Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

23.6.2024

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Johtava asiantuntija Sanna Montin

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 53/2024 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista sekä hallituksen esitystä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 26/2024 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Suurin osa lausunnonantajista (33 kpl) piti tarpeellisena löytää ratkaisuja välineellistettyyn maahantuloon ja Suomen painostamiseen puuttumiseksi sekä rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Rajavartiolaitos pitää hallituksen esitystä tehokkaana ja oikeasuhtaisena. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan lailla on välttämätöntä huolehtia viranomaisten riittävistä toimivaltuuksista Suomen täysivaltaisuuden, kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden varmistamiseksi. Myös puolustusministeriö, Poliisihallitus, suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Pääesikunta, Rajaturvallisuusunioni ry, Päällystöliitto ry, Upseeriliitto ry ja Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus pitävät esitystä tarpeellisena ja kannatettavana nykyisessä turvallisuusympäristössä. Ulkoministeriö totesi, että välineellistetty maahantulo on turvallisuusuhka, johon suvereenin valtion on kyettävä vastaamaan.

Oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies pitävät esityksen lähtökohtaa välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi perusteltuna. Oikeusvaltion näkökulmasta on myös yleisesti asianmukaista, että laissa säädetään toimivaltuuksista, joita voidaan pitää välttämättöminä esityksessä tarkoitetun vaaran torjumiseksi. Oikeuskanslerin mukaan esitystä on tarpeen arvioida paitsi itsenäisenä säädöksenä myös osana kokonaisjärjestelyä, jolla varaudutaan varsin vakavien turvallisuustilanteiden hallintaan oikeusvaltion puitteissa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä kansallisen turvallisuuden riittävän tehokkaan turvaamisen kannalta riittäviä keinoja, ja siten jääminen pelkästään nykyisen lainsäädännön varaan ei olisi hyvä eikä pitkän päälle kestävä vaihtoehto.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus totesi, että laki saattaisi toimia merkittävästi ennaltaehkäisevänä tekijänä vaikean kriisin syntymiselle. Myös suojelupoliisi korosti varautumisen merkitystä. Keskusrikospoliisi toi esiin, että puuttumalla vieraan valtion vaikuttamisen mahdollisuuksiin voidaan torjua myös sen ympärille mahdollisesti kehittyvää rikollista, ml. kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa.

Professorit Koskenniemi, Leino-Sandberg, Ojanen, Raitio, Rosas ja Salminen, tutkijatohtori Sormunen sekä yhdenvertaisuusvaltuutettu, lapsiasiavaltuutettu, Ihmisoikeuskeskus, Amnesty ry ja Pakolaisneuvonta ry katsoivat, että ehdotettua lainsäädäntöä ei tule edistää esitetyssä muodossaan, koska se on selkeässä ristiriidassa perustuslain, EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Myös ulkoministeriö ja UNHCR suhtautuivat esitykseen kriittisesti. Lausunnoissa todettiin, että Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota kansalliseen oikeuteen kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseksi. Suomi on täysvaltaisuutensa nojalla sitoutunut EU-oikeuteen ja lukuisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja sitä kautta hyväksynyt rajoituksia suvereeneihin oikeuksiinsa. Lausunnonantajien huomioita käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Emeritussuurlähettiläs Himasen lausunnossa arvioitiin Venäjän Suomeen kohdistaman toiminnan taustaa, keinoja ja tavoitteita. Emeritusprofessori Koivulan lausunnossa arvioitiin esitystä erityisesti ilmiön historiallisen kontekstin, Suomen Venäjä-suhteiden ja Suomen turvallisuusympäristön viimeaikaisen muutoksen näkökulmasta.

Rajavartiolaitoksen, Poliisihallituksen, suojelupoliisin, keskusrikospoliisin, Tullin, puolustusministeriön, Pääesikunnan, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen ja emeritussuurlähettiläs Himasen ja emeritusprofessori Koivulan lausunnot eivät sisältäneet sellaisia kannanottoja, joita olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan tarpeen käsitellä tarkemmin tässä vastineessa. Maahanmuuttovirastolla ei ollut esityksestä lausuttavaa.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että saamansa selvityksen mukaan esitetyn sääntelymallin perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tällaisessa ympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Valiokunnan saaman selvityksen valossa ehdotettua sääntelyn tarvetta voidaan pitää välttämättömänä. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä sanotun johdosta hallituksen esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Esityksen suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Oikeuskansleri totesi, että esitys on sisällöltään poikkeuksellinen. Se on laadittu poikkeuksellisessa ja monilta osin uudenlaisessa turvallisuustilanteessa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Oikeuskanslerin mukaan esitys on eräiltä keskeisiltä osin jännitteisessä suhteessa Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa ja myös ristiriidassa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden vakiintuneen tulkinnan kanssa. Lakiesityksen säännökset eivät kaikilta osin edelleenkään sisällä takeita, ettei konkreettista kansainvälisen oikeuden tai EU-oikeuden loukkausta voisi tapahtua. Kysymys on kuitenkin varautumisesta uudenlaiseen tilanteeseen, josta ei ole kansainvälisessä oikeudessa oikeus- ja sopimusvalvontakäytäntöä. Tämän vuoksi asian voi katsoa edellyttävän uudenlaista oikeudellista tulkintaa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan voidaan tehdä karkea jako kolmenlaiseen maahantuloon: normaali maahantulo, turvapaikanhaku ja välineellistetty maahantulo. Oikeudellisen tarkastelun lähtöpisteenä on pidettävä sitä, onko välineellistetyssä maahantulossa käsillä ylipäätänsä sellainen ilmiö, jota esimerkiksi palauttamiskielto ja joukkokarkotuksen kielto koskevat samalla tavalla kuin tavanomaisissa tai sellaisissa poikkeavissa kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteissa, joista on jo olemassa oikeuskäytäntöä. Suomi on tilanteessa, jossa vieras valtio, joka itse ei noudata mitään sääntöjä, käyttää vaikuttamisessaan hyväkseen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja perustuslaissa ehdottomiksi muotoiltuja valtion velvollisuuksia. Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä. Näin on siinäkin

tilanteessa, että välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa edellä mainittujen normien kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Olisi aiheellista pohtia, missä määrin sinänsä vakiintuneet kansainvälisten sopimusten tulkinnat erityisesti sopimusten soveltamisalan ja menettelyllisten oikeuksien osalta voivat olla ”kiveen hakattuja” uudenlaisessa soveltamistilanteessa.

Professorit *Koskenniemi*, *Leino-Sandberg*, *Ojanen*, *Raitio*, *Salminen*, tutkijatohtori *Sormunen* sekä *ulkoministeriö*, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *Ihmisoikeuskeskus*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* katsoivat, että esitys on ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti palauttamiskiellon ja oikeusturvaa koskevien määräysten kanssa. Lausunnonantajat korostivat palauttamiskiellon ehdottomuutta kaikissa tilanteissa ja että myös lainsäädännön itsessään tulee turvata tämä. Lausunnoissa tuotiin esiin, että asian arvioinnissa ei ole merkityksellistä henkilön oma moitittava toiminta. Ohjaaminen päätöksen piiriin kuulumattomille rajanylityspaikoille ei myöskään poista ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta, jos rajanylityspaikat eivät ole tosiasiallisesti saavutettavissa. Esitystä pidettiin sisäisesti ristiriitaisena erityisesti käytetyn terminologian näkökulmasta (”jännitteinen”). Lausunnoissa myös kyseenalaistettiin esityksen näkökulma siitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole ollut käsiteltävänä vastaavan kaltaista tilannetta.

Professori *Raitio* katsoi, että laajamittaisen maahantulon ja välineellistetyn maahantulon välisen eron pohdinnalla ei ole merkitystä. Esityksessä omaksutulla distinktiotekniikalla ei voida tehdä ehdottomasta palautuskiellosta suhteellista. Professorit *Leino-Sandberg, Ojanen, Raitio ja Rosas* käsittelivät lausunnoissaan ensisijaisesti esityksen suhdetta EU-oikeuteen.

Ulkoministeriö katsoi, että laki voisi voimaan tullessaan asettaa Suomen kansainvälisesti kriittisen tarkastelun kohteeksi. Esitykseen lausuntokierroksen jälkeen tehdyt muutokset eivät ministeriön näkemyksen mukaan poista ristiriitaa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ulkoministeriö katsoo kuitenkin, että Venäjän hybridivaikuttamiseen on vastattava tehokkaasti ja päättäväisesti.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan kokonaisuutena voidaan todeta, että lakiehdotus on Suomea sitovien, erityisesti palautuskiellon, turvapaikkaoikeutta koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden ja palautuskieltoon liittyvän oikeusturvan toteutumisen vaatimusten kanssa "jännitteinen". Valiokunta katsoi, että sanottua "jännitteisyyttä" on syytä tarkastella hallituksen esityksessä sanottua perusteellisemmin.

Perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin esitetyn perusteella on 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 sisältyvän 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 kieltoa koskevan 19 artiklan, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden elämään, 7 artiklaan sisältyvän kidutuksen kiellon, kidutuksen kieltoa 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.

Perustuslakivaliokunnan mukaan jo hallituksen esityksessä sanotun perusteella on 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 ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Sopimusmääräyksiä koskevassa oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti mainittu välineellistettyä maahanmuuttoa eikä aivan vastaavaa tilannetta kuin mihin lakiehdotuksella pyritään vaikuttamaan ole vielä ollut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavana. Valiokunta piti siten selvänä, että esityksen tarkoittama sääntely on altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille. Vastaavia näkökohtia voidaan valiokunnan mukaan esittää myös EU:n perusoikeuskirjan osalta EU-tuomioistuimesta EU-oikeuden tulkintaan toimivaltaisena elimenä.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi, että mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy 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 säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö korostaa, että esityksessä on kyse puhtaasti suvereniteetin ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävästä sääntelystä, eivätkä ehdotetun lain mukaiset toimivaltuudet olisi käytettävissä laajamittaisen maahanmuuton hallinnassa, elleivät lain edellytykset muutoin täyttyisi. Kuten hallituksen esityksen kohdassa 2.2 ja ulkoministeriön lausunnossa todetaan, on selvää, että syksystä 2023 alkaen Suomen itärajalla nähty välineellistetty maahantulo on ollut Venäjän valtion ohjauksen tai vähintään myötävaikuttamisen seurausta. Ilmiössä on kyse siitä, että Venäjä pyrkii loukkaamaan Suomen suvereniteettia ja vaarantamaan Suomen kansallista turvallisuutta, tavoitteenaan vaikuttaa Suomen yhteiskuntaan ja poliittiseen päätöksentekoon. Sisäministeriö tuo eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin esiin, että kyse ei ole siitä, että turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuvat henkilöt hakeutuisivat Euroopan pohjoisimmalle rajalle spontaanisti tai edes kaupallisten toimijoiden tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien tahojen itsenäisesti ohjaamina.

Sisäministeriö korostaa, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse varautumisesta. Suomella on oltava käytettävissään tehokkaat keinot puuttua välineellistettyyn maahantuloon, joka vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta. Kuten perustuslakivaliokuntakin totesi, oikeusvaltiollakin täytyy 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. Sopimusten tarkoitus ei ole edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon eikä sopimuksia tehtäessä edes tunnettu tällaista ilmiötä. Suomi vastaa myös EU:n ja Naton ulkorajan turvallisuudesta. Merkittävä määrä Suomeen saapuneista henkilöistä on siirtynyt muualle Eurooppaan. On välttämätöntä varmistaa, että vieras valtio ei painostamistarkoituksessa muodosta uutta laittoman maahantulon reittiä Schengen-alueelle ja muualle Eurooppaan.

Sisäministeriö korostaa, että esitetyn lain pääsääntö on se, että maahanpääsy estetään. Tällöin henkilö ei ole vielä Suomen maaperällä eikä ole päässyt vuorovaikutukseen suomalaisten rajavartioiden kanssa. Ehdotetun 5 §:n mukainen tapauskohtainen arvio tulisi tehtäväksi vasta siinä tilanteessa, kun henkilö on jo saapunut maahan ja päässyt vuorovaikutukseen rajavartijan kanssa.

Perustuslakivaliokunnan kantaa jälkimmäisten toimien säätämisen hyväksyttävyydestä ihmisoikeussopimuksiin nähden käsitellään jäljempänä kohdassa, jossa käsitellään säätämisjärjestystä.

Esityksen suhde EU-lainsäädäntöön

Professorit *Koskenniemi*, *Leino-Sandberg, Ojanen, Raitio*, *Rosas*, *Salminen*, *tutkijatohtori Sormunen* sekä *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *Ihmisoikeuskeskus, Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* katsoivat, että esitys on ristiriidassa EU:n primaari- ja sekundaarinormien kanssa, erityisesti perusoikeuskirjan 18, 19 ja 47 artiklan sekä Schengenin rajasäännöstön ja menettelydirektiivin kanssa. EU:n oikeusjärjestys on osa kansallista oikeusjärjestystä ja EU-oikeus on ensisijaista jäsenvaltioiden oikeuteen, myös kansalliseen perustuslakiin, nähden. Sekä perusoikeuskirjan 18 ja 19 artiklalla että menettelydirektiivin säännöksillä, joilla turvataan oikeus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseen, on välitön oikeusvaikutus. EU-oikeuden ensisijaisuudesta ja välittömistä oikeusvaikutuksista seuraa, että suomalaiset viranomaiset ovat velvollisia soveltamaan EU-oikeutta ja jättämään soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. Mainitun ristiriidan ei tarvitse olla ilmeinen.

Professorit Ojanen ja Leino-Sandberg sekä tutkijatohtori Sormunen korostivat sitä, että oikeus turvapaikkaan on taattu itsenäisenä, perusoikeuskirjan 19 artiklan palautuskiellosta ja joukkokarkotuksen kiellosta erillisenä, perusoikeutena EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Professori Leino-Sandbergin mukaan rikkomusta voi paikata vain pyrkimällä siihen, että palautuskiellon toteutumisesta koitetaan vuorovaikutuksen avulla huolehtia. Ihmisoikeuskeskus viittasi myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS) ja totesi, että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat EIS:ssa turvattuja oikeuksia, niillä on sama merkitys ja kattavuus kuin EIS:n vastaavilla oikeuksilla.

Emeritusprofessori Rosaksen mukaan ristiriitaa EU-oikeuden kanssa ei välttämättä olisi, jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota SEU 4 artiklan 2 kohtaan ja/tai SEUT 72 artiklaan. Professorit Ojanen, Leino-Sandberg ja Koskenniemi sekä tutkijatohtori Sormunen kuitenkin katsoivat, että esityksessä on virheellisesti pidetty SEUT 72 ja SEU 4(2) artikloja sellaisina, jotka mahdollistavat EU-oikeudesta poikkeamisen kansallisen turvallisuuden perusteella. Professori Ojasen mukaan millään Suomen valtion lukuun laskettavalla taholla ole toimivaltaa tulkita EU-oikeutta ja esimerkiksi perusoikeuskirjaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä poikkeavasti. Professori Leino-Sandbergin mukaan kansallista turvallisuutta koskevat näkökohdat huomioidaan EU-oikeudessa käytännössä niin, että EU-lainsäätäjä luo liikkumavaraa hyväksymällä EU-lainsäädäntöön poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa. Emeritusprofessori Rosas katsoi, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole ehdottomasti suljettu pois mahdollisuutta vedota 72 artiklaan unionin turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen, vaikka tuomioistuin onkin lausunut, että EUT-sopimukseen ei sisälly yleistä varausta, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteuttavat toimenpiteet. EU-tuomioistuin ei ole myöskään yhdessäkään asiassa hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkadirektiivin säännöksistä. Toisaalta vieraan vallan laajamittainen maahan tunkeutuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi emeritusprofessori Rosaksen mukaan luoda tilanteen, jossa tämänkaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna.

Lausunnoissa kyseenalaistettiin esityksen näkökulma siitä, ettei EU-oikeudessa eikä EU-tuomioistuimessa ole ollut käsiteltävänä vastaavan kaltaista tilannetta. Professori Salminen katsoi, että aiemmat tilanteet ovat olleet siinä määrin samantapaisia, että tuoreehkot käytännön

ilmaisevat oikeusohjeet näyttäisivät osoittavan, että kyseisen lainsäädännön mahdolliset soveltamistilanteet olisivat ristiriidassa sekä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden että EU:n oikeuden kanssa. Myös professori Ojanen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu totesivat, ettei ole niin, että eurooppalaiset tai kansainväliset valvontaelimet tai tuomioistuimet eivät olisi lainkaan aiemmin käsitelleet välineellistettyä maahantuloa koskevia tilanteita.

Erityisesti unionin tuomioistuimen Liettuaa koskeneesta tuomiosta C-72/22 professorit Ojanen, Koskenniemi, Leino-Sandberg ja tutkijatohtori Sormunen totesivat, että tapaus on suoraan sovellettavissa Suomen itärajan tilanteeseen. Merkitystä ei ole sillä, että tuomioistuin ei ennakkoratkaisussaan suoraan viittaa välineellistämiseen, koska ratkaisu kuitenkin koskee tilannetta, joka on EU:ssa muissa yhteyksissä määritelty välineellistämiseksi. Emeritusprofessori Rosas kuitenkin toteaa tapauksen eroavan Suomen tilanteesta osittain sen vuoksi, että tapaus ei eksplisiittisesti koskenut välineellistettyä maahantuloa, vaikka Liettuassa julistettu hätätilanne saattaa vaikutuksiltaan tulla varsin lähelle hybridihyökkäystä. Rosaksen mukaan esitetyn poikkeuslain kannalta olennaisemman vertailukohdan muodostaa tuore EU-tuomioistuimen ratkaisu C-392/22, jossa oli kyse siitä, voiko vastuunmäärittämistä koskevan asetuksen nojalla siirtää kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön toiseen jäsenvaltioon (Puola), joka käytti niin sanottua pushback-menettelyä eli esti turvapaikkamenettelyn käynnistämisen. Tuomioistuin toteaa, että pushback-menettely on menettelydirektiivin 6 artiklan vastainen. Tuomion mukaan menettely on tähän säännökseen ja viime kädessä perusoikeuskirjan 18 artiklaan perustuvan EU:n kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyn vastainen ”koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämisestä ja tarkastelusta muodostavan menettelyn kulun unionin lainsäädännössä säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti”.

Toisaalta oikeuskansleri ja professori Raitio katsoivat, että EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua vieraan valtion kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa ja puolustaa oman valtion oikeutta määrätä sisäisistä asioistaan.

Lausunnonantajat toivat esiin myös EU:ssa vastikään hyväksytyn kriisiasetuksen, joka sisältää maahantulon välineellistämistilanteisiin liittyvää sääntelyä ja on näin ollen EU:ssa poliittisesti sovittu ratkaisuvaihtoehto.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely on ristiriidassa myös EU:n perusoikeuskirjan sääntelyn kanssa. Ristiriita koskee ainakin oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskieltoa ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Valiokunta arvioi kuitenkin, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat rajattuja. Ehdotettu sääntely voi valiokunnan käsityksen mukaan olla kuitenkin merkityksellistä myös usean EU:n sekundäärioikeuteen sisältyvän normin kannalta. Rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat kysymykset kuuluvat EU:ssa jaetun toimivallan alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Perustuslakivaliokunta totesi, että hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ottaen huomioon erityisesti ns. menettelydirektiivin, ns. määritelmädirektiivin, ns. palauttamisdirektiivin, ns. Dublin III-asetuksen ja piakkoin voimaan astuvan ns. kriisiasetuksen. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä selvittää myös, olisiko mahdollista katsoa, että ristiriitaa EU-oikeuden ja ehdotetun lain välillä ei välttämättä olisi, jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklaan.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että esityksen suhdetta EU-oikeuteen on arvioitava sekä EU:n primaarioikeuteen kuuluvan perusoikeuskirjan että sekundäärioikeuteen kuuluvan

turvapaikkalainsäädännön kannalta. Perusoikeuskirjan osalta sisäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa valiokunta toteaa, että vaikka sääntely on ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjassa säädettyjen oikeuden hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskiellon sekä oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin kanssa, valiokunta kuitenkin arvioi, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat rajattuja. Valiokunta pitää myös perusoikeuskirjan osalta ehdotettua sääntelyä alttiina EU-tuomioistuimen tulkinnoille.

Kuten perustuslakivaliokuntakin toteaa, ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä myös usean EU:n sekundäärioikeuteen kuuluvan säädöksen, kuten turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvien menettelydirektiivin, määritelmädirektiivin, paluudirektiivin sekä vastuunmäärittämisasetuksen kannalta. Sisäministeriö pitää selvänä, että esitetty lainsäädäntö poikkeaa edellä mainituista EU:n turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvista säädöksistä. Toisin sanoen ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla eivät näin ollen edellä mainitut EU:n säädökset tulisi sovellettavaksi. Koska EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen oikeuteen, olisi EU-oikeudesta löydyttävä liikkumavaraa ja perusteet, jotta lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa valtioneuvostossa, viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.

Kuten esityksessäkin todetaan, sisäministeriö korostaa, että EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua tämänkaltaista vieraan valtion kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa ja puolustaa oman valtion oikeutta määrätä sisäisistä asioistaan. Keinot, joita EU-oikeudessa on käytettävissä, liittyvät tiettyjen turvapaikkamenettelyjen sekä menettelyn vaiheiden joustoon ja niiden tarkoituksena on helpottaa toimivaltaisten viranomaisten työtä ja resurssien riittävyyttä laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. Välineellistetyn maahantulon torjuntaan turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvällä joustolla ei suoraan voida vaikuttaa.

Lain hyväksyttävyys EU-oikeudellisesta näkökulmasta perustuu olennaisesti siihen, voidaanko tiettyjä unionin perustamissopimusten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä artikloja pitää sellaisina oikeuttamisperusteina, joiden nojalla voitaisiin poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Sisäministeriö katsoo hallituksen esityksen mukaisesti, että SEU 4 artiklan 2 kohta ja SEUT 72 artikla antavat tarvittavan oikeutuksen sille, että edellä mainitusta sekundäärioikeudesta poiketaan ja, että laki voidaan säätää ja sitä voidaan soveltaa. Vaikka EU-tuomioistuin ei ole yhdessäkään asiassa hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkadirektiivin säännöksistä, ei tuomioistuin ole myöskään ehdottomasti sulkenut pois mahdollisuutta vedota näihin. Kuten suurin osa lausunnonantajista toteaa, on totta, että perustamissopimuksiin ei sisälly yleistä varausta, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteuttavat toimenpiteet, mutta kuten emeritusprofessori Rosas toteaa, vieraan vallan laajamittainen maahan tunkeutuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi luoda tilanteen, jossa tämänkaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna. Poikkeamismahdollisuuksia tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, ovatko poikkeukset asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja olisiko kyse yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun 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. Poikkeamismahdollisuuksia olisi tulkittava suppeasti, uhka olisi myös pystyttävä konkretisoimaan ja näyttämään toteen.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomen turvallisuusympäristö on nopeasti ja pysyvästi muuttunut. Vieraan valtion tavoitteena on Suomen painostaminen. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen, huolestuttava ja vakava tarkasteltaessa sitä sekä Suomen että Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen viitekehyksessä. Suomeenkin kohdistuu eri tavoin todennettuja ja ääneen lausuttuja aggressiivisia ja valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvia vieraan valtion

pyrkimyksiä. Vaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Esitetyllä lainsäädännöllä on tarkoitus luoda toimivaltuuksia sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse uhasta Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle, joka johtuu vieraan valtion painostuksesta. Suomen osalta tilanteesta tekee haastavan ja erilaisen muihin välineellistämisen tilanteisiin verrattuna erityisesti se, että painostajana on valtio, joka käy hyökkäyssotaa ja toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös painostajan sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta.

Sisäministeriö katsoo, että edellä mainittujen SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan osalta unionin tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavan Suomen tilanteeseen verrattavaa tilannetta. Tuomioistuin on useammassa tapauksessa ottanut kantaa esimerkiksi turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen SEUT 72 artiklan nojalla, mutta tapaukset ovat koskeneet laajamittaisen maahantulon tilannetta. Sisäministeriö katsoo, että tuomioistuimen tuomioiden osalta merkitystä on sillä, mihin tuomioistuin on ottanut kantaa eikä niinkään sillä, minkälaisesta tilanteesta muussa yhteydessä on katsottu olevan kyse. Tapauksessa C-72/22 tuomioistuin otti kantaa Liettuan lainsäädäntöön, joka koski joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa poikkeustilaa tai hätätilannetta. Liettua ei myöskään tuomioistuimen mukaan täsmentänyt, mikä vaikutus unionin lainsäädännöstä poikkeamisella olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseisessä joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa. Tapauksesta C-392/22 sisäministeriö toteaa, että kyseinen tapaus koski yleisesti vastuunmäärittämisasetusta ja voidaanko hakija siirtää vastuussa olevaan jäsenvaltioon, jos kyseinen jäsenvaltio on kohdistanut rajallaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemään pyrkineisiin kolmannen maan kansalaisiin pushback-menettelyjä. Tuomioistuin määrittelee tuomiossaan pushback-menettelyn, mutta ei suoraan ota kantaa siihen, onko muun muassa Puola käyttänyt tällaisia menettelyjä rajallaan. Tuomioistuin jättää kansalliselle ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle harkittavaksi, onko olemassa painavia perusteita, että asianosaiselle hakijalle aiheutuu todellinen vaara joutua edellä mainittujen menettelyjen kohteeksi vastuuvaltioon tehdyn siirron seurauksena.

Viitaten perustuslakivaliokunnan lausunnossaan toteamaan, että ehdotettu sääntely voi olla altis myös EU-tuomioistuimen arvioinneille EU-oikeuden tulkintaan toimivaltaisena elimenä, sisäministeriö tuo hallintovaliokunnan tietoon tuoreen EU-tuomioistuimen 13.6.2024 antaman tuomion, joka liittyy esityksessäkin mainittuun Unkaria ja laajamittaista maahantuloa koskeneeseen rikkomuskanteeseen C-808/18. Koska Unkari ei ollut korjannut unionin lainsäädännön vastaiseksi todettua lainsäädäntöään, se velvoitettiin uudessa tuomiossa hyvityksiin, joiden suuruus oli 200 000 000 euroa kiinteämääräisenä hyvityksenä ja yhteensä 1 000 000 euroa päiväkohtaisena uhkasakkona.

Sisäministeriö pitää SEU 4 artiklan 2 kohtaa sekä SEUT 72 artiklaa mahdollisina poikkeusperusteina lain säätämisen lisäksi myös sen soveltamisen osalta.

Rajoituspäätös

Oikeusministeriö totesi, että menettely, jossa viranomaisille annettavien toimivaltuuksien käyttöön ottaminen edellyttää tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistä myötävaikutusta, on lainsäädännössä epätyypillinen. Ehdotettu menettely muistuttaa jossain määrin valmiuslain 6 §:n mukaista valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottomenettelyä, mutta poikkeaa rajavartiolain 16 §:n mukaisesta menettelystä. Menettelyä olisi tämän vuoksi vielä tarpeen arvioida. Ministeriö esitti lisäksi harkittavaksi, tulisiko rajoituspäätöksen seuranta osoittaa valtioneuvoston yleisistunnon sijaan pelkästään valtioneuvostolle.

Professori *Salmisen* mukaan esityksestä saa sen käsityksen, että kyseessä on normaaliolojen poikkeukselliseen häiriötilanteeseen vastaamiseen liittyvä lakiehdotus. Ehdotuksessa on kuitenkin eräitä poikkeusolosääntelyn piirteitä. Salminen pitää ongelmallisena ehdotetun lain sovittamista siihen järjestelmään, jota säädellään jo tavallisessa lainsäädännössä ja valmiuslaissa. Sääntelyyn ei sisälly vastaavia eduskunnan aseman turvaavia säännöksiä kuin valmiuslaissa. Toisaalta ehdotettu laki vaikuttaisi antavan tasavallan presidentille jonkin verran merkittävämmän aseman päätöksenteossa kuin valmiuslaki. Ehdotuksen tarkoittamassa tilanteessa ei kuitenkaan ole kyse ulkopolitiikan johtamisesta. Salminen viittasi myös perustuslain 23 §:n mahdollisuuteen säätää tietyin edellytyksin tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista.

Oikeuskansleri katsoi, että lain soveltamisella on vaikutuksia Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Laista tai sen perusteluista ei kuitenkaan ilmene ratkaisua tasavallan presidentin ja valtioneuvoston erimielisyyteen. Käytännössä presidentillä on tosiasiallinen veto-oikeus lakiehdotuksen tarkoittaman päätöksen tekemiseen.

Professori *Raition* mukaan esityksestä ei selkeästi ilmene, miten vakava tilanne Suomen itärajalla käytännössä on. Päätöksentekokynnys vaikuttaa korkealta, mutta soveltamistilanne jää epäselväksi. Kunkin valtion päätettävissä on, milloin on kyse hätätilasta, mutta valtion harkintamarginaali ei kuitenkaan ole rajoittamaton. Myös professori *Leino-Sandberg* katsoi, että esityksessä olisi tullut laajemmin kuvata tilannetta faktoihin pohjautuen, ei pelkästään riskiarvioiden perusteella.

Oikeuskansleri totesi, että salassa pidettävällä tiedustelutiedolla on jonkin verran merkitystä myös esityksen taustalla olevan turvallisuustilanteen ja sen kehityksen arvioinnin kannalta. Hybridivaikuttaminen ja sen osana maahanmuuton välineellistäminen voivat muodostaa erittäin vakavan uhkan itsemääräämisoikeudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. Kansallista turvallisuutta koskevissa päätöksissä niiden perustana on oltava toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu, objektiivinen ja ajantasainen tilannekuva, sillä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Valtioneuvoston tulee arvioida välttämättömyyttä paitsi erikseen nyt esitetyn lain osalta mutta myös osana kussakin turvallisuustilanteessa vallitsevaa kokonaisjärjestelyä ja sovellettavaksi tulevien eri lakien mukaisten toimivaltuuksien kokonaisuutta. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset edellyttävät myös sitä, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta toisaalta kohtuullisen tehokas vaihtoehto. Kyseessä on erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyehdotus, jonka mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton kynnyksen ja tarveharkinnan tulee olla korkea.

Myös *eduskunnan oikeusasiamies* totesi, että esityksessä tarkoitettua vakavaa vaaraa voidaan arvioida vasta konkreettisessa tilanteessa. Konkreettisessa tilanteessa puolestaan olisi myöhäistä ruveta valmistelemaan välttämättömiä torjuntatoimenpiteitä oikeuttavaa lakia.

Professori *Ojasen* mukaan esityksessä ei ole pohdittu sitä, mitä lain mahdollisen voimaantulon myötä tapahtuisi esimerkiksi niille ulkomaalaislain säännöksille, joissa säädetään turvapaikan hakemisesta, maasta poistamisesta, karkottamisesta ja palauttamisesta. *Eduskunnan oikeusasiamies* katsoi, että ehdotetun lain ja ulkomaalaislain suhteen nimenomainen toteaminen ainakin lainvalmisteluasiakirjoissa saattaisi olla tarpeen mainittujen lakien soveltamisalojen päällekkäisyyden osalta.

Amnesty katsoi, että vieraan valtion toiminta ei poista turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea turvapaikkaa. Amnestyn mukaan jää myös epäselväksi, milloin rajalla tapahtuva turvapaikanhaku olisi katsottava vieraan valtion vaikuttamisyritykseksi. Amnesty katsoi, että päätöksenteon tulisi olla avoimempaa ja rajoituspäätöksen edellytysten täsmällisempiä. Amnesty ja *yhdenvertaisuusvaltuutettu* katsoivat, että mikäli koko Venäjän vastaisella maarajalla estetään

kansainvälisen suojelun hakeminen, se loukkaa tosiasiallista ja tehokasta turvapaikkamenettelyyn pääsyä. Myös *Pakolaisneuvonta* kiinnitti huomiota oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen. Amnestyn ja Pakolaisneuvonnan mukaan turvapaikanhakua ei ole välttämätöntä ylipäänsä rajoittaa edes välineellistämistilanteissa.

Pakolaisneuvonta katsoi, että esitys ei anna vastausta siihen, mitä välineellistetty maahantulo konkreettisesti on ja miten välineellistetty maahantulo uhkaa Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Pakolaisneuvonnan mielestä kaikki julkisesti saatavilla oleva tieto tukee sitä, että itärajalta turvaa hakevien ihmisten kohdalla on ollut kyse pitkälti tavallisesta muuttoliikkeestä ja turvapaikanhausta.

Oikeuskansleri katsoi, että välineellistetyn maahantulon torjunnalla on ainakin välillisesti myönteisiä välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ja kansainvälisen oikeuden noudattamiselle. *Eduskunnan oikeusasiamiehen* mukaan on syytä pohtia myös sitä, miten ehdotetun lain säätäminen ja sen soveltamisen aloittaminen tosiasiassa vaikuttaisi perus- ja ihmisoikeustilanteeseen itärajalla verrattuna tilanteeseen suljetulla rajalla tällä hetkellä. Rajanylityspaikkojen avaaminen muulle liikenteelle edistäisi muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Päällystöliitto ry viittasi lakiehdotuksen käsitteeseen ”rajan välitön läheisyys” ja esitti harkittavaksi, että viranomainen voisi erilaisilla valvontamenetelmillä (esim. drone) tai aistivalvonnalla (rajavartiomies/partio) todentaa henkilöiden kulkemisen maastossa ennen kiinniottoa turvallisessa paikassa tai tilanteessa.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö pitää perusteltuna oikeusministeriön esitystä siitä, että rajoituspäätöksen voimassaoloa arvioitaisiin valtioneuvoston yleisistunnon sijaan valtioneuvostossa, eli käytännössä sisäministeriössä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Ministeriö esittää, että lakiehdotuksen 3 §:n 3 momenttia muutettaisiin tämän vuoksi seuraavasti:

> Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvoston ~~yleisistunto~~ arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

<u>Muilta osin sisäministeriö toteaa seuraavaa:</u>

Sisäministeriö tuo esiin, että vaikka kyseessä on poikkeuslaki, sääntely kuuluu normaaliolojen lainsäädännön piiriin. Lain soveltaminen ei siten edellytä valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen käsillä oloa. Tämän vuoksi myöskään valmiuslain mukaisia päätöksentekomenettelyjä ei ole katsottu sellaisenaan tarkoituksenmukaisiksi. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisella on kuitenkin katsottu olevan ulkopoliittisia ulottuvuuksia, minkä vuoksi tasavallan presidentin myötävaikutus asiassa on perusteltua. Kuten oikeuskansleri toteaa, lain toimivaltuuksien käyttämisellä on vaikutuksia perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentin toimivaltaan kuuluvaan ulkopolitiikkaan. Tämän ja korkean harkintakynnyksen osoittamiseksi ja kun kyseessä on nimenomaan Suomen täysivaltaisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen liittyvän vakavan uhkan tilanne, on lain soveltamisella välitön liityntä tasavallan presidentin toimivaltuuksiin ulkopolitiikan johtajana.

Sisäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa, että lakiehdotusta ei ole tarkoitettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla, eikä tämän vuoksi ole tarpeen seikkaperäisesti arvioida perustuslain 23 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä. Tämän vuoksi esityksessä ei myöskään ehdoteta päätöksen jälkitarkastusta eduskunnan tehtäväksi. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että päätöksenteko edellyttää tietoa, jota ei ole täysimääräisesti mahdollista käsitellä julkisesti eduskunnan täysistunnossa, olisi eduskunnan asema päätöksentekijänä jossain määrin haastavaa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta siitä, että eduskunta ilmaisee aina kantansa nimenomaisesti täysistunnossa (PeVM 9/2010 vp, s. 5/II). Eduskunnan valiokunnilla olisi oikeus saada tietoa valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteista perustuslain 47 §:n ja 97 §:n mukaisesti.

Sisäministeriö kuitenkin toteaa, että tarvittaessa velvollisuudesta informoida eduskuntaa valtioneuvoston päätöksestä voitaisiin säätää lisäämällä lain 3 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

Valtioneuvoston on informoitava viipymättä keskeisiä eduskunnan valiokuntia valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä.

Sisäministeriö korostaa, että rajoituspäätöksen tekemisellä olisi korkea kynnys. Lakiehdotuksessa on kyse etukäteisestä varautumisesta vakaviin tilanteisiin, joita kuvataan tarkemmin hallituksen esityksen kohdissa 2.1–2.3. Rajoituspäätöksen edellytysten käsillä olo edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa kussakin yksittäisessä tilanteessa kaiken käytettävissä olevan tiedon perusteella. Valtioneuvoston päätöksen yhteydessä yhtenä arvioitavana seikkana on se, miten tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn varmistetaan muualla Suomessa. Kuten oikeuskanslerikin toteaa, esityksellä pyritään vastaamaan uudenlaiseen kansainväliseen ongelmatilanteeseen.

Sisäministeriö toteaa Päällystöliiton lausuntoon viitaten, että rajan välittömällä läheisyydellä tarkoitetaan lakiehdotuksessa maarajan osalta rajavyöhykettä tai enintään rajavyöhykkeen lakisääteistä enimmäisleveyttä, joka on kolme kilometriä laaja alue Suomen valtakunnanrajasta mitattuna. Muualla kuin maastorajalla rajan välitön läheisyys tarkoittaisi käytännössä Suomen valtionrajan tai rajanylityspaikan välitöntä läheisyyttä. Laki ei estäisi olemassa olevien toimivaltuuksien mukaisten valvontamenetelmien käyttöä kyseisellä alueella.

Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lakiehdotuksen säännökset syrjäyttävät siten esimerkiksi ne ulkomaalaislain ja hallintolain säännökset, jotka koskevat samaa asiaa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan asiasta on säännelty 2 §:ssä riittävällä tavalla.

Päätöksen käytännön toimeenpano

Oikeusministeriö katsoi, että ehdotetulla tavalla perusoikeuksia rajoittavasta esityksestä tulisi ilmetä riittävällä tavalla se, voidaanko esityksen keinovalikoiman arvioida olevan käytännössä tehokas. Ministeriön mukaan olisi perusteltua arvioida, ovatko 5 §:n menettelyä koskevat säännökset riittävän selkeitä säännöksen asianmukaisen soveltamisen kannalta. Ministeriö kiinnitti huomiota siihen, että 5 §:n 1 momentin ja 2 momentin välillä vaikuttaa olevan menettelyllinen ero siinä, että 1 momentin mukainen luettelo asioista, jotka tulee ottaa arvioinnissa huomioon vaikuttaa olevan tyhjentävä, kun taas 2 momentin mukainen luettelo arvioinnissa huomioon otettavista seikoista vaikuttaa olevan jätetty avoimeksi. Lisäksi 1 momentissa puhutaan tapauskohtaisesta arviosta, kun taas 2 momentissa tällaista edellytystä ei säädöstasolla olisi. Pykälän 3 momentti arvion toteuttamistavasta on muotoiltu vaihtoehtoisten kriteerien kautta, mikä tekee säännöksestä väljän soveltajan kannalta. Ministeriö kiinnitti huomioita myös sääntelyyn

siitä, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi sekä lapsen edun varmistamiseen. Ministeriön mukaan olisi myös perusteltua arvioida, tulisiko toimenpiteiden kirjaamisvelvollisuus olla mainittuna pykälätasolla.

Ulkoministeriö, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, professorit *Koskenniemi*, *Leino-Sandberg*, *Raitio*, *Ojanen*, *Salminen*, tutkijatohtori *Sormunen* sekä *Ihmisoikeuskeskus*, *Amnesty*, *Pakolaisneuvonta* ja *UNHCR* katsoivat, että lakiesityksen 5 § ei sisällä riittäviä menettelyllisiä takeita haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseksi ja palauttamiskiellon (ml. ketjupalautus) varmistamiseksi. Henkilön suojelun tarve saattaa jäädä huomaamatta, ja palauttamiskiellon rikkominen on mahdollista. Professorit *Leino-Sandberg* ja *Salminen*, tutkijatohtori *Sormunen* sekä *Pakolaisneuvonta* kiinnittivät huomiota myös joukkokarkotuksen kieltoon. Professori *Ojanen* totesi, että EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla takaa oikeuden hakea turvapaikkaa jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle riippumatta siitä, ovatko he haavoittuvassa asemassa vai eivät. Lausunnoissa pidettiin kyseenalaisena rajavartiomiesten kykyä tosiasiassa soveltaa ehdotettua lakia ja katsottiin, että laki asettaa heidät kohtuuttomaan tilanteeseen. Emeritusprofessori *Koskenniemen* mukaan esityksestä saa vaikutelman, ettei 5 §:n mukaisia poikkeuksia ole tarkoituskaan soveltaa. Lausunnoissa pidettiin ongelmallisena myös sitä, että kaikkien maahan pyrkivien osalta ei ylipäänsä tehtäisi 5 §:ssä tarkoitettua arviota.

Professori Rosas totesi, että ehdotetut poikkeukset eivät poista ristiriitaa menettelydirektiivin kanssa.

Oikeuskansleri katsoi, että luettelo haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ei voi olla tyhjentävä. Asiaa tulisi arvioida myös lasten oikeuksien yleissopimuksen valossa koskien lapsen oikeutta vanhempiinsa. Erityisiä haasteita todennäköisesti tuottaisi sen arvioiminen, aiheuttaako maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Oikeuskansleri korosti sitä, että maahantulijan tulisi pystyä vuorovaikutustilanteessa tuomaan esille tilanteensa arvioimiseksi tarpeelliset seikat. Olisi vielä arvioitava, pitäisikö harkinnan elementeistä säätää tarkemmin. Toisaalta oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että mitä perusteellisemmaksi 5 §:n mukainen menettely rakennetaan, sitä enemmän syntyy riskejä siitä, että menettely ei ole tehokas torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Esityksessä on pyritty hakemaan tasapainoa kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien yhteensovittamisessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan se, voidaanko asian katsoa tulleen tutkituksi ”kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti”, ei voine ehdotuksessa tarkoitetuissa vaikuttamistilanteissa olla sama kuin normaaleissa tilanteissa. Tietyissä tilanteissa on ilmeistä, että palauttamiskiellossa tarkoitettu vaara ei uhkaa henkilöitä välittömästi Venäjällä. Oikeusasiamies katsoi, ettei 5 §:n sanamuodon tulisi olla ehdoton (”hakemus otetaan vastaan”).

Oikeuskansleri ja *eduskunnan oikeusasiamies* totesivat, että lakiehdotukseen liittyy edelleen epävarmuutta erityisesti palauttamiskiellon varmistamisen kannalta. Ylimmät laillisuusvalvojat korostivat lakia soveltavien virkamiesten riittävää koulutusta ja ohjeistamista. Oikeusasiamies katsoi, että ohjeistuksen antamisesta tulisi säätää lain tasolla. Oikeusasiamies katsoi myös, että riittävän korkea päätöksentekijätaso (esimerkiksi pidättämiseen oikeutettu virkamies) olisi tärkeä päätöksenteon asianmukaisuutta turvaava tekijä.

Ulkoministeriö totesi, että EIT:n oikeuskäytännön mukaan viranomaisen tulee arvioida palauttamiskielto viran puolesta tietyissä tilanteissa. Toisin kuin esityksessä todetaan, EIT:n käytännön mukaan henkilön ei myöskään nimenomaisesti tarvitse ilmaista hakevansa turvapaikkaa saadakseen asiansa käsitellyksi. Myös *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* korostivat, että kansainvälisen suojelun perusteiden esille tuomista ei voi jättää pelkästään turvapaikanhakijan vastuulle.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että ymmärrettävän vuorovaikutuksen lisäksi haavoittuvan aseman selvittämisessä tulisi esimerkiksi huomioida rajavartijan ja tulkin sukupuoli,

vuorovaikutuksen sensitiivisyys ja luottamuksellisuus sekä varmistettava se, että turvapaikanhakija ymmärtää, millaisia tietoja häneltä kysytään ja minkä vuoksi niistä on tärkeää kertoa. Esitys jättää nämä seikat avoimiksi. Valtuutettu piti ehdotettua arviointitapaa myös syrjivänä. Valtuutetun mukaan Suomen viranomaisilla ole tosiasiallisia perusteita luottaa siihen, että kolmannen maan kansalaiset olisivat turvassa Venäjällä taikka siihen, etteikö Venäjä saattaisi palauttaa heitä kotimaihinsa (ketjupalautus).

Tutkijatohtori *Sormunen*, Amnesty, *Pakolaisneuvonta* ja *UNHCR* katsoivat, että turvapaikka-asioiden käsittely kuuluu tähän erikoistuneelle viranomaiselle (Maahanmuuttovirasto). UNHCR:n mukaan maahanpääsyn estäminen ja turvapaikanhakijan kehottaminen hakemaan turvapaikkaa toisessa paikassa on käytännössä palautus, jos viranomaiset eivät varmista, että turvapaikanhakija pääsee turvallisesti toiseen paikkaan. Myös *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* kiinnittivät huomiota sen varmistamiseen, että turvapaikanhakijoilla tosiasiallisesti on aito ja tehokas turvapaikanhakuoikeus.

Lapsiasiavaltuutettu katsoi, että esityksessä ei ole riittävästi huomioitu, miten lapsen etua selvitettäisiin ja lapsen perheyhteyden säilyttäminen varmistettaisiin. Lapsilla ei olisi esityksen mukaan ehdotonta oikeutta hakea turvapaikkaa. Perustelujen ja säännöksen sanamuodon perusteella jää epäselväksi koskeeko ”välittömän hengen ja terveyden vaara” myös lapsia. Esityksessä ei myöskään käsitellä sitä, kohdellaanko yksin liikkeellä olevia ja perheen mukana olevia lapsia samoilla perusteilla. Valtuutetun mukaan lapsen oikeus perheeseen tulisi varmistaa säädöstasolla. Valtuutettu huomautti, että esityksessä ei ole otettu kantaa tilanteeseen, jossa lapsi olisi viranomaisen luvalla pääsemässä Suomeen mutta perhe ei, ja perhe vastustaa lapsen lähtöä. Valtuutetun mukaan alaikäisten tulijoiden tunnistaminen luotettavasti olisi käytännössä mahdotonta. Myös tutkijatohtori *Sormunen*, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *Ihmisoikeuskeskus* ja *Amnesty* kiinnittivät huomiota lasten asemaan ja katsoivat, että lapset tulisi aina ottaa turvapaikkamenettelyyn.

Oikeusministeriö ja professori *Salminen* kiinnittivät huomiota siihen, että vaikuttamisen välineenä olevaa henkilöä ei ole laissa määritelty. Myös emeritusprofessori *Rosas*, tutkijatohtori *Sormunen* ja *Ihmisoikeuskeskus* pitivät haastavana vaikuttamisen välineenä olevan henkilön erottamista muista henkilöistä.

Päällystöliitto ry nosti esiin lakiesityksen ja rikostutkinnallisten toimenpiteiden välisen suhteen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 125/I) mainittuun tarpeeseen rajata poikkeus vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi (ks. myös PeVL 29/2022 vp, kappale 34) ja totesi, että lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n sääntely menettelystä on niukkaa. Hallituksen esitykseen sisältyvissä mainittujen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään kuitenkin sääntelyä täsmentäviä näkökohtia. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää 4 ja 5 §:n säännöksiä esimerkiksi tietyillä perusteluissa mainituilla seikoilla. Perustuslakivaliokunta mainitsi mm. toimenpiteiden riittävän dokumentoinnin, lapsen edun sekä maahanpyrkijän tosiasiallisen mahdollisuuden tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö esittää edellä selostettuihin lausuntoihin ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten, että lakiehdotuksen 5 §:ää täydennettäisiin seuraavalla, esityksen perusteluissa kuvatulla tavalla:

5 §

Poikkeukset

Edellä 4 §:ssä säädetystä poiketen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on **tehtävään koulutetun ja ohjeistetun** rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella **tehtävään koulutetun ja ohjeistetun** rajavartiomiehen **tapauskohtaisen** 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. Arviossa otetaan huomioon ~~erityisesti~~ henkilön esittämät asiakirjat ja **muut seikat** ~~sähköinen aineisto~~, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi **ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja.**

Tapauskohtaisen arvioinnin osalta täsmennys korostaisi sitä, että poikkeusperusteiden arvioinnin ja siihen perustuvan ratkaisun tekisi tehtävään nimenomaisesti koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies, ei jokainen yksittäinen rajavartija. Rajavartiolaitoksessa sisäisesti arvioitaisiin, kuinka monta tehtävään koulutettua ja ohjeistettua rajavartiomiestä olisi tarpeen lain tehokkaan soveltamisen turvaamiseksi. Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätoiminnan johtamisjärjestelmästä säädetään rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (651/2005). Kokonaisuus tarkoittaisi sitä, että arviointia tekevät virkamiehet voisivat tukeutua asiassa myös esimiehiin, ja heidän tarvitsemansa tuki ja järjestelyt olisivat osa operatiivista kenttätoimintaa. Tällöin myös arviointi olisi mahdollista tehdä työturvallisesti. Viime kädessä arviointipäätöksen tekisi kulloinkin arviointivastuussa oleva tehtävään koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies. Sisäministeriö tuo esiin, että lakiehdotuksen tarkoittamissa tilanteissa on nimenomaisesti tarkoitettu osoittaa tapauskohtainen arviointi Rajavartiolaitokselle. Jos henkilön katsottaisiin kuuluvan laissa tarkoitettuihin poikkeusryhmiin, Maahanmuuttovirasto vastaisi tämän jälkeen käynnistyvästä normaalista turvapaikkamenettelystä ulkomaalaislain mukaisesti.

Pykälän 2 momenttiin ehdotettavat muut täydennykset olisivat lakiteknisiä, ja niiden tarkoituksena olisi oikeusministeriön esittämällä tavalla yhdenmukaistaa sanamuotoja ja arviointikriteerien esittämistapaa (tyhjentävä sanamuoto) pykälän 1 momentin kanssa. Oikeuskanslerin lausuntoon viitaten sisäministeriö tuo esiin, että tyhjentäväksi muotoiltu sanamuoto koskisi nimenomaisesti seikkoja, joita arvioinnissa otetaan huomioon. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden luettelo itsessään ei olisi tyhjentävä.

Pykälän 3 momentissa tuotaisiin lakitasolle esityksen perusteluissa todettu seikka, jonka mukaan rajavartiomiehen olisi arviota tehdessään varmistettava, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Tämä ei muuttaisi sitä esityksen lähtökohtaa, että henkilöllä olisi lähtökohtaisesti itse velvollisuus tuoda tällaisia seikkoja esiin. Käytännön soveltamisessa olisi huomioitava muun muassa perustuslakivaliokunnan ja oikeusministeriön esiin tuomalla tavalla, että arvioinnin kulku ja sen lopputulos kirjattaisiin ja yksilöitäisiin riittävällä tavalla. Kirjaamisella on keskeinen merkitys myös 4 §:ään ehdotettavien oikeussuojakeinojen toteuttamisen kannalta. On välttämätöntä, että maasta poistamiseen

johtaneiden seikkojen uudelleenarvioinnin yhteydessä voidaan riittävällä tavalla varmistaa, millainen alkuperäinen arviointitilanne on ollut ja mitä seikkoja sen aikana on tullut esiin.

Sisäministeriö pitää edellä ehdotettuja täydennyksiä tarkoituksenmukaisina erityisesti arviointia tekevien rajavartiomiesten näkökulmasta. Täydennysehdotusten voidaan katsoa selkeyttävän ja ohjaavan riittävällä tavalla rajavartiomiehen harkintaa kuitenkaan vaikuttamatta sääntelyn tehokkuuteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Sisäministeriö painottaa poikkeusperusteiden arvioinnin selkeyden ja täsmällisyyden merkitystä myös esityksen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Tältä osin sisäministeriö viittaa oikeuskanslerin lausuntoon, jonka mukaan punninnassa on otettava huomioon, että mitä perusteellisemmaksi 5 §:n mukainen menettely rakennetaan, sitä enemmän syntyy riskejä siitä, että menettely ei ole tehokas torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Jos ehdotettu EU:n menettelydirektiivin säännöksistä poikkeava menettely ei olisi edes selvästi tehokkain keino tarkoitukseensa, ei kyseisen menettelyn käyttöönotolle olisi perusteita.

Muilta osin sisäministeriö toteaa seuraavaa:

Hallituksen esityksessä todetusti tieto vieraan valtion Suomeen kohdistamasta vaikuttamisesta voisi perustua joko viranomaisten käytännön havaintoihin tai esimerkiksi rajanylittäjiltä saatuihin tietoihin. Käsitys välineellistetyn maahantulon ilmiön kohdistumisesta Suomen rajaan muodostuisi raja-alueelta tehdyistä havainnoista ja eri viranomaisten, kuten Rajavartiolaitoksen, suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja keskusrikospoliisin hankkimista tai saamista tiedoista ja niihin perustustuvista perustelluista arvioista ja johtopäätöksistä. Tehtäessä johtopäätöstä välineellistämisen uhasta ja sen todennäköisyydestä tulisi kokonaisuutena huomioida turvallisuuden yleistilanne, edeltävät tapahtumat ja edellä sanotut tiedot, havainnot ja arviot.

Arvio välineellistetyn maahantulon ilmiöstä ja siihen liittyvät edellä sanotut tiedot loisivat perusteet arvioida, ketkä Suomen rajalle saapuvat henkilöt kuuluvat suurella todennäköisyydellä välineellistetyn maahantulon piiriin. Toisaalta selvää olisi, että muun muassa Suomen kansalaiset, EU-kansalaiset ja muut muun muassa läntisiä demokratioita edustavat ihmiset, jotka eivät hakisi turvapaikkaa, eivät kuuluisi välineellistettyjen maahantulijoiden piiriin. Välineellistetyiksi maahantulijoiksi ei myöskään luettaisi niitä henkilöitä, jotka esittäisivät kansainvälisen suojelun hakemuksen ja kuuluisivat ilmeisesti vähemmistöön, joka tarvitsisi suojaa nimenomaan maalta, joka välineellistää ihmisiä Suomeen. Viime kädessä henkilön kuuluminen välineellistettyjen maahantulijoiden ryhmään ratkaistaisiin osana arviointia. Lähtökohtaisesti kaikkia turvapaikkaa hakevia henkilöitä arvioitaisiin aluksi välineellistettyinä maahantulijoina. Arvioinnin aikana ratkaistaisiin, kuuluuko henkilö mahdollisesti johonkin sellaiseen turvapaikanhakijaryhmään, joka tulee ohjata turvapaikkaprosessiin tai onko hän muu kuin välineellistetty maahantulija. Oleellista olisi myös viestiä tehokkaasti valtioneuvoston päätöksestä rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottoa. Tällöin ne kansainvälistä suojelua tarvitsevat, joilla olisi mahdollisuus, voisivat hakeutua sellaiseen paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan.

Sisäministeriö korostaa, että 5 §:n mukainen poikkeusperusteiden arviointi on keskeinen osa ehdotetun lain soveltamista. Arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa välineellistettyjen maahantulijoiden joukosta ne henkilöt, jotka ovat aidosti ja välittömästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Ainoa poikkeus arvioinnin suorittamisvelvollisuuteen olisivat 6 §:n mukaiset poikkeukselliset tilanteet. Sisäministeriö tuo esiin, että tapauskohtainen arviointi tehtäisiin lähtökohtaisesti maahan jo saapuneiden henkilöiden osalta, jotka ovat siis Suomen alueella. Esityksessä maahan pääsyn estämisellä tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilö ei ole vielä lainkaan saapunut Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin. Näissä tilanteissa henkilöt ovat naapurimaan vastuulla.

Esitetty poikkeusperusteiden arviointi täyttää sisäministeriön näkemyksen mukaan asian kohtuullisen, objektiivisen ja yksilöllisen tutkimisen vaatimuksen. Kyse ei siten ole joukkokarkotuksen kiellon rikkomisesta. Sisäministeriö tuo esiin, ehdotetun 5 §:n sanamuodon mukaisesti lapsen etu on itsenäinen arviointiperuste, eikä sen lisäksi ole tarpeen arvioida hengen ja terveyden vaaraa maasta poistamisen seurauksena. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan lapsen edun tulee olla ensisijainen harkintaperuste kaikissa lasta koskevissa päätöksissä ja muissa toimissa. Tämä on myös todettu ehdotetun 5 §:n perusteluissa. Yleissopimuksen 16 artiklan mukaan lapsella on oikeus perhe-elämään, johon ei saa puuttua mielivaltaisesti tai laittomasti. Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan lasta ei saa erottaa vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti paitsi silloin, kun toimivaltaiset viranomaiset, joiden päätökset voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi, toteavat soveltuvien lakien ja menettelytapojen mukaisesti sen lapsen edun mukaiseksi. Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja toteaa, että lasten osalta arvioinnissa olisi merkityksellistä erityisesti lapsen etu sekä lapsen kehitykseen ja terveyteen liittyvät seikat. Lapsen etu olisi keskeinen määrittävä tekijä myös harkittaessa lapsen perheenjäsenen oikeutta saapua maahan. Ministeriö katsoo, että perheenjäseniä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkemmin määritellä lain tasolla.

Sisäministeriö korostaa, että Rajavartiolaitos laatisi lakia soveltaville virkamiehille riittävän ohjeistuksen ja antaisi riittävän koulutuksen. Maahanmuuttovirasto tukisi asiantuntemuksellaan tätä. Ohjeistuksen antamisesta ei kuitenkaan ole sallittua säätää laissa (Lainkirjoittajan opas, kohta 13.10).

Oikeussuojakeinot

Professorit *Koskenniemi*, *Leino-Sandberg*, *Ojanen*, *Rosas*, *Salminen*, tutkijatohtori *Sormunen* sekä *ulkoministeriö*, *yhdenvertaisuusvaltuutettu*, *lapsiasiavaltuutettu*, *Ihmisoikeuskeskus*, *Amnesty*, *Pakolaisneuvonta* ja *UNHCR* kiinnittivät huomiota oikeussuojakeinojen puuttumiseen. *Oikeuskanslerin* näkemyksen mukaan oikeusturvan ja puuttuvien oikeussuojakeinojen osalta hallituksen esitys on heikoimmalla pohjalla ja merkitsisi siltä osin soveltamisalallaan ongelmallista ja laajaa perus- ja ihmisoikeusrajoitusta. Lausunnonantajien mukaan lakiesitys rikkoo perustuslain 21 §:n oikeusturvatakeita sekä mm. EIS 13 artiklaa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Lisäksi EIS 3 artiklaan sekä ulkomaalaisten joukkokarkotukset kieltävään EIS 4. pöytäkirjan 4 artiklaan sisältyy vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista. Professorit Rosas ja Ojanen toivat esiin, että kansallinen tuomioistuin on suoraan EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan perusteella toimivaltainen tutkimaan lakiehdotuksessa tarkoitetun asian ja ehdotettu valituskielto olisi siten vaikutukseton. Kansallinen tuomioistuin voisi tällaisessa tilanteessa pyytää EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua SEUT 267 artiklan mukaisesti.

Ulkoministeriön ja *yhdenvertaisuusvaltuutetun* mukaan mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon muualla Suomessa ei poista oikeussuojavaatimuksia. Ulkoministeriö toi myös esiin, että esityksessä ei todeta mitään muutoksenhakuoikeudesta maahanpääsyn estämisen osalta.

Korkein hallinto-oikeus totesi, että ehdotetun sääntelyn mukaisesti henkilön maasta poistamista koskeva asia ei voisi edetä kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi säännönmukaisen muutoksenhaun kautta. Tällöin nähtävästi tulisi varautua suorien yksilövalitusten tekemiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka puolestaan voisi tuomioistuimen työjärjestyksen säännön 39 nojalla määrätä väliaikaisen turvaamistoimenpiteen.

Oikeuskansleri toi esiin, että esityksessä ei tarkemmin käsitellä kantelumahdollisuutta. Kantelua ei voitane pitää tehokkaana ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuna oikeussuojakeinona. Esitykseen ei myöskään sisälly mahdollisuutta erikseen säädettyyn kantelumenettelyyn tai oikaisuvaatimukseen esimerkiksi Suomen rajojen ulkopuolella eikä myöskään perusteluja sille, miksi sellaista ei ole

hallituksen esitykseen otettu. Oikeuskansleri pitää perusteltuna arvioida oikeusturvamekanismien vahvistamista ilman, että esityksen perusratkaisut jouduttaisiin arvioimaan kokonaan uudelleen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että poikkeamista oikeudesta oikeusturvakeinoihin ei ole hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu. Poikkeuslain säätämistä ei näin ollen voitu tältä osin pitää välttämättömänä. Sääntely tulee perustuslakivaliokunnan mukaan rajata vain välttämättömään. Valiokunnan käsityksen mukaan hallintolain 8 a luvun yleissääntelyn mukaista hallintokantelua ei voida pitää tehokkaana ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuna oikeussuojakeinona. Hallituksen esitykseen ei sisälly mahdollisuutta erikseen säädettyyn kantelumenettelyyn tai oikaisuvaatimukseen esimerkiksi Suomen rajojen ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan on muutettava sääntelyä ja täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voidaan säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Valiokunnan mukaan sääntelyn päämäärät huomioiden oikeusturva asiassa ei kuitenkaan edellytä oikeusturvakeinon käytön täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Sääntelyn poikkeuksellinen luonne huomioiden sanotulla oikeusturvajärjestelyllä ei valiokunnan mukaan myöskään tarkoiteta nykyisiä säännönmukaisia valitusteitä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö esittää, että lain 4 §:ään lisättäisiin säännökset jälkikäteisistä oikeussuojakeinoista seuraavasti (uusi 4 momentti):

4 §

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään.

Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan.

Maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamiseen johtaneiden seikkojen uudelleenarviointia asianomaiselta Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköltä kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta. Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilölle postitse kirjeenä tai hänen suostumuksellaan sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallituksen esityksen mukaisesti maasta poistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Uuden 4 momentin mukaan maasta poistettava henkilö voisi kuitenkin vaatia, että hänen maasta poistamiseensa johtaneet seikat ja menettelyn asianmukaisuus arvioitaisiin uudelleen. Lähtökohtana uudelleenarvioinnissa olisi tarkastella ensimmäisen arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella sekä sitä, onko arviointi tehty lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Vaatimus uudelleenarvioinnista olisi tehtävä sille Rajavartiolaitoksen hallintoyksikölle, jonka alueella maasta poistaminen on tapahtunut. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämä takaisi parhaiten sen, että kyseisen tapauksen yksityiskohdat ja yleisemminkin tilanteen olosuhteet voidaan ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon.

Vaatimus olisi esitettävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Uudelleenarviointi ei kuitenkaan estäisi maasta poistamisen täytäntöönpanoa, joka toteutettaisiin aina 2 momentin

mukaisesti viipymättä. Vaatimus uudelleenarvioinnista olisi käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voisi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta. Käytännössä arviointi voitaisiin siten tehdä kirjallisen aineiston perusteella ja erityisesti hyödyntäen alkuperäisestä arvioinnista tehtyjä tapahtumakirjauksia (ks. tarkemmin 5 §:ään ehdotettavat muutokset). Uudelleenarviosta toimitettaisiin tieto henkilölle postitse kirjeenä tai hänen suostumuksellaan sähköisenä viestinä. Käytännössä tämä tarkoittaisi sähköpostia. Uudelleenarvioon ei saisi hakea muutosta valittamalla.

Mikäli uudelleen arvioinnin perusteella todettaisiin arvioinnissa menettelytapavirhe tai esillä olleisiin arvioituihin seikkoihin liittyvä virhe, kehotettaisiin henkilöä saapumaan uudestaan valtakunnanrajalle sellaiseen paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan.

Sisäministeriö toteaa, että kyse olisi hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla edelleen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä arvioinnista tehtäisi hallintolaissa tarkoitettua hallintopäätöstä. Ehdotettu 4 momentin sääntely, luettuna yhdessä lakiehdotuksen 2 §:n kanssa tarkoittaisi sitä, että uudelleenarviointiin sovellettaisiin vain uuden 4 momentin säännöksiä. Asian käsittelyyn ei siten sovellettaisi esimerkiksi ulkomaalaislain, hallintolain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain menettelyjä koskevia säännöksiä. Kyse olisi siis ehdotettuun poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino. Henkilölle annettaisiin ohjeet uudelleenarvioinnin vaatimiseen samalla, kun hänelle annettaisiin kirjallisesti tieto paikasta, jossa kansainvälistä välistä suojelua Suomessa voi hakea.

Muilta osin sisäministeriö toteaa seuraavaa:

Ulkoministeriön lausuntoon viitaten sisäministeriö tuo esiin, että lakiehdotuksessa tarkoitettu maahanpääsyn estäminen olisi eri asia kuin Schengenin rajasäännöstön mukainen maahanpääsyn epääminen. Schengenin rajasäännöstön mukainen päätös maahanpääsyn epäämisestä tehdään rajanylityspaikalla, joka sijaitsee Suomen alueella. Kuten esityksessä todetaan, maahanpääsyn estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin. Koska henkilö ei olisi vielä Suomen lainkäyttöpiirissä, edellä esitettyjä oikeussuojakeinoja ei olisi tarpeen ulottaa hänen asiansa käsittelyyn.

Esitettävien oikeussuojakeinojen lisäksi rajavartiomiehen tai Rajavartiolaitoksen toiminnasta olisi myös mahdollisuus kannella esimerkiksi ylemmälle tasolle Rajavartiolaitoksessa, Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavalle ja valvovalle sisäministeriölle, erityisvaltuutetuille (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu) sekä ylimmille laillisuusvalvojille.

Maahantunkeutumistilanteet

Oikeusministeriö kiinnitti huomioita siihen, että ehdotetun 6 §:n perusteella jää jossain määrin avoimeksi, keiden hengen ja terveyden varmistamisesta pykälässä olisi kyse. Ministeriön mukaan olisi perusteltua arvioida, olisiko tarpeen täsmentää, että pykälän mukainen oikeus olisi välttämätöntä välittömästi valtakunnan rajalla olevien ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi olevan selvää, että uhkaavassa tilanteessa, jossa väkivaltaisesti liikehtivä joukko lähestyy rajaa, summaarinenkaan yksilöllinen arviointi ei olisi mahdollista. Tulkinnanvaraiseksi kuitenkin jää, tarkoitetaanko ”suurella lukumäärällä” säännösehdotuksessa kymmeniä, satoja vai tuhansia henkilöitä. Lisäksi asiassa jää epäselväksi, miten tällaista ehdotetun säännöksen tarkoittamaa maahantunkeutumista voitaisiin rikosoikeudellisesti arvioida.

UNHCR katsoi, että ehdotettu 6 § on ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, koska turvapaikanhakijat poistetaan turvallisen maan alueelta ennen kuin kansainvälisen suojelun hakemus on tehty tai sitä on tarkasteltu. Myös *Amnesty* katsoi, että mikäli tapauskohtaista arviointia ei 6 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa tehdä lainkaan, loukkaa tämä suurella

todennäköisyydellä ehdotonta palautuskieltoa. Maahan pyrkijöiden suuri määrä ei voi oikeuttaa estämään turvapaikanhakua. *Lapsiasiavaltuutettu* kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa ei ole käsitelty tilanteita, joissa osallisina on myös lapsia. *Yhdenvertaisuusvaltuutettu* painotti, että kynnyksen tulisi olla tällaisissa tilanteissa olla hyvin korkea ja että säännöksen soveltamisessa olisi otettava täysimääräisesti huomioon EIT:n oikeuskäytännöstä johtuvat edellytykset.

Emeritusprofessori Rosas piti mahdollisena katsoa, että maahantunkeutumisen kohteena oleva jäsenvaltio ei tällaisessa pakkotilanteessa voi olla velvollinen noudattamaan menettelydirektiivin kaikkia yksityiskohtia. Kysymys on myös kansallista turvallisuutta koskevien SEU 4 artiklan 2 kohdan ja/tai SEUT 72 artiklan merkityksestä asiassa. Rosaksen mukaan vieraan vallan laajamittainen maahan tunkeutuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi luoda tilanteen, jossa tämänkaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus noudattaisi paremmin myös oikeasuhtaisuuden vaatimusta, jos 6 §:n sääntelyä poikkeuksellisista tilanteista muutettaisiin siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi sen kytkentä erityisesti maastorajoilla tapahtuvaan kansallisen suvereniteetin piiriin kuuluvaan rajavalvontaan ja rajanylityspaikoista päättämiseen.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 6 §:n tarkoituksena on varautua tilanteisiin, joissa Suomeen pyrittäisiin tunkeutumaan väkivalloin tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen. Valtion täysivaltaisuuteen kuuluu oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Valtiolla on myös oikeus itsenäisesti päättää rajanylityspaikoistaan. Näillä seikoilla on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden varmistamisen kannalta.

Ehdotetun 6 §:n tarkoituksena on antaa lakia soveltaville viranomaisille toimivaltuus torjua uhkaavat tilanteet välittömästi valtakunnanrajalla ja varmistaa tilanteen pysyminen hallittuna. Pykälässä todetulla hengen ja terveyden varmistamisella tarkoitetaan sekä maahanpyrkijöiden että Suomen puolella olevien viranomaisten ja muiden henkilöiden henkeä ja terveyttä. Kuten esityksen perusteluissa tuodaan esiin, tällaisissa tilanteissa ei ole tarpeen lähteä olettamasta, että jokainen tällaiseen toimintaan osallistuva henkilö pyrkii hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua. Tätä ei ole pidettävä lähtökohtana siitäkään huolimatta, että tilanteen olosuhteet, tilannetta edeltäneet tapahtumat tai tiedustelutiedot viittaisivat tällaiseen mahdollisuuteen. Olennaista tällaisessa tilanteessa on Suomen alueellisen koskemattomuuden, kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaaminen, ihmisten hengen ja terveyden varmistaminen sekä huolehtiminen siitä, että ulkomaalaisten maahantulo Suomeen tapahtuu kontrolloidusti. Kyse olisi yksittäisistä ja poikkeuksellisista tilanteista, jotka koskisivat vain osaa maahanpyrkijöistä ja joiden torjumista ei voida pitää kansainvälisen oikeuden kannalta ongelmallisena, ottaen huomioon esimerkiksi EIT:n aiempi ratkaisukäytäntö.

Säännöksen soveltamisessa olisi huomioitava se, että se edellyttäisi valtioneuvoston 3 §:n 1 momentin mukaisesti tekemää päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta. Kyseisen päätöksen edellytyksenä olisi, että se on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi. Ehdotettu 6 § on muotoiltu siten, että se mahdollistaa tarvittaessa myös tapauskohtaisen harkinnan esimerkiksi lasten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden huomioimiseksi. Sisäministeriö ei edellä todetun vuoksi katso tarpeelliseksi täydentää hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä.

Lakia soveltavien virkamiesten oikeusturva

Erityisesti *Rajaturvallisuusunioni ry, Upseeriliitto,* ja *JHL ry* kiinnittivät huomiota lakiesityksessä tarkoitettuja päätöksiä tekevien rajavartiomiesten oikeusturvaan.

Upseeriliitto katsoi, että lakiesitys on Rajavartiolaitoksen operatiivisissa tehtävissä palvelevien ja lakiesityksen mukaisia päätöksiä suorittavien virkamiesten oikeusturvan kannalta ongelmallinen ja sisältää riskin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Esityksessä asetetaan suuressa määrin vastuuta yksittäiselle virkamiehelle, jolla ei ole riittävää koulutusta vaadittavien päätösten ja niihin liittyvien monimutkaisten arvioiden suorittamiseen. Upseeriliitto tuo myös esiin, että säännösten tulee olla selkeitä ja tarkkarajaisia tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi ja poistamiseksi, jotta rajavartiomies ei vaaranna omaa oikeusturvaansa.

Rajaturvallisuusunioni katsoi, että tapauskohtaisen arvion tekijän tulisi olla yleisjohtaja tai vähintään luutnantin arvoinen upseeri.

JHL katsoi, että lakiesityksessä tulisi kuvata tarkemmin lain käytännön toteutusta sekä mahdollisia vaikutuksia virkamiehen oikeusturvaan. JHL:n mukaan virkamiehen oikeusturvan kannalta on kohtuutonta joutua tekemään nopea arvio poikkeusperusteiden täyttymisestä muun muassa siksi, etteivät päätökset ole valituskelpoisia. Päätöksen tehneestä virkamiehestä voidaan kuitenkin kannella, mikä näin ollen tarkoittaa vastuun kohdistumista yksittäiselle virkamiehelle.

Professori *Leino-Sandberg* ja tutkijatohtori *Sormunen* katsoivat, että esitys asettaa rajavartijan oikeusturvan kyseenalaiseksi, koska perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Käytännössä rajavartija ei voisi soveltaa esitettävää lakia rikkomatta samalla perustuslakia, EU-oikeutta ja ihmisoikeussopimuksia.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että ajatus siitä, että noudattaessaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä eduskunnan hyväksymää poikkeuslakia rajavartiomies voisi syyllistyä rikokseen, on selvästi perusteeton. Ehdotetun lain toimeenpano voi kuitenkin johtaa yksittäisen rajavartiomiehen kannalta varsin vaikeisiin tilanteisiin. Oikeusasiamies ei kuitenkaan nähnyt vaaraa siinä, että yksittäisen rajavartiomiehen myöhemmin vääräksi osoittautuva tilannearvio voisi johtaa esimerkiksi virkarikossyytteeseen.

Oikeuskansleri katsoi, että toimivaltasääntely on merkityksellistä myös lakia soveltavien virkamiesten oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta. Kysymys on siitä, muodostuuko tilannekohtainen harkintavallan käyttö käytännössä liian suureksi. Oikeuskanslerin mielestä on tarpeen arvioida, olisiko Rajavartiolaitoksen sisäisestä päätöksentekomenettelystä tarpeen vielä säätää tarkemmin niin, että harkinta ei käytännössä eikä myöskään lainsäädännössä jäisi yksittäisen rajavartiovirkamiehen varaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun lain toimeenpano voi johtaa yksittäisen rajavartiomiehen kannalta varsin vaikeisiin tilanteisiin. Valiokunta piti kuitenkin selvänä, että poikkeuslakina säädettävä ehdotettu laki merkitsee valtionsisäisen oikeuden näkökulmasta sitä, että ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule täysimääräisesti sovellettavaksi lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla, vaan laki tulee sovellettavaksi rajavartiomiehen toiminnassa säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn eduskunnan hyväksymän poikkeuslain noudattaminen ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse, että rajavartiomies syyllistyisi rikokseen, vaikka hän ei noudattaisi niitä poikkeuslain kanssa ristiriidassa olevia menettelytapoja, joiden katsotaan perustuvan esimerkiksi Geneven pakolaissopimuksen artikloihin. Myöskään ehdotetun lainsäädännön samoin kuin muun tilanteeseen soveltuvan lainsäädännön sisältämän harkinnanvaraisuuden ja toisaalta syyksiluettavuuden tahallisuuteen tai tuottamukseen

perustumisen vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu ei käytännössä useinkaan tulisi kysymykseen. Perustuslakivaltiokunta kuitenkin katsoi, että hallintovaliokunnan on syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen tästäkin näkökulmasta.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö katsoo, että lain 5 §:ään esitettävät täydennykset parantaisivat merkittävällä tavalla lakia soveltavien rajavartiomiesten oikeusturvaa. Arvioinnin suorittavan rajavartiomiehen, arviointiperusteiden ja menettelysäännösten täsmentäminen edellä tässä vastineessa kuvatulla, hallituksen esityksen perusteluista ilmenevällä tavalla tekisi sääntelystä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa ja ohjaisi siten selkeämmin rajavartiomiehen harkintaa.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös perustuslakivaliokunnan käsitykseen siitä, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn eduskunnan hyväksymän poikkeuslain noudattaminen ei sellaisenaan merkitse, että rajavartiomies syyllistyisi rikokseen, vaikka hän ei noudattaisi niitä poikkeuslain kanssa ristiriidassa olevia menettelytapoja, joiden katsotaan perustuvan esimerkiksi Geneven pakolaissopimuksen artikloihin. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan poikkeuslaki tulee sovellettavaksi rajavartiomiehen toiminnassa säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin, mikä on linjassa myös perustuslain esitöiden kanssa. Perustuslain perusteluissa (HE 1/1998 vp, s. 164) on todettu poikkeuslain tarkoituksena olevan nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan lain perustelujen kanssa. Perustelujen mukaan perustuslain 106 §:n mukainen etusijasäännös ei tulisi sovellettavaksi, jos laki on säädetty perustuslain säätämisjärjestyksessä, millä perusteluissa on viitattu nimenomaan poikkeuslakeihin. Perusteluissa todetaan edelleen, että poikkeuslakimahdollisuuden tunnustamisen kanssa ei siten olisi sopusoinnussa, jos tuomioistuimet voisivat myöhemmin jättää 106 §:n nojalla soveltamatta poikkeuslain säännöksen.

Sisäministeriö viittaa edelleen perustuslakivaliokunnan EU:n perusoikeuskirjasta toteamaan, jonka mukaan poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat rajattuja. Tilanteessa, jossa valtioneuvosto olisi tehnyt ehdotetussa 3 §:ssä tarkoitetun päätöksen ja poikkeukset tulisivat sovellettavaksi, niille olisi myös objektiivisesti perusteltava tarve. EU:n sekundäärioikeudesta poikkeamisen osalta sisäministeriö viittaa aiemmin vastineessa esityksen suhteesta EU-oikeuteen todettuun ja pitää SEU 4 artiklan 2 kohtaa sekä SEUT 72 artiklaa mahdollisina poikkeusperusteina lain säätämisen lisäksi myös sen soveltamisen osalta. Sisäministeriö viittaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoon, jonka mukaan ajatus siitä, että noudattaessaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä eduskunnan hyväksymää poikkeuslakia rajavartiomies voisi syyllistyä rikokseen, on selvästi perusteeton. Oikeusasiamiehen mukaan rikosvastuu ei käytännössä voisi tulla kysymykseen myöskään sen vuoksi, että perus- ja ihmisoikeussäännökset, joita rajavartiolain 11 §:ssä tarkoitetaan, ovat yleensä niin väljiä ja tulkinnanvaraisia, ettei rikosvastuuta käytännössä voida perustaa suoraan niihin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tarkkuudella ja ennakoitavuudella. Sisäministeriö katsoo tämän vuoksi, ettei rikosvastuun voida katsoa täyttyvän myöskään EU:n sekundäärioikeuden menettelysäännöistä poikkeamisen perusteella.

Edellä todetun perusteella sisäministeriö katsoo, että lakia soveltavat rajavartiomiehet voivat toimia laissa säädetyn mukaisesti siten, että heidän oikeusturvansa on riittävällä tavalla varmistettu.

Säätämisjärjestys

Professorit *Koskenniemi*, *Ojanen* ja *Salminen* sekä *Amnesty*, *Ihmisoikeuskeskus* ja *Pakolaisneuvonta* toivat esiin, että poikkeuslakimenettelyllä ei voida poiketa Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista eikä EU-lainsäädännöstä. Lausunnonantajat katsoivat, että esitystä ei ole mahdollista säätää poikkeuslakina, koska sillä puututtaisiin perusoikeusjärjestelmän

kokonaisuuteen, johon kuuluvat olennaisena osana myös Suomen ihmisoikeusvelvoitteet. Kyse ei siten ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitetusta rajatusta poikkeuksesta.

Myös *oikeuskansleri* totesi, että kansallinen perustuslaki tai perustuslain 73 §:n järjestyksessä säädetty poikkeuslaki eivät sellaisenaan oikeuta rikkomaan kansainvälistä oikeutta tai unionin oikeutta, jollei kyseiselle toimenpiteelle löydy riittäviä oikeudellisia perusteita kansainvälisestä oikeudesta tai unionin oikeudesta. Toisaalta kansainvälisessä oikeudessa on usein tulkinnanvaraa ja valtiokäytännöissä on usein lisäksi jonkin verran lisää tosiasiallista liikkumavaraa. Uusissa tilanteissa tehtävien mahdollisten uusien kansainvälistä oikeutta koskevien tulkintojen tulee riittävässä määrin perustua voimassa olevaan oikeuteen ja oikeudellisiin käytäntöihin. Oikeuskanslerin mukaan lakiesitys merkitsisi poikkeusta Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista, mutta poikkeus olisi kuitenkin rajattu ja väliaikainen. Kyseessä ei ole kokonaisuutena poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja se voitaisiin säätää rajattuna poikkeuksena.

Eduskunnan oikeusasiamies yhtyi esityksen johtopäätökseen, jonka mukaan esitys olisi käsiteltävä poikkeuslakina perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla myös *perustuslakivaliokunta* katsoi, että lakiehdotus on ristiriidassa Suomen perustuslain erinäisten perusoikeussäännösten kanssa. Perustuslakivaliokunta yhtyi tältä osin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn arvioon ja siitä tehtyyn johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei voi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain esitöissä ei ole rajattu mitään yksittäistä perusoikeussäännöstä poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä ehdotettu poikkeuslaki ei puutu perustuslain esitöissä sen keskeisiksi ratkaisuisiksi esimerkkeinä mainittuihin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin vielä arvioitava, ovatko esitetyt poikkeukset rajattu vain välttämättömään, sekä mitä poikkeuksen rajattuisuuden kannalta merkitsee esityksessä sen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen sanottu.

Perustuslakivaliokunta totesi, että säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty. Poikkeuslaillakaan ei siten voi poistaa mahdollista ristiriitaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa kansainvälisen oikeuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että olennaista kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta on, että poikkeaminen niistä on arvioitavassa esityksessä ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa. Lakiin sisältyy säännöksiä, joilla hallituksen esityksen perustelujen mukaan pyritään lieventämään tunnistettuja ristiriitoja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n säännöksillä pyritään turvamaan ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista myös lain soveltamisalueella. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun poikkeuslain ala on tässä sääntely-yhteydessä siten rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule sovellettavaksi sanotulla tavalla täysimääräisesti, vaan poikkeuslaki tulee valtionsisäisesti sovellettavaksi säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys valiokunnan mielestä lakiesityksen kiireelliseksi julistamiselle on nyt poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta, ja kyseessä on myös pakottava tilanne. Johtopäätöksenään valiokunta totesi, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä nyt arvioitu poikkeuslaki siihen tehtyine tarkennuksineen poikkeuksellisesti perustuslain

73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö viittaa edellä kuvattuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä, siihen tässä vastineessa esitettävien muutosten jälkeen, perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä.

Vaihtoehtoiset keinot

Oikeuskansleri totesi, että esityksen sääntelyvaihtoehtojen tarkastelu on tiivis. Lakiesityksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta olennainen on kuitenkin johtopäätös, jonka mukaan muista menettelyistä ei ole saatavissa riittäviä välineitä itärajalla kohdatun välineellistämisen torjumiseksi.

Oikeusministeriö katsoi, että on syytä arvioida, onko vaihtoehtoja tarkasteltu riittävällä tavalla. *Eduskunnan oikeusasiamies* totesi, että vaikka jollakin muulla keinolla ei ehkä yksinään voitaisi saavuttaa tavoiteltua vaikuttavuutta, se voisi merkittävästi lieventää ehdotukseen liittyviä oikeudellisia ongelmia.

Professorit *Koskenniemi ja Leino-Sandberg* toivat esiin, että EU-oikeudessa on toimia, joita voidaan hyödyntää, jos maahantulijoiden määrä äkillisesti kasvaa. SEUT 78(3) antaa tällaisessa tilanteessa komissiolle mahdollisuuden ehdottaa neuvostolle väliaikaisia toimia. Emeritusprofessori Koskenniemi ehdottaa, että tätä menettelyä sovellettaisiin huomioon ottaen uudenmaahanmuuttopaketin vielä voimaan tulemattomat säännökset koskien poikkeustoimia välineellistetyn maahanmuuton tapauksissa. Professori Leino-Sandberg toteaa, että esityksessä ei mainita, onko Suomi ollut aloitteellinen vastaavan päätöksen tekemiseksi, vaikka esitys antaa ymmärtää, ettei näin ole. Leino-Sandbergin mukaan Suomen olisi vaikea argumentoida, ettei sillä olisi ‘muuta vaihtoehtoa’ kuin nyt ehdotettu lainsäädäntö, ellei EU-sääntelyyn nimenomaisesti sisältyvää ratkaisua ole edes kokeiltu. Myös emeritusprofessori *Rosas* viittaa lausunnossaan siihen, että mahdollisessa tarkastelussa kiinnitettäisiin huomiota siihen, miksi Suomi ei ole kokeillut ensin lievempiä keinoja, kuten menettelydirektiivin 43 artiklaan perustuvaa rajamenettelyä.

UNHCR suositteli, että Suomi harkitsee vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten rajamenettelyn käyttöönottoa, oikeudenmukaisia ja tehokkaita menettelyjä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten ja sellaisten ihmisten, jotka eivät tarvitse kansainvälistä suojelua, nopeaksi tunnistamiseksi sekä kansainvälistä suojelua tarvitsemattomien henkilöiden palautusten nopeuttamista.

Amnesty katsoi, että on jo olemassa runsaasti muuta poikkeuksellisiin tilanteisiin soveltuvaa rinnakkaista lainsäädäntöä. Vaihtoehtoja olisivat esimerkiksi normaali turvapaikkamenettely, rajamenettely, järjestelykeskusten perustaminen, maahanmuuttohallinnon resurssien lisääminen ja EU:n uusi kriisiasetus. Myös *yhdenvertaisuusvaltuutettu* ja *Pakolaisneuvonta* kiinnittivät huomioita vaihtoehtoisiin keinoihin.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota myös siihen, että perussopimuksiin sisältyy myös nimenomainen määräys tilanteesta, jossa maahantulijoiden määrä äkillisesti kasvaa. SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaan, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö viittaa ehdotetun lain 1 §:ssä määriteltyyn lain tarkoitukseen, joka on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Kuten hallituksen esityksen vaihtoehtojen arviointia koskevassa kappaleessa 5.1 todetaan, kuvatuista vaihtoehtoisista keinoista on apua tilanteen hallinnassa, mutta ne eivät ole yksinään riittäviä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi.

EU-oikeuteen sisältyvällä SEUT 78 artiklan 3 kohdalla voidaan jäsenvaltioille tarjota juurikin sellaisia keinoja, jotka soveltuvat joukoittaisen maahantulon tilanteeseen, jossa on tärkeää kyetä hallitsemaan tilannetta. Keinot, joita komissio on aiemmin ehdottanut SEUT 78(3) nojalla mm. Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, liittyivät turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräaikojen pidentämiseen, rajamenettelyn soveltamisalan laajentamiseen, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamiseen perustarpeisiin sekä hakemukseen tehdyn päätöksen jälkeisen paluumenettelyn helpottamiseen. Komission ehdotuksesta ei koskaan tehty neuvostossa päätöstä, koska Puola piti esitettyjä keinoja riittämättöminä ilmiön torjumiseen ja vastusti päätöstä.

Sisäministeriö korostaa, että EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua tämänkaltaista vieraan valtion kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa ja puolustaa oman valtion oikeutta määrätä sisäisistä asioistaan. Hallituksen esityksellä pyritään nimenomaan torjumaan ilmiötä. Menettelydirektiivin 43 artiklan mukainen rajamenettely on ennen kaikkea väline tehostaa ulkorajoilla jätettyjen perusteettomien turvapaikkahakemusten tutkintaa. Menettely ei liity pelkästään häiriötilanteisiin vaan direktiivin mukaisesti on yksi työkalu kaikissa muuttoliiketilanteissa perusteettomien hakemusten tutkinnan tehostamiseksi ja unionissa tapahtuvan luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Suomi on parhaillaan ottamassa menettelyä käyttöön (HE 30/2024 vp, HaVM 10/2024 vp). Välineellistetyn maahantulon ilmiön torjuntaan se ei kuitenkaan ole riittävä työkalu.

Mahdollisista vaihtoehdoista tulee aina valita perusoikeus- ja ihmisoikeusrajoituksiltaan ja vaikutuksiltaan lievin. Lievimmän keinon vaatimus johtuu valtiosääntöisistä välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteista. Sisäministeriö korostaa, että esitettävässä sääntelyssä perusoikeuksista poikkeaminen on rajattu vain ehdottoman välttämättömään tilanteessa, jossa muita riittävän tehokkaita, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia toimintavaihtoehtoja ei ole välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.