiehdotuksen 5 §:n tarkoittamissa poikkeustilanteissa tehtäisi muutoksenhakukelpoista valituspäättöstä. Vaatimus tehokkaasta oikeussuojakeinosta ei täytyisi. Hallituksen esityksessä mainitaan useita kertoja lakiehdotuksen ja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden välisistä ”jännitteistä”. On eufemismi puhua jännitteistä silloin, jos lakiehdotus ei riitä täyttämään Euroopan ihmisoikeustuomioimen vakiintuneen tulkintakäytännön perustelemia vaatimuksia.

Lakiehdotuksen suhde EU-oikeuteen

EU:n tuomioistuin on antanut 30.6.2022 ennakkoratkaisumenettelyssä Liettuaa koskevan päätöksen (C-72/22 PPU), joka valaisee EU-oikeudellisen, perusoikeuskirjan 18 artiklaan ja menettelydirektiivin soveltamista juuri sen kaltaisissa tilanteissa, joista hallituksen lakiehdotuksessa on kysymys. Tästäkin tapauksesta hallituksen esityksessä väitetään, että se ei koske samanlaista tilannetta kuin hallituksen lakiehdotus ja että tulkintatilanne olisi EU-oikeudessakin avoin. Tämäkään väite ei pidä paikkaansa. Tapauksessa oli nimenomaan kyse joukkomittaisesta, ”välineellistetyistä maahantulosta” Liettua ja Valko-Venäjän rajalla. Liettuan hallitus oli lisäksi julistanut samankaltaisen poikkeustilan, joka hallituksen lakiehdotuksen mukaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston tulisi yhdessä todeta, ennen kuin lakia voitaisiin alokaa soveltaa. Väite, että tilanteet eivät olisi oikeudellisesti merkityksellisissä suhteissa vertailukelpoisia, voi perustua ainoastaan siihen, että EUT ei ole ratkaisussaan käyttänyt termiä ”välineellistetty maahantulo” ja että hallituksen lakiehdotuksessa ei puolestaan käytetä termiä ”hätätila” tai ”poikkeustila” tai ”poikkeusolo”. Jos sille, että tuomioistuin ei käytä termiä ”välineellistetty maahantulo”, ylipäätään annetaan oikeudellista merkitystä, merkitys on se, että tällaisella käsitteellä ei ole sijaa EU:n turvapaikkaoikeudessa. ”Hätätila”- ja ”poikkeusolo”-termien välttämisen osalta viittaa

siihen, mitä edellä olen todennut hallituksen esityksen suhteesta perustuslain 23 §:ään. Lisäksi myöskään Liettua ei ollut EUT:ssa ratkaisussa tapauksessa julistanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan tarkoittamaa hätätilaa. Myös Liettuassa kyse oli samankaltaisesta oikeudellisesti erikoislaatuista ”normaaliaikojen häiriötilanteesta”, millaiseksi lakiehdotuksen tarkoittamaa tilannetta hallituksen esityksessä kuvataan.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen kannalta olennaisia tuomion kohtia voidaan lainata seuraavasti:

58 Siltä osin kuin on kyse erityisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ”tekemisestä”, on täsmennettävä, että direktiivin 2013/32 7 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion alueella, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla, vaikka hän oleskelisi laittomasti kyseisessä maassa. Hänelle on myönnettävä tämä oikeus riippumatta siitä, minkälaiset menestymismahdollisuudet tällaisella hakemuksella on. ...

59 Direktiivin 2013/32 6 artiklan 2 kohdassa säädetään lisäksi jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian ...

60 ... hakemuksen tekemisen, rekisteröinnin ja jättämisen yhteydessä on noudatettava direktiivin 2013/32 tavoitetta taata tosiasiallinen eli mahdollisimman helppo pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn

61 Toisaalta oikeus tehdä tällainen hakemus on edellytyksenä ensinnäkin sille, että kunnioitetaan oikeuksia siihen, että kyseinen hakemus rekisteröidään ja voidaan jättää ja tutkia direktiivissä 2013/32 säädetyissä määräaajoissa, ja toiseksi viime kädessä turvapaikkaoikeuden, sellaisena kuin se taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan ... 18 artiklassa, tehokkuudelle ...

63 Näin ollen on todettava, että ulkomaalaislain 14012 §:n 1 momentin kaltaisen kansallisen lainsäädännön, jonka mukaan laittomasti maassa oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta viedään Liettuan alueelle saapumisen jälkeen jo pelkän laittoman oleskelun vuoksi mahdollisuus tehdä tai jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, soveltaminen estää siten kyseistä kansalaista käyttämästä tehokkaasti perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistettua oikeutta.

Euroopan Unionin tuomioistuin otti 9.11.2023 ratkaisemassaan, niin ikään ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa tapauksessa *X ym. vastaan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* kantaa niin sanottuun push-back menettelyyn Puolan ja Valko-Venäjän rajalla. Jälleen oli kysymys joukkomittaisesta ”välineellistetystä maahantulosta” ja jälleen on vaikea nähdä, missä olennaisessa suhteessa tilanne ei olisi ollut vertailukelpoinen hallituksen esityksen tarkoittaman tilanteen kanssa.

Lainaan tämänkin tuomioistuimen päätöksen nyt käsiteltävän hallituksen esityksen kannalta keskeisiä kohtia:

50 Ensinnäkin unionin ulkorajoilla tapahtuvista pushback-menettelyistä, joilla käytännössä poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka pyrkivät jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, tai poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka ovat jättäneet tällaisen hakemuksen unionin alueelle tullessaan, ennen kuin hakemus on tutkittu unionin lainsäädännössä säädetyllä tavalla, on todettava, että ne ovat vastoin kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 6 artiklaa.

51 Kyseinen säännös, joka koskee pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyyn, on yksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustoista ja se kuuluu unionin säännöksiin, joissa konkretisoidaan perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistettu perusoikeus saada kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema, kun unionin oikeudessa vahvistetut edellytykset täyttyvät Kyseinen säännös merkitsee sitä, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus myös jäsenvaltion rajoilla ilmoittamalla jollekin kyseisessä artiklassa mainituista viranomaisista halunsa

saada kansainvälistä suojelua. Hänelle on myönnettävä tämä oikeus, vaikka hän olisi kyseisellä alueella laittomasti, ja riippumatta siitä, minkälaiset menestymismahdollisuudet tällaisella hakemuksella on. ...

52 ... pushback-menettely on tämän yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustavan osatekijän vastainen, koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämisestä ja tarkastelusta muodostuvan menettelyn kulun unionin lainsäädännössä säädettyjen yksityiskohtaisien sääntöjen mukaisesti.

53 Pushback-menettely on joka tapauksessa direktiivin 2013/32 6 artiklan vastainen, ja sillä voidaan lisäksi loukata palauttamiskiellon periaatetta. Kuten Dublin III -asetuksen johdanto-osan kolmannesta perustelukappaleesta ilmenee, kyseinen periaate, jonka nojalla ketään ei voida palauttaa vainottavaksi, taataan perusoikeutena perusoikeuskirjan 18 artiklassa, tarkasteltuna yhdessä Geneven yleissopimuksen 33 artiklan ja perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan kanssa). ... Pushback-menettelyllä loukataan siis mainittua periaatetta ainoastaan, jos se muodostuu siitä, että henkilöitä, jotka pyrkivät tekemään unionissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, lähetetään takaisin kolmanteen maahan, jonka alueella heihin kohdistuu edellä mainittu vaara.

Hallituksen esityksessä spekuloidaan sillä, voitaisiinko kansallisen lainsäädäntömme poikkeamat EU:n turvapaikkaoikeudesta oikeuttaa Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4(2) artiklalla ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklalla. Edellisen sopimuskohdan mukaan unioni ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen”. Sopimuskohdan mukaan ”erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”. Kuten hallituksen esityksessä aivan oikein todetaan, sopimuskohdasta ”ei voida kuitenkaan tehdä yleistä päätelmää, jonka mukaan kaikki kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäisivät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle”.

SEUT 72 artikla sisältyy sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon. Tämän artiklan mukaan SEUT V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, EU tuomioistuin on katsonut, että artikla periaatteessa mahdollistaa EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Unionin tuomioistuin otti edellä jo tarkastelemassani Liettuaa koskevassa tuoreessa ratkaisussaan kantaa myös SEUT 72 artiklaan vetoamiseen perusteena poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Tuomioistuin korosti, että poikkeamisen mahdollisuutta on tulkittava suppeasti ja että 72 artikla ei perusta jäsenvaltioille oikeutta poiketa unionin oikeudesta vain viittaamalla velvollisuuksiin, joita niillä on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Linaan seuraavassa ratkaisun näiltä osin olennaisia kohtia:

68 Perustellakseen ulkomaalaislain ... rajoitukset, jotka koskevat oikeutta tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, Liettuan hallitus vetoaa ... yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, joka Liettuan tasavaltaan kohdistuu sen rajoilla erityisesti Valko-Venäjältä tulevien ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi.

69 Näissä olosuhteissa on todettava, että SEUT 72 artiklan mukaan kyseisen sopimuksen kolmannen osan V osaston määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

70 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. ... EUT-sopimuksessa määrätään sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista ainoastaan tietyissä tarkoin määritellyissä tapauksissa. Niistä ei voida päätellä, että EUT-sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden

vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen

71 Lisäksi SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

72 Näissä olosuhteissa ja kun otetaan huomioon tämän tuomion 70 ja 71 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö, sillä, että vedotaan yleisesti uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisten joukoittainen maahantulo aiheuttaa yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, ei voida SEUT 72 artiklan mukaan oikeuttaa ulkomaalaislain ... säännöstä, joka johtaa siihen, että jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta evätään tosiasiallisesti oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kyseisen jäsenvaltion alueella.

Hallituksen esityksessä kiistetään näiltäkin osin ratkaisun – samoin kuin tuomioistuimen muidenkin saman suunaisten ratkaisujen – merkitys hallituksen lakiehdotuksen tarkoittamassa tilanteessa väittämällä, että ”tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa”. Hallituksen mukaan ”näin ollen tuomioistuin ei ole myöskään ottanut kantaa, olisiko tällaisessa tilanteessa poikkeaminen EU-sekundaarilainsäädännöstä SEUT 72 artiklan mukaisesti yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa mahdollista”. Kuten olen jo edellä todennut, Liettuaa koskeva tapaus on olennaisissa suhteissa saman kaltainen hallituksen lakiehdotuksen tarkoittaman tilanteen kanssa. Tuomioistuimen käytäntö ei jätäkaan minkäänlaista epäselvyyttä tuomioistuimen ja samalla EU-oikeuden kielteisestä kannasta SEUT 72 artiklan käyttämiseen EU:n sekundäärioikeudesta poikkeamisen oikeuttamisperusteena sen kaltaisissa tilanteissa, joista hallituksen ehdotuksessa on kyse.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen EU-oikeuden merkitystä koskeva kohta ei perustu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, eikä säätämisyjärjestysperusteluissa konstruoidulla SEU 4(2) artiklan ja SEUT 72 artiklan tulkintakehikolla ole tukea EU-oikeudessa. Hallitus esittelee tulkintakehikkoon seuraavasti:

Esitettävän lain mukaisia rajoitusmahdollisuuksia tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, ovatko rajoitukset ensinnäkin asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja olisiko kyse yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuihin vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Tarkasteluun tulisi myös ottaa, aiheutuuko tilanteesta valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Huomioon tulisi ottaa myös muita perustavanlaatuisia perusoikeuksia kuten EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukainen henkilökohtaista turvallisuutta koskeva oikeus.

Erikoisena voi pitää, että tulkintakehikossa EU:n perusoikeuskirjasta mainitaan henkilökohtaista turvallisuutta koskeva 6 artikla mutta ei lainkaan turvapaikkaoikeutta sekä joukkokarkotuksen kiellon ja palautuskiellon vahvistavia 18-19 artiklaa. Säätämisyjärjestysperustelujen johtopäätöksenä on, että ”vaikka ehdotettu lainsäädäntö on jännitteisessä suhteessa EU:n turvapaikkamenettelyä koskevan lainsäädännön kanssa, voidaan sen soveltamiseen johtavassa tilanteessa katsoa olevan kyse sellaisesta tilanteesta, jonka yhteydessä poikkeaminen EU-oikeudesta SEUT 72 artiklan tai SEU 4 artiklan 2 kohdan nojalla yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi taikka sisäisen tai kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi voi olla mahdollista”. Hallitus ottaa myös kantaa lain sovellettavuuteen EU-oikeuden kannalta valtioneuvostossa, toimivaltaisessa viranomaisessa ja tuomioistuimessa: ”Ottaen huomioon ilmiön luonteen ja sen vaikutuksen Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle voidaan esitettyjen toimien katsoa liittyvän erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdassa mainittuihin valtion keskeisiin tehtäviin alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa, yleisen järjestyksen ylläpitämisessä sekä kansallisen turvallisuuden takaamisessa ja SEUT 72 artiklan tarkoittamaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tai sisäisen turvallisuuden

suojaamiseen ja näin ollen esityksellä voidaan katsoa olevan riittävät perusteet unionin oikeudessa, jotta lakia voitaisiin soveltaa valtioneuvostossa, toimivaltaisessa viranomaisessa sekä tuomioistuimessa”. Myös näitä johtopäätöksiään esittäessään hallitus toistaa virheelliseksi toteamani väitteen, jonka mukaan ”nyt kyseessä oleva tilanne eroaa merkittävältä osin edellä mainituista tapauksista, joissa EU:n tuomioistuin on katsonut, että poikkeuksia ei ole ollut mahdollista tehdä”.

Hallitus myös toteaa, että ”perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmin kantaa täysin vastaavaan kysymyksenasetteluun, joten valiokunnassa on perusteltua arvioida asiaa”. EU-oikeutta kuitenkin tulkitsee myös Suomen tuomioistuimia ja muita viranomaisia sitovasti EU-tuomioistuin eikä eduskunnan perustuslakivaliokunta. Eduskunnalla ei myöskään ole toimivaltaa säätää – ei tavallisen lain mutta ei myöskään perustuslain säätämisyjärjestyksessä – poikkeuksia Suomea sitovasta EU-oikeudesta, jonka tulkinnasta päättää EU-tuomioistuin;.

Perustuslain 73.1 §:n tarkoittama rajattu poikkeus

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy laajahko jakso, jossa lakiehdotusta tarkastellaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustelujen mukaan ”lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin soveltaminen tarkoittaisi käytännössä perusoikeusrajoituksia sellaisten henkilöiden osalta, jotka olisivat välineellistetyin maahanmuuton kohdehenkilöitä”. Siksi ”on tarpeen arvioida esitystä erityisesti perustuslain 9 §:n 4 momentin ja perustuslain 21 §:n kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa”. Lausuma on yllättävä. Perustuslain 9 §:n 4 momentin vahvistama palautuskielto on ehdoton perusoikeus. Palautuskieltoon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä liitetty ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen tehokkaan oikeussuojan vaatimus tekee näiltä osin myös perustuslain 21 §:n takaamasta oikeudesta ehdottoman. Ehdottomia perusoikeuksia ei puolestaan voida lainkaan rajoittaa, eikä niihin sovelleta perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Hallitus tosin toteaa toisaalla säätämisyjärjestysperusteluissa, että ”toisaalta on huomattava, että perusoikeuksien

yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ole yleensä sovellettu ehdottomina pidettäviin perusoikeuksiin”. Tässä lausumassa huomiota kiinnittää varaus ”yleensä”. Jos yleisiä rajoitusedellytyksiä on sovellettu ehdottomiin perusoikeuksiin, tämä on ollut valtiosääntöoikeudellinen lapsus. En tosin tunne tällaisia tapauksia perustuslakivaliokunnan käytännöstä.

Yleisiä rajoitusedellytyksiä tarkastellessaan hallitus yksilöi kohtia, joissa lakiehdotus on ristiriidassa perustuslain 19 §:n 4 momentin palautuskiellon ja ehdottomana perusoikeusoikeutena niin ikään suojatun perustuslain 21 §:n alaan kuuluvan tehokasta oikeussuojakeinoa koskevan oikeuden kanssa. Hallituksen suosima eufemismi ”jännitteinen suhde” – ilmausta käytetään hallituksen esityksessä parikymmentä kertaa – on yleensä käännettävä ristiriidaksi. Hallituksen johtopäätöksenä yleisten rajoitusedellytysten tarkastelusta on, että ”ehdotettu sääntely ei ole yhteen sovitettavissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa, minkä vuoksi ehdotusta ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä”. Johtopäätöstä on syytä täsmentää toteamalla, että yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ylipäätään sovelleta ehdottomiin perusoikeuksiin.

Yleisiä rajoitusedellytyksiä koskevan johtopäätöksensä jälkeen hallitus siirtyy tarkastelemaan, voitaisiinko lakiehdotus kuitenkin käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Hallituksen esityksessä on selostettu perustuslain esitöissä omaksuttuja lähtökohtia, joiden mukaisesti määritellään, onko poikkeus tässä perustuslain kohdassa tarkoitettulla tavalla rajattu. Näiden lähtökohtien mukaan poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Lisäksi sillä ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.

Perustuslain keskeisiin ratkaisuihin kuuluvat periaatteet, jotka määrittelevät kansallisten perusoikeuksien ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa – kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksessa – vahvistettujen ihmisoikeuksien välisiä suhteita. Jos näihin ratkaisuihin puututaan, puututaan myös perusoikeusjärjestelmämme kokonaisuuteen. Periaatteisiin kuuluu, että kansalliset perusoikeudet tarjoavat vähintään samantasoisien ja -laajuisen suojan kuin vastaavat ihmisoikeusoikeudet,

sellaisina kuin ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tämän suojan ovat määritelleet. Lähtökohta ilmenee myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Niihin kuuluu, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Samaa lähtökohtaa heijastaa perustuslain 23 §, jossa on säädetty perusoikeuksista poikkeusoloissa tehtävistä poikkeuksista. Säännöksessä todetaan erikseen, että myöskään tällaiset poikkeukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Perusoikeus- ja ihmisoikeusjärjestelmän yhteen kietoutuminen ilmenee myös ehdottomia perusoikeuksia koskevassa doktriinissa, joka niin ikään kuuluu perusoikeusjärjestelmämme ja samalla koko perustuslakimme perusratkaisuihin. Ehdottomia ovat perusoikeudet, kuten perustuslain 9 §:n 4 momentin mukainen palautuskielto, joita vastaavat ihmisoikeudet on määritelty ehdottomiksi kansainvälisissä sopimuksissa ja niiden valvontakäytännössä. Ehdottomia ihmisoikeuksia on kunnioitettava kaikissa oloissa, niin normaalioloissa, kansallisen hätätilan aikana kuin ”normaaliaikojen häiriötilanteissa” (jota käsitettä kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät ylipäättään tunne). Ehdottomien perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien ehdottomuutta ei voida väistää määrittelemällä tilanne ”normaaliaikojen häiriötilanteeksi” ja säätämällä poikkeuksista perustuslain 73 §:n 1 momentin nojalla ”rajattuna poikkeuksena” perustuslakiin.

Perustuslain perusratkaisuihin, joita perustuslain 23 § samoin kuin perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset heijastavat, kuuluu myös, että Suomi kunnioittaa kaikissa oloissa ihmisoikeusvelvoitteitaan.

EU-oikeuden jäsenvaltioita sitova tulkinta kuuluu Euroopan unionin tuomioistuimelle. Vastaavasti ihmisoikeussopimusten sopimusvaltioita sitova tulkinta ei myöskään kuulu jäsenvaltioille vaan sopimusten valvontaelimille, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Tämäkin on osa niitä kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeuksien suhdetta määritteleviä periaatteita, jotka ovat perustuslakimme perusratkaisuja ja joista ei voida tehdä perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettua rajattua poikkeusta.

Hallituksen esityksessä pyritään kiistämään kahdella perusteella ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneena pidettävä käytäntö palautuskiellon, joukkokarkotuksen kiellon ja tehokkaan oikeussuojakeinoin vaatimuksen tulkinnassa. Ensinnäkin viitataan siihen, että palautuskiellosta on sovittu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ajankohtana, jolloin välineellistettyä maahantuloa ei vielä esiintynyt, ja että kansainvälisen oikeuden tulkinta muuttuu soveltamiskontekstin muuttuessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen todetaan noudattavan sopimuksen soveltamisolosuhteet huomioon ottavaa ”dynaamista” tulkintaa. Sopimusvaltiot eivät kuitenkaan voi nojata tulkintaansa ihmisoikeusvelvoitteistaan siihen, miten sopimusten valvontaelinten käytäntö mahdollisesti tulevaisuudessa muuttuu. Näin on asianlaita erityisesti silloin, kun muutoksesta ei ole mitään merkkejä vaan vakiintunut käytäntö on päinvastoin vahvistettu tuoreissa ratkaisuissa

Toiseksi hallituksen esityksessä väitetään toistuvasti, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen – tai Euroopan unionin tuomioistuimen – ratkaistavana ei ole ollut tilannetta, joka olisi yhtenevä lakiehdotuksessa tarkoitettujen tilanteiden kanssa. Näillä perusteilla hallitus antaa ymmärtää, että niin ihmisoikeusvelvoitteiden kuin EU-oikeudenkin tulkintatila olisi siten avoin, että Suomen hallitus ja eduskunnan perustuslakivaliokunta voisi täyttää sitä spekulatiivisilla tulkinnoilla, jotka ovat – kuten hallitus myöntää – ”jännitteisessä suhteessa” ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen aivan tuoreidenkin ratkaisujen kanssa. On syytä jälleen kerran todeta, että väite siitä, että tilanteet, joista näissä ratkaisuissa on ollut kyse, eivät olisi olennaisissa suhteissa yhteneviä hallituksen esityksen tarkoittamien tilanteiden kanssa, ei pidä paikkaansa.

Johtopäätökseni on, että hallituksen lakiehdotusta ei voida säätää perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Lakiehdotus kajoaa perustuslain perusratkaisuihin: kansallisten perusoikeuksien tarjoaman suojan minimitason määrittelemiseen vastaavien ihmisoikeuksien kautta; ehdottomien perusoikeuksien suojan ehdottomuuteen; kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden velvoittavuuteen kaikissa oloissa – niin normaalioloissa, perustuslain 23 §:n poikkeusoloissa kuin ”normaaliaikojen häiriötilanteiksi” ristityissä tilanteissa; ja ihmisoikeuksien kansainvälisten valvontaelinten tulkintamonopoliin ihmisoikeusvelvoitteiden täsmentämisessä.

Lisäksi on syytä tähdentää, että siinäkin tapauksessa, että perustuslakivaliokunta vastoin tässä lausunnossa esittämiäni argumentteja pitäisi perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettua rajattua poikkeusta mahdollisena ja eduskunta säätäisi tätä tarkoittavan lain, Suomi ei voisi kansainvälisoikeudellisessa suhteessa tinkiä ihmisoikeusvelvoitteistaan edes tällaisella perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla. Suomalaiset tuomioistuimet tai muut viranomaiset eivät myöskään voisi EU-oikeudellisessa suhteessa olla noudattamatta EU:n perusoikeuskirjaa ja turvapaikka-oikeudellista sekundäärilainsäädäntöä tai EU-oikeuden etusijaperiaatetta siinäkin tapauksesta, että perustuslakivaliokunta katsoisi, että hallituksen lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna poikkeuksena. Perustuslain säätämisyjärjestyksessä käsiteltävällä lailla voidaan tehdä poikkeus ainoastaan kansallisesta perustuslaista, ei sen sijaan Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista taikka EU:n perusoikeuskirjasta, sekundäärilainsäädännöstä tai EU-oikeuden etusijaperiaatteesta.

Viittaukset perustuslain 106 §:ään

Hallituksen esityksessä on ainakin kolmessa yhteydessä viitattu perustuslain etusijaa koskevaan PL 106 §:ään ja sen esitöihin. PL 106 §:n mukaan ”jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle”. Hallitus mainitsee tämän perustuslain säännöksen sekä kansallisen perustuslain että EU-oikeuden tarkastelussa.

En ole havainnut, että hallituksen esityksissä olisi aikaisemmin muistutettu tuomioistuinta perustuslain 106 §:stä ja erityisesti sen sisältämästä ilmeisyyden vaatimuksesta ja samalla ohjeistettu tuomioistuinta vaatimuksen tulkinnassa. Säättämisyjärjestysperusteluihin sisältyvässä kansallisen perustuslain tarkastelussa hallitus viittaa perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan silloin ”jos perustuslakivaliokunta on todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista

kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta” (PeVM 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan lausunnon merkitykseen perustuslain 106 §:n kannalta palataan vielä sääätämisyjärjestysperustelujen yhteenvetojaksossa.

Pidän tällaista hallituksen esityksen sisältämää tuomioistuinten ohjeistusta perustuslain 106 §:ään turvautumisessa valtiosääntöoikeudellisesti arveluttavana. Tuomioistuimet arvioivat itsenäisesti perustuslain 106 §:n soveltamisedellytyksiä, mukaan lukien sitä mitä merkitys perustuslakivaliokunnan lausunnolle on kulloinkin annettava. Tuomioistuimet ottavat tällöin huomioon perustuslakivaliokunnan harjoittaman abstraktin normikontrollin ja tuomioistuinten harjoittaman konkreettisen normikontrollin eroavuuden, samoin kuin sen, onko perustuslakivaliokunta ottanut lausunnossaan huomioon kaikki tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitykselliset oikeudelliset näkökohdat.

Perustuslain 106 §:ään viitataan myös sääätämisyjärjestysperustelujen jaksossa, jossa tarkastellaan EU-oikeuden merkitystä. Sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin ottanut kantaa ”täysin vastaavaan kysymyksenasetteluun” – kysymys on ennen kaikkea SEU 4(2) artiklan ja SEUT 72 artiklan merkityksestä hallituksen lakiehdotuksen EU-oikeudellisena oikeuttamisperusteena – mistä syystä perustuslakivaliokunnan on perusteltua arvioida asiaa. Hallitus lisää sääätämisyjärjestysperusteluissa, että ”perustuslakivaliokunnan lausunnolla on myös merkitystä perustuslain 106 §:n soveltamisen kannalta, jos lain säännöksen soveltaminen tulisi arvioitavaksi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa”. Hallituksen mukaan ”EU-oikeuden osalta arviointi kohdistuisi tällaisessa tiulanteessa etenkin perustuslain 1§:ään”. Mitä hallitus tällä lausumallaan tarkoittaa, jää avoimeksi.

Pidän hallituksen esityksen ohjeistusta perustuslain 106 §:n soveltamisesta myös EU-oikeuden soveltamisalalla vähintäänkin epäasiallisena sekä sisällöllisesti että tuomioistuinten itsenäisen harkintavallan kannalta. Hallitus sivuuttaa tässä sen olennaisen seikan, että ehdotettu laki kuuluu EU-oikeuden soveltamisalaan ja että EU-oikeuden soveltamisalalla kansallisia tuomioistuimia sitoo EU:n sekä primäärioikeus –

kuten EU:n perusoikeuskirja – että sekundäärioikeus – kuten menettelydirektiivi – ja että mahdollisessa ristiriitatilanteessa tuomioistuinten on EU:n etusijaperiaatteen mukaisesti sovellettava kansallisen oikeuden sijasta EU-oikeutta. Tämä koskee myös kansallista perustuslakia ja – voidaan lisätä – perustuslakivaliokunnan siitä esittämää tulkintaa. Tuomioistuimia sitovan tulkinnan EU-oikeudesta esittää Euroopan unionin tuomioistuimien, ei perustuslakivaliokunta. Tuomioistuimet harkitsevat itsenäisesti EU-oikeuden soveltamista. Jos ne pitävät oikeudellista asetelmaa epäselvänä, ne pyytävät asiasta ennakkoratkaisun EU-tuomioistuimelta. Silloin kun tuomioistuimen arvioitavana on EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden mahdollinen ristiriita, perustuslain 106 § ei tule lainkaan sovellettavaksi, eikä EU-oikeuden etusijaa rajoita 106 §:n mukainen ilmeisyysvaatimus. Jos hallitus tarkoittaa viittauksellaan sitä, että perustuslakivaliokunta voisi lausunnollaan sitoa tuomioistuinten tai muiden viranomaisten harkintaa näitä sitovan EU-oikeuden tulkinnassa ja soveltamisessa, perustuslakivaliokunnan on syytä erikseen torjua tällainen käsitys.

Kansallisen turvallisuuden suhde ehdottomiin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin

Valtion perustehtäviin kuuluu huolehtia kansallisesta turvallisuudesta. Tämä on vahvistettu myös Euroopan Unionia koskevan sopimuksen 4(2) artiklassa. Mitkä tahansa keinot kansallisen turvallisuudesta huolehtimiseksi eivät kuitenkaan ole sallittuja. Kansainvälisten sopimusten takaamien ihmisoikeuksien ja kansallisen perustuslain takaamien perusoikeuksien syntytausta on nimenomaan niiden keinojen rajoittamisessa, joihin ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi voidaan tukeutua. Useita perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa tiettyjen edellytysten vallitessa. Perusoikeuksien rajoituksiin sovelletaan perustuslakivaliokunnan vahvistamia yleisiä ja perusoikeuskohtaisissa säännöksissä vahvistettuja erityisiä rajoitusedellytyksiä. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taas ihmisoikeuskohtaisiin artikloihin sisältyy erityisiä rajoituslausekkeita. Kansallinen turvallisuus on hyväksyttävä peruste rajoittaa sekä ihmisoikeuksia että perusoikeuksia.

Rajoittaminen edellyttää kuitenkin kansallisen turvallisuuden ja oikeuden suojaaman oikeushyvän punnintaa, niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessa.

Ehdottomiin ihmisoikeuksiin tai perusoikeuksiin ei tällaista punnintaa sovelleta. Näitä oikeuksia ei ole lupa rajoittaa kansallisen turvallisuuden nimissä eikä niistä voida tehdä poikkeuksia ihmisoikeussopimusten tarkoittaman kansallisen hätätilan tai Suomen perustuslain 23 §:n tarkoittamien poikkeusolojen vallitessa. Ehdottomien perusoikeuksien tai ihmisoikeuksien ehdottomuudesta ei voida tinkiä myöskään sen perustuslain 73.1 §:n säännöksen nojalla, joka mahdollistaa perustuslaista perustuslain säätämisjärjestyksessä tehtävät rajatut poikkeukset. Punninta kansallisen turvallisuuden yhtäältä ja toisaalta ehdottomien perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien välillä on jo tehty, silloin kun valtio on säätänyt perustuslakinsa ja liittynyt asianomaisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Rovaniemellä 5.6.2024

Kaarlo Tuori