

25.3.2024

YVV/525/2024

Sisäministeriölle

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi; VN/5349/2024; VN/5349/2024-SM-3

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Ulkomaalaislain (301/2004) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) esitöissä valtuutetun yhdeksi tehtäväksi on todettu ulkomaalaisten henkilöiden oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttina, naiseen kohdistuvan väkivallan raporttina sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana.

1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunnon pääkohdat

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata esitysluonnoksen eteenpäinviemistä keskeisesti seuraavin perustein:

1. Palautuskielto ja siihen liittyvä oikeus hakea turvapaikkaa, kidutuksen kielto, syrjintäkielto ja oikeus elämään ovat ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksia, jotka suojelevat myös Venäjältä tulevia ja Venäjän välineellistämisen kohteiksi joutuneita henkilöitä.
2. Esitysluonnos rikkoo keskeisiä Suomen sitovia kansainvälisiä sopimuksia, myös sellaisia sitovia sopimuskohtia, joista ei ole mahdollista poiketa missään oloissa. Muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklat, sekä oikeusturvaa koskeva 13 artikla; kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla; sekä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 ja 13 artiklat. Suomi ei voi kansainvälisiä sitoumuksiaan loukkaamatta säätää poikkeuslakia, joka olisi ristiriidassa ehdotetun ihmisoikeuden kanssa.
3. Esitysluonnos rikkoo Euroopan Unionin oikeutta keskeisiltä osin, kuten EU:n perussopimukseen kuuluvaa perusoikeuskirjaa, erityisesti sen 18 ja 19 artikloja.

4. Esitysluonnoksessa hahmoteltu malli, jolla yksittäinen rajanvartija tekisi ratkaisun henkilön maahanpääsystä tai maasta poistamisesta, antaa yksittäiselle viranhaltijalle erittäin laajan toimivallan myös voimankäyttöön, ilman minkäänlaisia oikeusturvatakeita maahan pääsyä ja turvapaikkaa hakevalle henkilölle.
5. Esitysluonnoksessa hahmoteltu käytäntö turvapaikanhakijoiden seulomiseksi sisältää kansainvälisen suojelun tarpeen ja haavoittuvuuden arviointia, jotka viittaavat turvapaikkamenettelyn kaltaiseen menettelyyn, ilman mitään niitä menettelyllisiä takeita, joita sisältyy ulkomaalaislakiin ja sen perustana olevaan EU:n menettelydirektiiviin. Käytäntö tarkoittaisi, että kaikki menettelydirektiivin ja ulkomaalaislain säännökset esimerkiksi toimivaltaisista viranomaisista, henkilöstön asianmukaisesta koulutuksesta, tulkkauksesta, oikeusavusta, turvapaikkapuhuttelusta, kirjallisesta päätöksestä sekä oikeussuojakeinoista sivuutettaisiin. Käytäntö ei täyttäisi myöskään lapsen haavoittuvuuden arvioinnin edellytyksiä.
6. Esityksen mukaan henkilön haavoittuvuutta ja mahdollista vaaraa joutua kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen kohteeksi arvioitaisiin suhteessa siihen maahan, mistä hän on saapunut, eli käytännössä itärajan osalta suhteessa Venäjään. Esitys tarkoittaisi, että Suomi käytännössä arvioisi Venäjän olevan turvallinen kolmas maa, ilman, että turvallista kolmatta maata koskevaa kriteeristöä kuitenkaan sovellettaisiin ulkomaalaislaissa ja menettelydirektiivissä edellytetysti. Suomi rikkoisi tälläkin osin menettelydirektiiviä. Venäjää ei voida pitää turvallisena kolmantena maana.
7. Esitys olisi syrjivä Suomen itärajalta saapuvia kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä kohtaan, verrattuna vastaavanlaisessa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviin henkilöihin, jotka saapuisivat esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle tai laivalla satamaan. Esitys loukkaisi syrjintäkieltoa myös koska 5 §:n mukaisessa arvioinnissa ei pystyttäisi tunnistamaan ja huomioimaan syrjintäperusteita, esimerkiksi vammaisuutta syrjintäkiellon edellyttämällä tavalla. Esitys loukkaisi perustuslain 6 §:n sekä yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkieltoja.

2. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Hallitus valmistelee poikkeuslainsäädäntöä tilanteessa, jossa Euroopan lähiympäristössä on käynnissä useita kansainvälisiä konflikteja, ja jossa turvapaikan hakemista eri EU-maihin on rajoitettu, esimerkiksi Turkin ja EU:n välisellä sopimuksella. Suomeen on vuoden 2015-2016 tilanteen jälkeen kuitenkin hakeutunut varsin vähän turvapaikanhakijoita, vuosittain vähimmillään noin 1000, ja runsaat 5000 vuonna 2022, jolloin Venäjän hyökkäyssota aiheutti noin 4 miljoonan ukrainalaisen paon. Kun Suomen itärajan kautta oli marraskuuhun 2023 mennessä hakeutunut noin 1300 turvapaikanhakijaa, valtioneuvosto katsoi edellytysten täyttyvän rajanylityspisteiden sulkemiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen keskeyttämiseksi, aluksi

joillakin itärajan rajanylityspaikoilla, mutta myöhemmin kaikilla. Tuolloin katsottiin rajavartiolaiton 16 § 2 momentin välttämättömyyskriteerin sekä sisällöllisen kriteerin täyttyneen, kun arvioitiin, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Esitysluonnoksessa välitetään vahvasti kuvaa siitä, että nyt olisi kyseessä täysin poikkeuksellinen tilanne, johon ei missään kansainvälisissä järjestöissä, EU:ssa tai Suomessa olisi voitu varautua. Nykytilanne ei kuitenkaan ole ainutlaatuinen, vaan valtiot ovat vuosikymmenten saatossa käyttäneet pakolaisia politiikan välineinä. Suomi on siinä lähes koko itsenäisyytensä ajan voinut turvautua siihen, että ensin Neuvostoliitto, sitten Venäjän federaatio, valvoo omaa länsirajaansa, ts. Suomen itärajaa, Neuvostoliiton aikana ensisijaisesti valvoakseen omia kansalaisiaan, mutta 1990-luvulta lähtien jonkinlaisen yhteisymmärryksen pohjalta. Kuitenkin esimerkiksi vuonna 1990, Neuvostoliiton ollessa hajoamassa, Neuvostoliitto ryhtyi sallimaan kolmansien maiden kansalaisten matkustamisen junalla Suomeen ilman viisumia. Suomeen saapui tätä reittiä, sekä osittain meriteitse Tallinnasta, runsaat 3000 somalialaista turvapaikanhakijaa, mikä aiheutti Suomessa laajan yhteiskunnallisen keskustelun ja myös vaatimuksia sulkea raja. Tasavallan presidentti Mauno Koivisto vaati tuolloin valtioneuvostoa selvittämään mahdollisuudet sulkea itäraja, sillä hän katsoi kyseessä olevan Neuvostoliiton vaikuttamisyritys Suomea kohtaan. Pääministeri Harri Holkerin johdolla presidentille lopulta ilmoitettiin, että hallituksessa edustetut puolueet eivät katsoneet voivansa päättää rajan sulkemisesta ja turvapaikanhaun keskeyttämisestä.¹

Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden näkökulmasta Suomesta kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeudet ovat entisestään vahvistuneet. Erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on kuluneen 30 vuoden aikana vahvistanut oikeuskäytäntöään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan soveltamisen osalta. Lisäksi EU-lainsäädäntöön on yksiselitteisesti kirjattu jäsenvaltion velvoitteet ottaa vastaan ja käsitellä turvapaikkahakemukset, mikä on viime vuosina myös vahvistettu unionin tuomioistuimissa. Esitysluonnoksen jaksoissa 2.9.-2.10 on kattavasti kuvattu perustuslain ja ulkomaalaislain säännöksiä, kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja EU-lainsäädäntöä, jotka asettavat oikeudellisen kehikon myös turvapaikkahakemuksen vastaanottamiselle, turvapaikkamenettelylle, päätöksenteolle ja tehokkaille oikeussuojakeinoille.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kuitenkin, että kuvaus Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista on osittain puutteellinen. Luonnoksessa ei käsitellä vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimusta, mm. sen 11 artiklaa, jossa nimenomaisesti asetetaan sopimusvaltioille velvoite erityisesti suojella vammaisia henkilöitä vaaratilanteissa ja humanitaarisissa hätätilanteissa. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen osalta on luonnoksessa viittauksia, mutta ei esimerkiksi käsitellä sopimuksen 22 artiklaa, jossa nimenomaisesti käsitellään sopimusvaltioiden velvoitetta huolehtia pakolaislapsen ja hänen perheenjäsentensä asianmukaisesta suojelusta. Istanbulin sopimus sisältää

¹ Mauno Koivisto. Historian tekijät. Kaksi kautta II. Helsinki: Kirjayhtymä 1995. *Neuvostoliiton rajat alkavat vuotaa*, 291-300

velvoitteet sukupuoleen perustuvaa turvapaikkahakemusta sekä palauttamiskieltoa koskien (60 ja 61 artiklat). Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus edellyttää valtioita mahdollistamaan ihmiskaupan uhrien tunnistamisen (10.1 artikla). Lisäksi Schengenin rajasäännöstön 14 artiklassa säädetään menettelystä maahanpääsyn epäämisen tilanteissa, joissa tulee antaa henkilölle perusteltu päätös, joka on valituskelpoinen, vaikka valitus ei lykkää päätöksen täytäntöönpanoa. Hallituksen esitysluonnoksessa ei myöskään käsitellä ihmisoikeussopimusten valvontaelinten, kuten ihmisoikeuskomitean, kidutuksenvastaisen komitean, lapsen oikeuksien komitean ja YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa sopimusta valvovan komitean, tulkintakannanottoja sopimusvelvoitteista. Sopimusvalvontaelimet ovat ihmisoikeussopimusten auktoritatiivisia tulkitsijoita. Suomi on sopimukseen liittyessään sekä hyväksyessään myös komiteoiden toimivallan käsitellä yksittäisiä Suomea koskevia yhteydenottoja sitoutunut noudattamaan valvontaelinten linjauksia .

Käytännössä nyt ehdotettu lainsäädäntö tarkoittaisi, että sen soveltamistilanteissa syrjäytyvät ulkomaalaislain säännökset maahantulosta, turvapaikan hakemisesta ja hakemuksen jättämisestä sekä maasta poistamisesta. Tulijoita ei rekisteröitäisi, heidän osaltaan ei tehtäisi maasta poistamisen osalta mitään kirjallista hallintopäätöstä, eikä heidän kohdallaan sovellettaisi mitään turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeita, kuten tulkkausta, oikeusapua tai valitusmahdollisuutta. Esitetty menettely olisi ristiriidassa niiden keskeisten perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU- lainsäädännön kanssa, joita esityksessä ja edellä on kuvattu.

3. Säännökohtaiset huomiot

1 § Lain tarkoitus

Esitysluonnoksen mukaan lain tarkoituksena on ”torjua vieraan valtion tai muun toimijan Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.” Lisäksi todetaan, että vaikuttamista ja maahantulijoiden hyväksi käyttämistä on käsitelty tarkemmin 4 §:n yhteydessä. Esityksessä jää, 4 §:n perustelutkin huomioiden, varsin epäselväksi, mitä tarkoitetaan *muulla toimijalla*. Vaikuttaminen määritellään vuorostaan niin, että ”kyse ei olisi maahantulijoiden oma-aloitteisesta ja spontaanista liikkumisesta, vaan heidät olisi houkuteltu, opastettu, avustettu tai pakotettu siirtymään Suomen valtakunnanrajalle ja pyrkimään sitä kautta Suomeen ja/tai Schengenalueelle”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää huolensa, että tämän epäselvän määritelmän piiriin saattaisivat joutua esimerkiksi turvapaikanhakijoita avustavat kansainväliset tai kansalliset humanitaariset ja ihmisoikeusjärjestöt. Kuten esityksessä toisaalla todetaan, Venäjä ei voida katsoa turvalliseksi kolmanneksi maaksi ulkomaalaislain tarkoittamalla tavalla, ja on mahdollista, että turvapaikanhakijoita auttaisivat tai opastaisivat kansalliset järjestötoimijat. Säännös jättää soveltamisalan huolestuttavan väljäksi. **2 § Lain**

soveltamisala ja 4 § Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Esitysluonnoksessa esitetään järeitä perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavia, osin niiden kanssa ristiriidassa olevia toimia jättämällä kuitenkin varsin avoimeksi, milloin kynnys toimien käyttöönotolle ylittyisi.

Esitysluonnoksen 2 § ja 4 § ja niiden perustelut ovat epätasälliset. Luonnoksessa kuvataan yksityiskohtaisissa perusteluissa varsin niukasti, mitkä käytännössä olisivat ne tilanteet, joissa edellytykset valtioneuvoston päätökselle täytyisivät. Lain soveltamisalan osalta (2 §) esitysluonnoksen kuvaus sääntelyn käyttöönoton kynnyksestä viittaa kuitenkin tämänhetkisen kaltaiseen tilanteeseen, jossa rajavartiolain 16 § 2 momentin mukaisia valtioneuvoston päätöksiä on tehty.

4 § 1 momentin osalta päätöksen rajaamisen osalta luonnoksessa todetaan, että ”Rajoittamisella tarkoitettaisiin sitä, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista Suomessa ei voisi kokonaan keskeyttää. Rajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia. Valtioneuvoston olisi siten mahdollista päättää, että rajoittaminen ei koske lainkaan tiettyjä kansalaisuuksia, esimerkiksi Suomea painostavan vieraan valtion omia kansalaisia.” Rajoittamisesta tehtävillä poikkeuksilla kansalaisuuteen perustuen viitataan ilmeisesti siihen, että kun kyseessä olisi itärajan sulkua, voitaisiin turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämisen osalta tehdä poikkeus esimerkiksi Venäjän kansalaisten osalta. Kyseinen esimerkki osoittaa, miten avoimeksi valtioneuvoston harkintavalta on tarkoitus jättää, ja samalla miten äärettömän vaikeaa rajoitusten käytännön soveltaminen olisi tavalla, joka edes perustavimmanlaatuisesti turvaisi Suomeen pyrkivien henkilöiden oikeudet. Valtuutettu toteaa myös, että kyseinen mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston soveltamisen ulkopuolelle tietyt kansalaisuudet saattaa muodostua syrjiväksi valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvien valtioiden kansalaisia kohtaan. Kuitenkin esimerkiksi pakolais-sopimuksen 3 artiklan mukainen syrjinnän kieltäminen on 42 artiklan mukaan sopimuskohta, johon sopimusvaltio ei voi tehdä varauksia.

4 § 3 momentin osalta todetaan luonnoksessa: ”Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin lyhytaikaisesti tietyllä alueella, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Sääntely ei merkitsisi sitä, että Suomi keskeyttäisi kokonaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen. Päätöksenteon yhteydessä olisi arvioitava, minkä sisältöinen päätös olisi kulloisessakin tilanteessa välttämätön ja oikeasuhtainen. Valtioneuvoston yleisistunnolla olisi velvollisuus arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös olisi kumottava tai sitä olisi muutettava, jos se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa.” Tästä on pääteltävissä, että valtioneuvoston päätöksellä voitaisiin edelleen keskeyttää mahdollisuus hakea turvapaikkaa koko Suomen itärajan alueella. Momentin perusteluihin näyttää sisältyvän samat välttämättömyyteen ja ajalliseen rajoitukseen sisältyvät periaatteet kuin rajavartiolain 16 §:n kriteereihin.

Ottaen huomioon rajavartiolain 16 § 2 momentin soveltamiskäytäntö on ilmeisesti niin, että myös poikkeuslainsäädännön katsottaisiin mahdollistavan kuukausia kestävät rajoitukset.

Valtuutettu katsoo, että säännösten (2 § ja 4 §) ja niiden perusteluiden ylimalkaisuuden ja valtioneuvoston laajan harkintavallan johdosta esitysluonnosta ei voi viedä eteenpäin esitettyssä muodossa.

5 § Valtioneuvoston päätöksen toimeenpano

5 § antaa erittäin niukkaa johdatusta siitä, miten lain toimeenpanoa tulnaisiin käytännössä tekemään. Lain 3 § mukaan ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Yhdessä 3 § ja 5 § tarkoittaisivat, että erittäin merkittävä osa jäisi toimivaltaisen viranomaisen eli Rajavartiolaitoksen käskyjen ja ohjeiden, sekä yksittäisten rajavartijoiden toimien ja harkinnan varaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitysluonnos ei täytä niitä lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksia, joita perusoikeusherikelle sääntelylle on asetettu.

Turvapaikkamenettelyä koskevia takeita tulkkauksesta tai oikeudellisesta neuvonnasta saatikka oikeusavusta ei sovellettaisi. Arvion palauttamisen riskeistä tekisi rajavartija, sen kontaktin perusteella, jonka hän sattumanvaraisesti saa kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön. Asiallisesti olisi käytännössä kyse kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnista, mutta jopa maasto-olosuhteissa ja mahdollisesti ilman mitään kommunikointikieltä, ja terveydentilan tai vamman arvioinnista näköhavaintojen perusteella.

Lain mukaisessa mallissa sivuutettaisiin ulkomaalaislain turvapaikka-asioiden käsitteystä vastuuviranomainen, Maahanmuuttovirasto. Esitysluonnoksessa todetaan toimeenpanosta: ”Ehdotetun 3 §:n mukaisesti maahanpääsyn estämisestä ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä, eikä toimenpiteestä olisi mahdollisuutta hakea muutosta. Kyse ei siten olisi Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa tarkoitettua pääsyn epäämisestä. Rajavartiomiehen olisi kuitenkin mahdollista tehdä tapahtumasta kirjaus Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti.”

5 § yhdessä 3 §:n kanssa tarkoittaisivat Schengenin rajasäännösten 14 artiklasta poikkeamista, joka on kirjoitettu ehdottomaan muotoon (14 artikla 2. Pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt.).

Itse 5 §:stä ei käy ilmi se perusteluista esille tuleva seikka, että arviointi kidutuksen, epäinhimillisen kohtelun tai kuolemanrangaistuksen vaarasta tehtäisiin suhteessa siihen maahan, käytännössä Venäjään, josta henkilö pyrkii Suomeen. Säännöksen perusteluissa otetaan siten käytännössä toinen kanta siihen, voidaanko Venäjä katsoa ulkomaalaislain 99 a §:n tarkoittamaksi turvallisiksi kolmanneksi maaksi, kuin mitä on arvioinut Maahanmuuttovirasto, joka vastaa turvapaikkamenettelyä.

Säännöksen epämääräisyydestä ja tulkinnanvaraisuudesta johtuen myös kysymys siitä, keihin yksilöihin ja turvapaikanhakijoihin rajavartija voisi lopulta kohdistaa voimankäyttöä, jäisi sääntelemättömäksi ja lähes mielivaltaiseksi.

Yhdistettynä rajavartiolain antamiin toimivaltuuksiin myös voimankäytölle sääntelyn mahdollistama tilanne olisi vastaava kuin Puolan tai Liettuan rajoilla, joiden EU-tuomioistuin on todennut olevan EU-oikeuden vastaisia. Kyse olisi niin kutsusta pushback-tai takaisintyöntölainsäädännöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo olevan ilmeistä, ettei kyseinen toimintamalli varmistaisi ehdotetun poikkeuslain Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta. Laki ei takaisi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, EU-oikeuden tai perustuslain edellyttämää menettelyllistä suojaa. Laki ei takaisi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden edellyttämää turvapaikanhakijan tilanteen yksilöllistä arviointia asianmukaisesti ja riittävästi eikä lapsen edun huomiointia.

Perustuslakivaliokunta on EU:n määritelmäasetusehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 20/2017 vp) tuonut esille, että Suomen tulisi pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan on selvää, että ehdotettu sääntely johtaisi siihen, että palauttamiskiellon ehdottomuus tehdään perustuslakivaliokunnan viittamalla tavalla (PeVL 20/2017 vp; HE-luonnoksessa käsitelty s. 73 ja 75) suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palauttamiskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen.

Rajavartiolaitoksen laatimalla ohjeistuksella ja koulutuksella ei pystyttäisi ehdotetun sääntelyn ilmiselvää ristiriitaisuutta suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin poistamaan.

Säännöksen antama harkintavalta Rajavartiolaitokselle ja rajavartijalle aiheuttaa myös merkittävän vaaran syrjinnän kiellon loukkaukselle (ks. esitysluonnoksessakin aiheesta s. 77-78 sekä 42), esimerkiksi vammaisuuden ja kielen perusteella. Esitysluonnoksessa kuvatut, maasto-olosuhteissa tapahtuvat vuorovaikutustilanteet rajavartijan ja turvapaikanhakijan välillä antavat selkeästi paremmat edellytykset kuvata henkilökohtaista tilannettaan esimerkiksi englanninkielentaitoiselle, vammattomalle henkilölle.

Valtuutettu katsoo esitysluonnoksessa todetun arvion, ”Säännökseen soveltamiseen liittyy kuitenkin jonkin verran harkintavaltaa” (s. 41) antavan harhaanjohtavan kuvan

harkintavallan todellisesta laajuudesta ja merkityksestä, ja harkintavallan haitallisesta vaikutuksesta turvapaikanhakijan oikeuksien toteutumiselle. Pakolaiset ja kansainvälistä suojelua hakevat ovat lähtökohtaisesti erityisen heikossa ja epävarmassa, haavoittuvassa asemassa. Heidän osaltaan perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla oikeusturvavaatimukset ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat korostuvat (PeVL 24/2016 vp s. 4; HE luonnoksessa viittaus sivulla 71). Perustuslain 22 § edellyttää julkiselta vallalta tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä. Nyt ehdotetun kaltainen avoin ja harkintavaltaa merkittävästi täytäntöönpanotasolle jättävä sääntely on ristiriidassa näiden velvoitteiden kanssa.

Säännöksen esitöiden mukaan maasta poistamisen yhteydessä (kuten maahanpääsyn estämistilanteessakin) henkilölle ilmaistaisiin ”sopivalla tavalla” miten ja missä hänen on mahdollista tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa. Suullisen neuvonnan ohella ohjeistus voitaisiin antaa myös kirjallisena eri kielillä. Tässäkin kohtaa säännös on epämääräinen ja jättää toimeenpanotasolle ratkaisevaa harkintavaltaa turvapaikanhakijan oikeusturvan ja ehdottomien ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta keskeisestä kysymyksestä.

Valtuutettu toteaa myös, että lainsäädäntö ei sisältäisi mitään veloitetta dokumentoida maasta poistamisen tilanteita tai rekisteröidä tavoitettuja henkilöitä. Näin ollen rajalla tapahtuvan toiminnan laillisuusvalvonta olisi erittäin haasteellista, ja käytännössä pitkälti mahdotonta ilman laillisuusvalvojan fyysistä läsnäoloa raja-alueella.

Seuraava luettelo konkretisoi sitä harkintavaltaa, jonka säännös jättäisi Rajavartiolaitykselle ja osin yksittäisille rajavartijoille:

- Milloin turvapaikkahakemus on ”tarpeen” ottaa vastaan lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi? Miten tämä tarve pystyttäisiin esitetyn kaltaisessa menettelyssä määrittellä niin, että kyseisten henkilöiden oikeudet turvataan? Miten sitä sovellettaisiin niin, että syrjintää ei tapahdu?

On huomioitava, että säännöstä ei ole kirjoitettu siten, että kaikki säännöksen soveltamisalaan sisältyvät henkilöt saisivat turvapaikkahakemuksensa käsitte-lyyn; sen sijaan säännös jättäisi tämän merkittävästi Rajavartiolaityksen ja viime kädessä rajavartijan harkintaan. Säännöskohtaisissa esitöissä nimenomaan korostetaan tarpeen arviointia aina tapauskohtaisesti. Toisin kuin esitysluonnok- sessa annetaan ymmärtää (s. 69), säännöstä ja sen perusteluita ei ole kirjoitettu edes niin, että soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti kaikilla lapsilla olisi oikeus hakea turvapaikkaa ja saada hakemuksensa käsiteltyä.

- Säännöksen poikkeus lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi lepää sen varassa, että kyseiset henkilöt tunnistettaisiin.

Luonnosesityksen mukaan viranomaisen olisi pyrittävä tunnistamaan ko. henkilöt (s. 61). Luonnosesityksessä kuitenkin todetaan, että tämä ei olisi varmaa ja syrjintää saattaisi tapahtua (esim. s. 77-78; myös s. 41).

- Milloin, miten ja minkä tiedon pohjalta rajavartija arvioi ”riittävällä varmuudella” turvapaikanhakijan olevan todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi?
- Milloin, miten ja minkä tiedon pohjalta rajavartija arvioi turvapaikanhakijan olevan ”todellisessa vaarassa” joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi?
- Miten arvio todellisesta vaarasta pystyttäisiin tekemään riittävästi ja yhdenvertaisesti ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavasti nyt ehdotetussa menettelyssä ml. ilman oikeutta tulkkaukseen ja oikeusapuun suhteessa siihen maahan, josta turvapaikanhakija tulee (Venäjälle)?
- Miten arvio siitä, onko turvapaikanhakija todellisessa vaarassa joutua vastaanotettavasta valtiosta (Venäjältä) lähetetyksi sellaiselle alueelle, jossa hän joutuisi ihmisoikeusloukkausten kohteeksi, pystyttäisiin tekemään riittävästi ja yhdenvertaisesti ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavasti esitetystä menettelyssä, ilman oikeutta tulkkaukseen ja oikeusapuun?
- Miten arvio siitä, onko turvapaikanhakijalla mahdollisuutta päästä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn vastaanottavassa maassa (Venäjällä), pystyttäisiin tekemään riittävästi ja yhdenvertaisesti ja ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavasti esitetystä menettelyssä, ilman oikeutta tulkkaukseen ja oikeusapuun?
- Milloin täyttyisi säännöksen esitöissä kuvattu harkintakynnys, jolloin maahanpyrkijä (turvapaikanhakija) ”voitaisiin olosuhteiden salliessa” ottaa tarkempaan keskusteluun, jonka aikana viranomaisen olisi mahdollista tutustua esitettyihin seikkoihin (s.62)?
- Milloin ja miten yksilöille tiedotetaan heidän oikeudestaan tuoda itse ilmi henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyviä seikkoja? Ehdotuksessa ei käsitellä tätä lainkaan.

- Miten rajavartija määrittää onko henkilö ”vaikuttamisen välineenä oleva maahantulija”?

Säännöksen mukaan, jos rajavartijalla on tieto tai perusteltu käsitys siitä, että maahantulija (turvapaikanhakija) ei liity välineellistettyyn maahantulon ilmiöön, hänen maahantulonsa käsiteltäisiin ulkomaalaislain ja Schengenin rajasäännösten mukaisesti. Miten käytännössä rajavartija pystyisi yksittäisen henkilön kohdalla tämän arvion tekemään? Säännös ei mitenkään ohjaa miten ja millaisessa kommunikaatiossa tämä selvitettäisiin. Tätä kysymystä ei käsitellä esityksessä.

Edeltävä luettelo osoittaa, miten laajasti poikkeuslain soveltaminen tulee perustumaan viranomaisen omaan harkintavaltaan ja ohjeistukseen. Perustelujen perusteella myöskään mitään ulkomaalaislain tai hallintolain mukaisia menettelyllisiä sääntöjä tai oikeusturvatakeita ei ole tarkoitus soveltaa. Edellä esitetyin perustein yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että luonnoksen mukaista esitystä valtioneuvoston päätöksen toimeenpanosta ei voida viedä eteenpäin.

4. Vaihtoehtoiset toteutustavat

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa kantanaan, että ainoa kestävä ja yhdenvertainen tapa vastata maahanmuuton välineellistämiseen on huolehtia Suomen omien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta ja turvapaikkahakemusten asianmukaisesta käsittelystä, ulkomaalaislain ja vastaanottolain mahdollistamin välinein, esimerkiksi järjestykeskuksia avaamalla. Tämänkin vaihtoehdon perusteellinen arviointi on sisällyttävä toteuttamisvaihtoehtoihin.

Suomen viranomaisilla ja tuomioistuimilla on korkeatasoinen ammattitaito, resurssit, kalusto ja osaaminen turvapaikanhakijoiden vastaanottamiseen, rekisteröintiin, majoittamiseen ja hakemusten käsittelyyn. Tilanne voidaan hallita tavalla, joka on yhteensopiva Suomen sisäisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen ja perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Tarkasti kansainvälisiä velvoitteitaan ja EU-lainsäädäntöä noudattamalla valtioneuvosto myös parhaiten mahdollistaa sen, että vaikeissa tilanteissa Suomen viranomaiset voivat saada apua EU:n elimiltä, kuten rajavalvontavirasto Frontexilta, sekä EU:n turvapaikkavirastolta.

Vaihtoehtoisten toteutustapojen osalta luonnoksessa todetaan (s. 74):

”Yhden tai useamman rajanylityspaikan auki pitäminen sekä turvapaikkahakemusten ja niitä koskevien valitusten käsittelyn tehostaminen olisi perusoikeusmyönteinen tapa vastata välineellistettyyn maahantuloon. Se edistäisi erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvautun oikeusturvan toteutumista. Toimivaltaiset viranomaiset pystyisivät jokaisen henkilön kohdalla arvioimaan suojelun todellista tarvetta ja palautuskieltoa.

Olisi kuitenkin todennäköistä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Ilmiö on käynnistynyt uudestaan ja osin vaikeutunut eri vaiheissa, kun Suomi on pyrkinyt avaamaan rajanylityspaikkoja muulle liikenteelle. Välineellistetty maahantulo on suuntautunut kulloinkin avoinna olevalle rajanylityspaikalle. Yhdenkin rajanylityspaikan avoinna pitäminen luultavasti houkuttelisi rajanylityspaikan läheisille alueille runsaasti Suomeen pyrkiviä henkilöitä, mahdollistaisi näiden pyrkimisen Suomeen ja antaisi vieraille valtiolle mahdollisuuden painostaa maahantulijoita Suomeen. Maastorajan ylittämisen estä voisi tulla houkutteleva vaihtoehto maahanpyrkijöille etenkin lumen sulamisen jälkeen, jos avoinna oleva rajanylityspaikka ruuhkautuisi tai jos sen aukioloajat ja muut rajoitukset eivät muuten mahdollistaisi sujuvaa rajanylittämistä. Näin ollen yhden tai useamman rajanylityspaikan avoinna pitämistä ei voida pitää tehokkaana keinona välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi.”

Julkisista lähteistä tai esitysluonnoksesta ei ole saatavissa yksityiskohtaisia tietoja siitä, mitä tietoa viranomaisilla on Venäjän viranomaisten toimintatavoista, toisin sanoen onko kyseessä passiivisuus vai varsinaiset aktiiviset toimet. On kuitenkin realistisesti tunnistettava, että tilanne, jossa henkilöitä saapuu Suomen itärajalle, saattaa pitkittyä, ja kyseeseen tulisivat useammat valtioneuvoston päätökset, ja viime kädessä poikkeuslain pidentäminen.

Pitkittynyt tilanne voi tarkoittaa, että rajalle saapuvien henkilöiden erittäin haavoittuva tilanne muodostuu hyvin vaikeaksi. Poikkeuslaki saattaa aiheuttaa tilanteen, jossa henkilöitä ei enää Venäjän viranomaisten toimesta päästettäisi palaamaan Venäjälle, ja ajaututtaisiin Suomen rajalla pitkäkestoisinkin tilanteisiin ja toistuviin rajanylitysyri-tyksiin, kuten Puolan, Liettuan ja Latvian rajoilla tapahtuu, vaikka mailla on takaisin-työntölainsäädäntö. Rajan lähellä olevien henkilöiden tilanne on ollut erittäin vaikea ja haavoittuva, ja Puolan rajalla kansalaisjärjestöt ovat raportoineet lukuisista kuoleman- tapauksista ja katoamisista. Puolan ihmisoikeusvaltuutettu on vuodesta 2021 lähtien vedonnut hallitukseen maan takaisin-työntölainsäädännön kumoamiseksi². Frontexin perusoikeusvalvoja on esittänyt huolensa Puolan, Liettuan ja Latvian lainsäädännöistä mm. vuoden 2022 vuosiraportissaan³.

5. Esityksen suhde perustuslakiin

Esitysluonnoksessa on päädytty arvioon, että ehdotettu lainsäädäntö muodostaisi perustuslain 73 §:n tarkoitetun rajatun poikkeuksen. Luonnoksessa tunnistetaan, että esitys rajoittaa tai loukkaa seuraavia perusoikeuksia: yhdenvertaisuus (PL 6 §), oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), ehdoton palautuskielto (PL 9.4 §) ja oikeusturva (PL 21 §). Kuitenkin vain osaa näistä käsitellään luvussa, joka koskee perustuslainsäätämisyjärjestystä ja edellytystä rajatusta perustuslain poikkeuksesta. Esimerkiksi yhdenvertaisuuden toteutumisen osalta esitysluonnos ei

²[Commissioner for Human Rights: Eliminate pushbacks from Polish law](#), 23.8.2023

³[The Fundamental Rights Officer. Annual Report 2022](#), s. 12

esitä arviota, poikkeako sääntely yhdenvertaisuudesta, vai onko kyse hyväksyttävästä rajoituksesta. Tämä on omiaan sekoittamaan entisestään kokonaiskuvaa siitä, kuinka rajatusta poikkeuksesta on tai ei ole kyse. Jokainen perustuslain säännös, josta poikkeamista luonnoksessa ehdotetaan, tulee selvästi olla ilmaistu esitysluonnoksessa, jotta ylipäänsä voidaan esittää arviota siitä, missä määrin on kyse rajatusta poikkeuksesta.

PL 6 §:n osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa seuraavaa. On sinänsä perusteltua puuttua ihmisten hyväksikäyttöön maahanmuuton välineellistämisen välineenä. Tämän on kuitenkin tapahduttava heidän ihmisarvoaan ja siihen kuuluvia oikeuksia kunnioittaen ja suojaten. Voimassa olevan perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Lain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain 21 §:ssä turvataan puolestaan oikeus oikeusturvaan ja 6 §:ssä oikeus yhdenvertaisuusperiaatteen kunnioittaminen sekä syrjinnän kieltö. Oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden on toteuduttava aina kun turvataan tehokkaasti jotain muuta perusoikeutta, kuten oikeutta elämään taikka ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltoa. Ehdotettu poikkeuslaki tarkoittaisi esimerkiksi, että kaksi täysin vastaavassa tilanteessa kotimaastaan, esimerkiksi Syyriasta, paennutta henkilöä olisivat oikeusturvansa osalta täysin erilaisissa tilanteissa riippuen siitä, onnistuuko toinen heistä tulemaan Suomeen rajanylityspisteen kautta, johon poikkeuslakia ei sovelleta, ja joutuuko toinen heistä pyrkimään Suomeen sellaisen rajanylityspisteen kautta, joka olisi poikkeuslain soveltamisen piirissä. Heidän molempien oikeutensa saada PL 9 § 4 momentin tarkoittamaa suojaa toteutuisi todennäköisesti toisen kohdalla, toisen ei, mitä voidaan pitää niin PL 6 §:n kuin yhdenvertaisuuslain syrjinnän kiellon vastaisena.

Valtuutettu katsoo, ettei yllä mainittuja oikeuksia voida turvata tehokkaasti, mikäli säädetään poikkeuslaki hallituksen ehdottomalla tavalla. Perus- ja ihmisoikeusmyönteinen toimintatapa puuttua maahanmuuton välineellistämiseen olisi hyödyntää jo olemassa olevia oikeudellisia keinoja, oikeusturvatakeineen. Ulkomaalaislaki ja vastaanottolaki mahdollistavat esimerkiksi järjestelykeskusten perustamisen hakijoiden rekisteröinnin ja ensimmäisen puhuttamisen keskittämiseksi, jolloin voidaan suuriakin turvapaikanhakijamääriä kohdata hallitusti ja ihmisarvoisesti.

Edellä esiin tuotujen perusoikeuksien lisäksi on huomioitava, että perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomen valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja

yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Esitys olisi myös näiden säännösten osalta ristiriitainen huomioiden, että esitys on ristiriidassa palautuskiellon kanssa, joka kieltää ihmisarvoa loukkaavan kohtelun.

Myös esitysluonnoksessa todetaan, että poikkeuslailla ei voi ratkaista mahdollista ristiriitaa kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa. Esitysluonnos on selvästi ristiriidassa Suomea sitovien ehdottomien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa, jotka siis muodostavat kansallisen perusoikeusjärjestelmän tarjoaman suojan minimitasoa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo siksi, että ehdotetun kaltaista lakia ei voi säätää edes perustuslain säätämisyksessä poikkeuslakina.

6. Lopuksi

Suomi on omilla päätöksillään liittynyt niin YK:n pakolaissopimukseen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen, muihin ihmisoikeussopimuksiin sekä EU:n jäsenenä neuvotellut ja hyväksynyt myös perusoikeuskirjan, Schengenin rajasäännösten ja turvapaikkalainsäädännön. Omassa perustuslaissamme ihmisoikeussopimusten sisältö on liitetty kiinteäksi osaksi sen perusratkaisuja. Nuo sopimukset ja lainsäädäntö on tarkoitettu sovellettaviksi käytännössä, ei periaatteelliseksi julistuksiksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

Johtava erityisasiantuntija

Tiina Valonen