

30.5.2024

YVV/1018/2024

Hallintovaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp)

1. Aluksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on itsenäinen ja riippumaton viranomainen, jonka tehtävinä on syrjintään puuttuminen ja yhdenvertaisuuden edistäminen erityisesti vähemmistöjen osalta. Valtuutetun tehtävänä on myös ulkomaalaisten oikeuksien ja aseman edistäminen. Valtuutettu toimii lisäksi kansallisena ihmiskaupparaportoijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004). Valtuutettu kiittää hallintovaliokuntaa lausuntopyynnöstä.

Ehdotettu poikkeuslaki mahdollistaisi keskeisiltä osin poikkeamisen turvapaikkamenettelyä koskevasta lainsäädännöstä ja Suomea sitovista kansainvälisistä velvoitteista. Käytännössä se mahdollistaisi, että rajoituspäätösten ollessa voimassa Suomesta pakoettaisiin pois henkilöitä epävarmoihin ja vaarallisiin tilanteisiin, kuten nyt tapahtuu EU:n rajoilla esimerkiksi Latviassa, Liettuassa ja Puolassa sekä Välimeren maissa. Puolassa ihmisoikeustoimijat ovat dokumentoineet kymmeniä kuolemantapauksia siitä lähtien, kun pushback-menettelyt ovat olleet siellä käytössä. Menettelyjä on perusteltu kansallisella turvallisuudella ja tarpeella puuttua maahanmuuton välineellistämiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo valiokunnassa käsiteltävänä olevan lakiesityksen (myöhemmin rajaturvallisuuslaki) olevan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti ehdottoman palautuskiellon ja syrjinnän kiellon, oikeuden tehokkaiisiin oikeus suojaakeinoihin, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja joukkokarkotuksen kiellon, vastainen. Hallituksen esityksessä todetusti kansallisella poikkeuslailla ei voida oikeuttaa kansainvälisestä oikeudesta tai EU-oikeudesta poikkeamista. Hallituksen esitys loukkaa siten myös perustuslain 9 § 4 momentissa ilmaistua palautuskielltoa. Hallituksen esitys loukkaa myös perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa. Näistä syistä yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata lakiesityksen hyväksymistä.

2. Yksityiskohtaiset huomiot

2.1. Ehdoton palautuskielto

Kansainvälisissä sopimuksissa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä turvatulla ehdottomalla palautuskiellolla turvataan oikeus elämään sekä suojellaan kidutukselta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta. Kidutuksen kieltä ja oikeus elämään ovat ehdottomia oikeuksia, joista ei ole mahdollista poiketa edes kansallisen hätätilan aikaan.¹

Tästä syystä myös palautuskielto on ehdoton. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 20/2017 vp) palautuskiellon ehdottomuutta ei tule tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetulla ”summaarisella arvioinnilla ja siihen liitettyillä oikeusturvakeinoilla pyrittäisiin turvaamaan palautuskiellon noudattaminen”. Suomessa on tähän asti turvattu ehdottoman palautuskiellon toteutuminen turvapaikkamenettelyllä, jossa selvitetään henkilön mahdollista vaaraa joutua vainon tai muun vaaran kohteeksi. Summaarista arviointia tarkastellaan tässä lausunnossa tarkemmin jäljempänä, mutta yleisesti ottaen voidaan todeta, että summaarinen arviointi ei ole riittävä tai asianmukainen menettely mahdollisen vainon tai muun vakavan vaaran selvittämiseksi. Summaarisella arviolla ei voida poistaa konkreettista riskiä siitä, että palautuskieltoa loukataan. Ehdotettu sääntely johtaisikin siihen, että palautuskiellon ehdottomuus tehdään suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka käytännössä mahdollistavat palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen.

Palautuskiellon mukaan ketään ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa toiseen valtiooon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi.²

Kynnyksenä on siten ”perusteltu syy uskoa” vaaran olemassaoloon. Nyt ehdotetun lain 5 §:ssä on kuitenkin asetettu ilmeisyyskriteeri: henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Todellisen vaaran ilmeisyyden edellytys asettaa kynnyksen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiselle erittäin korkealle, ja kynnyksen todellisen vaaran ilmeisyydestä on lisäksi selvästi korkeampi kuin ihmisoikeussopimuksissa ja

¹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kohdan mukaan valtiot eivät voi edes hätätilan aikaan poiketa mm. oikeudesta elämään (2 artikla), paitsi silloin kun on kysymys laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, eikä kidutuksen kiellosta (3 artikla).

² YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus; [“Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights: Immigration” \(Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022\)](#).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännössä asetettu kynnys ”perusteltu syy uskoa”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että lakiesitys on siten tältä osin ihmisoikeussopimusten vastainen.

Lisäksi esitetyn 5 §:ssä todetaan, että vaaraa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi arvioidaan ensisijaisesti suhteessa valtioon, josta turvapaikanhakija on saapunut Suomeen. Esityksessä tunnustetaan, että tältä osin tilannetta ei arvioitaisi EIT:n oikeuskäytännön ja EU-oikeuden mukaisesti. EIT on esimerkiksi edellyttänyt, että tällöin arvioitaisiin pääsyä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kyseisessä maassa, joka tarjoaa tehokkaan suojan palautuskiellon osalta. Lisäksi on huomioitava, että palautuskielto kattaa myös nk. ketjupalautukset. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilön palauttaminen on kielletty myös silloin, kun palauttavan valtion olisi pitänyt tietää, että kohdevaltio saattaa edelleen lähettää henkilön toiseen valtioon, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.³ Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että Venäjää ei voida pitää turvallisena kolmantena maana. Hallituksen esityksen viittauksia Venäjän myöntämistä viisumeista tai oleskeluluvista kolmannen maan kansalaisille ei voi pitää minäkäänlaisena takeena heidän kohtelustaan Venäjällä, taikka siitä, etteikö heitä palautettaisi Venäjältä kotimaahansa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esityksessä ei ole huomioitu ketjupalautuskieltoa, joka on myös arvioitava jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla hänen saapuessaan Suomen rajalle.⁴ Esitys on ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon kanssa ja siten palautuskiellon vastainen. Kyse ei ole ainoastaan jännitteestä palautuskiellon ja sääntelyehdotuksen välillä vaan selvästä ristiriidasta.

On myös syytä huomioida, että Suomen ja Venäjän rajalle pystytetty pysyvä esteaita on Suomen puolella ja esteaidan toisella puolella olevat henkilöt ovat Suomen alueella. Tätä ei esityksessä huomioida.

2.2. Oikeussuojakeinot

Hallituksen esityksessä ehdotetun 4 §:n mukaan maasta poistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tältä osin esitys loukkaa oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoin, joka on turvattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa. EIT on edellyttänyt, että henkilöllä on tehokkaat oikeussuojakeinot, ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että oikeutta elämään tai kidutuksen kieltoa loukattaisiin maastapoistamisen seurauksena. Palautuskiellon kunnioittaminen liittyy siten tiiviisti EIT:n käytännössä juuri oikeuteen tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. 13 artiklan noudattaminen edellyttää sitä, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti. Samoin perustuslain

³ ”[Asylum procedures and the principle of non-refoulement](#)” (EUAA, 2018).

⁴ [Ilias ja Ahmed v. Unkari](#), 47287/15, erityisesti kohdat 137-148.

21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös muutoksenhaun kohteeksi.

Nämä edellytykset eivät millään muotoa toteudu nyt esitettävässä sääntelymallissa, sillä oikeutta muutoksenhakuun ei olisi. Kyse ei siten ole jännitteisestä suhteesta, vaan esitys on tältä osin selvässä ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu oikeus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti ei ole tehokas oikeussuojakeino eikä vastaa EIT:n asettamia edellytyksiä. Sillä ei esimerkiksi ole palautusta lykkäävää vaikutusta, eikä kantelusta ole mahdollista hakea muutosta valittamalla (hallintolain 53 d §). Palautettavalla henkilöllä ei siis käytännössä olisi minkäänlaisia oikeussuojakeinoja. Myöskään esityksessä todettu mahdollisuus palautuksen jälkeen saapua toista maahantuloreittiä pitkin saadakseen turvapaikkahakemuksensa käsitellyksi ei ole tehokas oikeussuojakeino palautusta vastaan, eikä esitys sisällä tosiasiaa minkäänlaisia oikeusturvatakeita.

2.3. Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset

Henkilön, joka hakee turvapaikkaa, voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan varsin epävarmassa ja vaarallisessakin tilanteessa. Hän on paennut kotimaastaan ja on ennen turvapaikan hakemista saattanut joutua ihmiskaupan, kiskonnin ja väkivallan kohteeksi, ja saattaa edelleen olla esimerkiksi vaarassa joutua ihmiskaupan uhriksi. Perustuslakivaliokunnan toteamalla tavalla kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat (PeVL 24/2016 vp s. 4).

EU-lainsäädännössä on kansainvälisten suositusten mukaisesti tunnistettu myös ryhmiä, jotka ovat haavoittuvassa asemassa, ja joiden erityistarpeet on otettava huomioon turvapaikkamenettelyssä ja vastaanottopalveluissa. EU-lainsäädännössä ja ulkomaa-laislainsäädännössä haavoittuvassa asemassa oleviksi katsotaan esimerkiksi lapset, vammaiset henkilöt, ikääntyneet, raskaana olevat, yksinhuoltajaperheet, ihmiskaupan uhrit, vakavista fyysisistä tai psyykkisistä häiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen ja muun vakavan fyysisen, psyykkisen ja seksuaalisen väkivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, mukaan lukien tyttöjen sukuelinten silpomisen uhrit (vastaanottodirektiivi 21 artikla). Vastaanottopalveluissa heille on tarjottava haavoittuvasta asemasta johtuvien erityistarpeiden mukaisia palveluita (vastaanottolaki 6 §) ja heidän tilanteensa tulee ottaa huomioon myös turvapaikkamenettelyssä (ulkomaalaislaki 96 a §).

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on 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.

Ehdotettu poikkeamistilanne lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi lepää sen varassa, että kyseiset henkilöt tunnistettaisiin lyhytkestoisessa vuorovaikutustilanteessa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, 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. Haavoittuvan aseman tunnistaminen on kuitenkin erittäin haasteellinen tehtävä, eikä se onnistu aina edes Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkamenettelyssä, jossa hakijat ovat jo saaneet tukea, heillä on mahdollisesti oikeusavustaja ja turvapaikkapuhuttelu järjestetään kiireettömästi ja sensitiivisesti. Koska haavoittuvuuteen usein liittyy traumaattisia kokemuksia, pelkoa tai häpeää, voi siitä kertominen olla hakijalle usein hyvinkin vaikeaa. Usein haavoittuvuuteen liittyvistä tekijöistä kertominen edellyttää luottamusta viranomaisiin, mitä hakijalla ei todennäköisesti heti ensimmäistä kertaa suomalaisia viranomaisia kohdatessaan ole. Haavoittuvassa asemassa oleva ihminen ei myöskään välttämättä ole tietoinen haavoittuvasta asemastaan. Esimerkiksi ihmiskaupan uhrit eivät useinkaan ole itse tietoisia joutuneensa nimenomaan ihmiskaupan uhreiksi tai esimerkiksi lähisuhdeväkivaltaa tai sukuelinten silpomisen kokenut nainen pysty kertomaan kokemuksistaan.

Hallituksen esityksenkin mukaan säännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voi olla vaikeaa erityisesti, jos haavoittuvuus ei ole helposti havaittavissa ulkonäön perusteella. Tämä tekee esityksen ristiriitaiseksi kansainvälisen oikeuden mukaisen ehdottoman syrjinnän kiellon kanssa (syrjinnän kiellosta yksityiskohtaisemmin jäljempänä omassa kohdassa). Koska esityksessä korostetaan haavoittuvuuden selvittämistä koskevan vuorovaikutustilanteen lyhyttä, on selvää, että suuri osa haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä jäisi tunnistamatta. Näin olisi erityisesti sellaisten haavoittuvassa asemassa olevien osalta, joiden haavoittuvuus ei ole ulkonäöstä havaittavissa, kuten ihmiskaupan, seksuaalisen väkivallan ja kidutuksen uhrit tai vammaiset henkilöt, joiden vamma ei näy ulkoisesti.

Lisäksi säännöksessä esitetään hyvin korkeaa kynnystä sille, että haavoittuvassa asemassa oleva henkilö saisi jättää turvapaikkahakemuksen. Lakiesityksen mukaan rajavartijan tulisi arvioida, että turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen on välttämättöntä henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi huomioida muun muassa, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen ja terveyden vaaran. Näin korkea kynnys jo itsessään aiheuttaa sen, etteivät haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet käytännössä edes voi toteutua täysimääräisesti. Onkin katsottavissa, että esitetyllä sääntelyllä loukataan useiden ryhmien oikeuksia turvaavia kansainvälisiä sopimuksia ja niihin sisältyviä sopimusvelvoitteita.⁵

⁵ Ks. esim. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus (11 artikla), YK:n Lapsen oikeuksien yleissopimus (22 artikla), Euroopan neuvoston Istanbulin sopimus (60 ja 61 artiklat), Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus (10.1 artikla).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityistä huomiota siihen, että säännöstä ja sen perusteluita ei ole kirjoitettu edes niin, että lähtökohtaisesti kaikilla lapsilla olisi oikeus hakea turvapaikkaa ja saada hakemuksensa käsiteltyä. Myöskään perheiden yhtenäisyyttä ei ole asetettu pääsäännöksi, vaan perheenjäsenten turvapaikkahakemusten vastaanottamisen tarve arvioidaan tapauskohtaisesti. Edes lapsen oikeuksia ei siten pyritä täysimääräisesti turvaamaan, eikä näin ollen voida sanoa, että arvioinnissa otettaisiin tosiasiasa kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että kaikkia alaikäisiä on pidettävä kansainvälisen suojelun hakemusten rajoittamista koskevissa tilanteissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevina ja heidän täysimääräiset oikeutensa on turvattava poikkeuksetta.

2.4. Pääsy turvapaikkamenettelyyn

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjassa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotukset (4 artikla). Myös tässä on kyse ehdottomasta oikeudesta. EIT:n oikeuskäytännön perusteella ulkomaalaista ei voida poistaa maasta turvapaikkahakemusta vastaanottamatta, vaikka hän olisi ylittänyt rajan luvattomasti, jos hakijalla ei ole aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn muita reittejä.⁶

Tällä hetkellä Suomen ja Venäjän välinen yli 1 300 kilometrin pituinen maaraja on ollut suljettuna jo noin puoli vuotta, eikä maarajalla ole yhtäkään rajanylityspaikkaa avoimena turvapaikanhakijoille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut, että jo tilanne, jossa ainoastaan yksi rajanylityspaikka itärajalla oli avoinna, vaarantaa vakavasti aidon ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn.⁷

Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomea koskevissa loppupäätelmissään ollut huolissaan itärajan sulkemisesta ja on suositellut, että Suomi ottaa käyttöön asialliset oikeudelliset ja menettelylliset takeet sen varmistamiseksi, että kaikilla itärajalle saapuvilla turvapaikanhakijoilla on mahdollisuus oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen menettelyyn, jossa arvioidaan pakolaisaseman ja palautuskiellon toteutuminen.⁸

Aitoa ja tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn ei voida katsoa olevan olemassa, mikäli maarajalla ei ole avoinna olevia rajanylityspaikkoja, tai niillä ei oteta vastaan turvapaikkahakemuksia. Tällöin henkilöiden maasta poistaminen turvapaikkahakemuksia vastaanottamatta on EIT:n oikeuskäytännön vastaista.

⁶ "Guide on Article 4 of Protocol No. 4 to the European Convention on Human Rights" (Council of Europe/European Court of Human Rights, 2022).

⁷ "Yhdenvertaisuusvaltuutettu: lähes kaikkien itärajan rajanylityspaikkojen sulkeminen vaarantaa vakavasti oikeuden hakea turvapaikkaa" (24.11.2023).

⁸ "Concluding observations on the eighth periodic report of Finland, Adopted by the Committee at its seventy-ninth session" (CAT, 15 April–10 May 2024).

Se, että hakijalla olisi aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn, on myös EIT:n mukaan edellytyksenä sille, että henkilöitä voitaisiin esimerkiksi joukkovoimatilanteissa poistaa maasta arvioimatta lainkaan heidän tilannettaan. Tapauksessa N.D. ja N.T. vastaan Espanja EIT ei todennut oikeudenloukkausta väkivaltaisesti raja-aidan läpi murtautuneiden henkilöiden maasta poistamisen tilanteessa, sillä Espanja oli tarjonnut ihmisille tosiasiallisen mahdollisuuden rajanylitykseen yhden rajanylityspaikan kautta. Espanjan ja Marokon välinen maaraja oli 13 km pituinen, ja sillä oli yksi rajanylityspaikka käytettävissä.

Lakiesityksen 6 §:ssä säädettäisiin poikkeuksellisista tilanteista, joissa maahantulo väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voitaisiin välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Säännökseen liittyy harkintavaltaa esimerkiksi sen suhteen, milloin henkilöt käyttävät hyväkseen suurta lukumääräänsä ja miten tätä arvioidaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että kynnyksen tulisi olla tällaisissa tilanteissa hyvin korkea, ja että säännöksen soveltamisessa on otettava täysimääräisesti huomioon EIT:n oikeuskäytännöstä johtuvat edellytykset. Ihmisten maasta poistaminen turvapaikkahakemuksia vastaanottamatta edellyttää aina aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn, eikä säännöstä siten voida soveltaa, mikäli tämä edellytys ei täyty.

2.5. Summaariseen arviointiin liittyvät ongelmat sekä ketjupalautuksen riski

Venäjää ei voida pitää turvallisena maana monille sen omille kansalaisille. Hallituksen esityksessä todetaan, että Venäjä toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti, jolloin on selvää, ettei Suomen viranomaisilla ole myöskään tosiasiallisia perusteita luottaa siihen, että kolmannen maan kansalaiset olisivat turvassa Venäjällä, taikka siihen, etteikö Venäjä saattaisi palauttaa heitä kotimaihinsa. Näin ollen jokaisen Suomen itärajalle saapuvan turvapaikanhakijan kohdalla on palautuskiellon loukkauksen vaara arvioitava myös suhteessa hänen kotimaahansa.

Hallituksen esityksessä pyrkimykset huomioida oikeus elämään, kidutuksen kielto, ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet lepäävät yksinomaan ehdotetun 5 §:n mukaisen summaarisen arvioinnin ja sitä toteuttavien lainsoveltajien varassa. Koska rajavartijan tekemään summaariseen arviointiin ei saa hakea muutosta, olisi käytännössä hakijan ihmisoikeuksien toteutuminen yksittäisen virkahenkilön vastuulla.

Summaarisen arvioinnin sisällön osalta hallituksen esitys jättää lainsoveltajalle erittäin laajan harkintavallan arvioida ja päättää, otetaanko henkilön turvapaikkahakemus vastaan vai ei, ja minkälaisella tavalla ja millaisin kriteerein henkilön tilannetta käytännössä selvitettäisiin. Esitys jättää avoimeksi myös sen, mitä neuvontaa ja tietoa vuorovaikutustilanteessa turvapaikanhakijalle tulisi antaa, jotta turvapaikanhakija pystyisi

toimimaan vuorovaikutustilanteessa oikeuksiensa turvaamiseksi. Samalla olosuhteet hakijan tilanteen selvittämiseksi ovat erittäin heikot, ja arviointiin liittyy lukuisia merkittäviä käytännön ongelmia, joiden vuoksi lakia ei voida hyväksyä. Kuten erityistä haavoittuvuutta arvioitaessa, myös palautuskieltoon liittyviä seikkoja arvioitaessa, tulee ymmärrettävän vuorovaikutuksen lisäksi huomioida esimerkiksi rajahenkilön ja tulkin sukupuoli, vuorovaikutuksen sensitiivisyys ja luottamuksellisuus sekä varmistettava se, että turvapaikanhakija ymmärtää millaisia tietoja häneltä kysytään ja minkä vuoksi niistä on tärkeää kertoa.

Rajavartijan harkintavaltaan jää arvioida milloin, miten ja minkä tiedon pohjalta arvioidaan olevan ilmeistä, että turvapaikanhakija on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Sekä ilmeisyyskriteeri että todellisen vaaran kriteeri edellyttävät tulkintaa ja punnintaa, joka olisi summaarisessa arvioinnissa yksittäisen rajavartijan vastuulla. Samalla arvioinnin tulisi olla yhdenmukaista, jotta hakijoita kohdeltaisiin yhdenvertaisesti eikä mielivaltaisesti, mutta toisaalta arvioinnin tulisi olla yksilöllistä, jotta hakijan tilanne tulee asianmukaisesti huomioiduksi. Arviointi edellyttää myös huomattavaa osaamista palautuskiellosta, pakolaisoikeuden periaatteista, maatiedosta sekä esimerkiksi kulttuuritaustan tai haavoittuvan aseman vaikutuksista hakijan kykyyn kertoa asioistaan. On huomattava, että yleensä kyseisiä seikkoja selvitetään kuukausien pituisessa turvapaikkamenettelyssä, jonka aikana hakijaa saatetaan kuulla Maahanmuuttoviraston toimesta useita päiviä, hänellä on mahdollisuus saada oikeusapua sekä esimerkiksi terveydentilansa tai muutoin haavoittuvan asemansa edellyttämiä tukitoimia ja lisäksi hänellä on valitusoikeus. Palautuskieltoon liittyvien seikkojen luotettava selvittäminen lyhyessä vuorovaikutustilanteessa on käytännössä mahdotonta.

Esityksessä ei tarkenneta, missä tilanteissa ja millä tavoin henkilön tilannetta arvioitaisiin suhteessa hänen lähtömaahansa. Tältäkin osin jää lainsoveltajan harkintavaltaan arvioida, milloin poiketaan siitä lähtökohdasta, että hakijan tilannetta arvioidaan ensisijaisesti suhteessa siihen maahan, josta hän tulee. Rajavartijan tulisi myös pystyä arvioimaan, onko turvapaikanhakija todellisessa vaarassa joutua lähetetyksi kyseisestä maasta sellaiselle alueelle, jossa hän joutuisi ihmisoikeusloukkausten kohteeksi. Samalla rajavartijan tulisi pystyä arvioimaan, onko turvapaikanhakijalla mahdollisuutta päästä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kyseisessä maassa.

Rajavartijan harkintavaltaan jää laajalti myös sen arvioiminen, missä tilanteissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten turvapaikkahakemusten vastaanottaminen on välttämätöntä. Säännöstä ei ole kirjoitettu siten, että kaikki säännöksen soveltamisalaan sisältyvät henkilöt saisivat turvapaikkahakemuksensa käsittelyyn, vaan esitöissä nimenomaan korostetaan tarpeen arviointia aina tapauskohtaisesti. Myös lasten osalta asiaan sisältyisi rajavartijan harkintavaltaa lapsen edusta. Tämä edellyttää huomattavaa osaamista eri haavoittuvuuksien tunnistamisen ja arvioimisen sekä esimerkiksi lapsen ja vammaisen henkilön oikeuksien suhteen. Rajavartijan pitäisi myös osata

tunnistaa ja arvioida kattavasti eri sairauksien ja vammojen laatuun ja vakavuuteen liittyviä tekijöitä, mitä ei voi pitää realistisena vaatimuksena. Lisäksi on syytä tiedostaa se, että esimerkiksi fyysiset ja psyykkiset sairaudet, alaikäisyys, kidutuksen, muun vakavan fyysisen, psyykkisen ja seksuaalisen väkivallan tai ihmiskaupan uhriksi joutuminen, vammaisuus tai muu haavoittuva asema voi myös olla syy sille, että hakija on vaarassa joutua epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, jolloin hänen poistamisensa maasta loukkaa palautuskieltoa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lisäksi, että esityksessä yksittäiselle rajavartijalle osoitettu tehtävä tunnistaa erityisen haavoittuvassa asemassa tai palautuskiellon loukausvaarassa olevia henkilöitä on täysin kohtuuton. Muilta osin kuin tilanteissa, joissa turvapaikkahakemus otetaan vastaan, esitetyn lain soveltaminen rikkoo Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä EU-oikeutta ja saattaa yksittäisen rajavartijan kaikin tavoin erittäin vaikeaan ja ristiriitaiseen tilanteeseen.

2.6. Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Perustuslain 6 pykälässä säädetään ihmisten yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta, mikä sisältyy myös kaikkiin niihin keskeisiin ihmisoikeussopimuksiin, joihin on viitattu tässä lausunnossa. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artikla kieltää syrjinnän sellaisissakin kriisioloissa, jotka saattavat oikeuttaa poikkeamisen eräistä ihmisoikeuksista (ks. myös HE 309/1993).

Hallituksen esityksessä on tunnistettu perustuslain 6 §:n lähtökohdat, ja kuvattu näitä seuraavasti mm. (s. 87):

Ehdotetun sääntelyn käyttöönotto asettaisi ehdotetun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen kohteena olevalle alueelle saapuvat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin muualle Suomen rajalle saapuvat turvapaikanhakijat. Kyseiselle alueelle saapuneet henkilöt voivat hakea turvapaikkaa muualla Suomessa, mutta käytännön syistä tämä voi olla haastavaa. Edellä mainittu erottelu on lähtökohtaisesti jossain määrin ongelmallista perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Maahanmuuton välineellistämisen tilannetta voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä syynä asettaa henkilöitä eri asemaan. Erottelun vaikutukset ovat merkittäviä, koska ne kytkeytyvät mm. palauttamiskiellon noudattamiseen, oikeusturvan toteutumiseen ja myös muiden edellä mainittujen oikeuksien toteutumiseen. Lisäksi turvapaikanhakijoita asetettaisiin eri asemaan verrattuna muihin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin, joilla on mahdollisuus saada asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä on tunnistettu tarve arvioida sääntelyä yhdenvertaisuuden näkökulmasta, erityisesti perustuslain 6 § 2 momentin syrjinnän kiellon näkökulmasta.

Syrjintäkiellon loukkauksen riskiin on, kuten viitatussa hallituksen esityksen tekstissä on kuvattu, arvioitu voitavan vastata niillä poikkeuksilla, joista ehdotetaan säädetäväksi lain 5 §:ssä, ja sillä varsin summaarisella menettelyllä, jonka ongelmia on edellä eritelty. Valtuutettu korostaa niitä merkittäviä oikeushyviä, joita pakolaissopimuksella

ja muiden ihmisoikeussopimusten säännöksillä, palautuskiellolla ja turvapaikkamenettelyn oikeussuojatakeilla suojellaan, kuten oikeutta elämään, oikeutta vapauteen kidutuksesta ja muusta epäinhimillisestä kohtelusta, oikeutta vapauteen ja suojaan mielivaltaiselta vangitsemiselta.

Poikkeuslaki on nyt rakennettu vahvasti eri kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä eriarvoistavalla tavalla. Henkilöiden tai ryhmien erilaiselle kohtelulle on kuitenkin kansainvälisessä ja EU-oikeudessa, sekä perustuslain ja yhdenvertaisuuslain tulkinnassa rakentunut selkeät edellytykset. Erilainen kohtelu ei yhdenvertaisuuslain 11 §:n nojalla ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Erilaisen kohtelun hyväksyttävyydestä

Henkilöiden erilaisesta kohtelusta ollaan nyt säätämässä lailla, mutta tavoitteen hyväksyttävyydestä perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta, ts. välineellistetyn maahanmuuton torjuminen, on syytä esittää muutama kriittinen huomio. Hallituksen esityksessä välineellistämisen torjumista on perusteltu ennen kaikkea sillä, että Venäjän katsotaan puuttuvan Suomen täysivaltaisuuteen valtiona, kun se päästää Suomen rajoille turvapaikanhakijoita. Jotta lakiehdotuksen tavoitteen voitaisiin katsoa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta täyttävän hyväksyttävän tavoitteen edellytyksen, tulisi tämän tavoitteen, kun sitä punnitaan esimerkiksi suhteessa ehdottomaan palautuskieltoon, pyrkiä suojaamaan vähintään yhtä merkittävää oikeutta, eli käytännössä oikeutta elämään. Hallituksen esityksessä ei ole pystytty osoittamaan, että palautuskieltoa vakavasti loukkaava lakiesitys olisi välttämätön elämän suojaamiseksi. Näin ollen esitys ei myöskään luonnollisesti täytä mainittua lakisäätteistä oikeasuhtaisuusvaatimusta.

Hallituksen esityksessä välineellistämisen torjumista on perusteltu ennen kaikkea sillä, että Venäjän katsotaan puuttuvan Suomen täysivaltaisuuteen valtiona, kun se ohjaa Suomen rajoille turvapaikanhakijoita. Valtuutettu muistuttaa kuitenkin, että Suomi on vapaaehtoisesti sitoutunut laajaan joukkoon kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita, mukaan lukien Euroopan unionin jäsenvaltiona EU:n perusoikeuskirjaan, joka kuuluu EU:n primaarioikeuteen. Nämä kaikki tarkoittavat, että valtion oikeuteen päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta, kohdistuu tiettyjä rajoituksia, jotka Suomi on hyväksynyt liittyessään sopimuksiin.

Erilaisen kohtelun aiheuttavilta toimilta edellytettävä oikeasuhtaisuus

Tavoitteen, johon erilaisella kohtelulla pyritään, tulee ensinnäkin olla perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä, kuten edellä on todettu. Toiseksi keinojen, jolla tavoitetta toteutetaan, tulee olla oikeasuhtaisia eli toisin sanoen suhteellisuusperiaatteen mukaisia (EU-oikeudellinen suhteellisuusperiaate siinä merkityksessä, kun sitä täsmennetään unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä). Ensinnäkin keinojen tulee olla asi-

anmukaisia siinä merkityksessä, että ne ovat objektiivisesti arvioiden omiaan tehokkaasti toteuttamaan hyväksyttävää tavoitetta. Toiseksi keinojen tulee olla tarpeellisia/välttämättömiä siinä merkityksessä, ettei hyväksyttävää tavoitetta voida tehokkaasti saavuttaa vähemmän asiassa olennaisia perus- ja ihmisoikeuspohjaisia intressejä rajoittaen. Kolmanneksi kohtuuttomuuteen johtavien keinojen käyttö ei koskaan voi olla oikeasuhtaista.

Esityksessä katsotaan sen olevan ”jossain määrin ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta”, vaikka esimerkiksi 5 §:n poikkeussäännöksillä pyritään turvaamaan joidenkin haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia, ja että palautuskieltoa ei käytännössä rikottaisi. Edellä tässä lausunnossa on kuvattu poikkeusmenettelyyn liittyviä ongelmia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että 5 § ei poista sitä vakavaa ja todellista syrjinnän vaaraa, jonka esityksen mukainen kokonaisuus muodostaa, joista vakavimpana on palautuskiellon loukkauksen riski niille henkilöille, jotka ovat poikkeuslain menettelyjen kohteina.

Hallituksen esityksessä todetaan myös:

”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.”

Tällä 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 vaikeaa rajoitusten käytännön soveltaminen olisi tavalla, joka turvaisi Suomeen pyrkivien ihmisten oikeudet kansainvälisten sopimusten ja yhdenvertaisuuden edellyttämällä tavalla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston päätöksen soveltamisen ulkopuolelle tietyt kansalaisuudet, saattaa muodostua syrjiväksi valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvien valtioiden kansalaisia kohtaan. Kuitenkin esimerkiksi pakolais-sopimuksen 3 artiklan mukainen syrjinnän kieltä on 42 artiklan mukaan sopimuskohta, johon sopimusvaltio ei voi tehdä varauksia. EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven pakolaisyleissopimuksen ja sen pakolaisten oikeusasemaa koskevan lisäpöytäkirjan sekä EU:n perussopimusten mukaisesti. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden osalta hallituksen esityksessä viitataan turvapaikkahakemusten vastaanoton keskittämistä koskevan päätöksen väliaikaisuuteen ja mahdollisimman vähäisten rajoitusten käyttöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että itärajan täyssulku on ollut voimassa nyt pian puoli vuotta, ja 13.3.2024 jälkeen maahan on mediatietojen perusteella itärajan yli saapunut 3 henkilöä. Hyväksyessään rajavartiolaiton 16 §:n muutoksen vuonna 2022, perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 37/2022 vp):

(30) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välineellistetyin maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon nyt esitettyä sääntelyä soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja sääntelyn toimeenpanossa.

On syytä huomata, että perustuslakivaliokunnan lausunto annettiin 22.6.2022, eli viikkoa ennen EUT:n merkittävää Liettuaa koskevaa ratkaisua, jossa oikeutta hakea turvapaikkaa on linjattu olennaisesti eri tavalla kuin kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Joka tapauksessa valtioneuvoston tulkinta lyhytaikaisuudesta on tähän mennessä tarkoittanut siis jo lähes puoli vuotta kestänyttä itärajan täyssulkua. Hallituksen esitykseen poikkeuslaiksi on 3 §:ään rakennettu osittain korkeampi soveltamiskynnys kuin rajavartiolaiton 16 §:n osalta. Rajavartiolaiton soveltamisellekin on kuitenkin asetettu melko korkeat tilanteen vakavuuden ja toisaalta lyhytkestoisuuden, vaatimukset, joista huolimatta itärajan sulku on jo jatkunut varsin pitkään. Sääntelyn oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus näyttäytyy rajavartiolaiton soveltamiskäytännön valossa varsin ongelmallisena.

Yhteenveto syrjintäkiellon ja hallituksen esityksen suhteesta

Kootusti voidaan todeta, että ehdotettu laki on niin turvapaikanhakijoita, jotka ovat siis muun henkilöön liittyvän syyn käsitteen (syrjintäperuste) alaan kuuluva ryhmä, kuin erityisen haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita syrjivä. Lisäksi aiemmin todetusti mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston päätöksen soveltamisen ulkopuolelle tietyt kansalaisuudet, saattaa muodostua syrjiväksi valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvien valtioiden kansalaisia kohtaan. Näiden ryhmien erilainen kohtelu perustuisi lakiin, mutta lain tavoitteen hyväksyttävyyteen ja toimien oikeasuhtaisuuteen liittyy huomattavia ongelmia.

Käytettyjä keinoja ei voida pitää myöskään tarpeellisina tai välttämättöminä, koska välineellistetyn maahantulon torjuntaan on olemassa myös muita keinoja, joiden käyttäminen ei edellytä luopumista perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamattomuuden ytimestä, kuten esimerkiksi järjestelykeskusten perustaminen sekä rajamenettelyn kaltaiset toimintatavat, joissa jokaisella on kuitenkin oikeus jättää hakemus ja saada arvioituksi se, voidaanko hänet poistaa maasta loukkaamatta palautuskieltoa.

Ehdotetunlaiselle pushback-menettelylle ei siten ole sellaista erilaisen kohtelun mahdollistavaa hyväksyttävää tavoitetta, eikä ehdotettu erilainen kohtelu ole oikeasuhtainen. Poikkeuslain soveltamisen piiriin kuuluvat henkilöt joutuvat syrjivällä tavalla perus- ja ihmisoikeusloukkausten kohteeksi yksinkertaisesti koska tulevat Suomeen tiettyjen rajanylityspisteiden kautta.

Myöskään syrjinnän kiellon johdosta lakiesitystä ei voida esitettyssä muodossa hyväksyä edes rajoitettuna poikkeuksena perustuslaista perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

2.7. Päätös turvapaikkahakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta

Ehdotetussa 3 §:ssä asetetaan edellytykset sille, missä tilanteissa valtioneuvosto voi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta. Hallituksen esityksen mukaan ”[e]hdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin lyhytaikaisesti tietyllä alueella, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. 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.” Myös valtioneuvoston päätöksentekoon liittyy laajaa harkintavaltaa esimerkiksi suhteessa rajoituspäätöksen ajalliseen ja alueelliseen laajuuteen ja sovellettavaan henkilöpiiriin.

Vaikka valtioneuvoston päätöksen edellytykseksi on nostettu neliosainen kriteeristö mm. vieraan valtion vaikuttamisesta ja kansainvälisen suojelun rajoittamisen välttämättömyydestä, ei hallituksen esityksessä ole varsinaisesti kuvattu niitä välttämättömyyden tai vakavuuden kriteerejä, joita lain tekstiin sisältyy, muuta kuin varsin ylimalkaisilla viittauksilla yleiseen järjestykseen, viranomaisten resursseihin, tai kansalaisten mielipiteiden polarisoitumiseen. On siten pidettävä varsin todennäköisenä, että lakia sovellettaisiin tällä hetkellä käynnissä olevaan tilanteeseen, jossa Venäjän katsotaan välineellistävän maahan tulevia henkilöitä itärajalle.

Oikeuskansleri on todennut lakiesitystä koskevassa ennakkotarkastusmuistiossaan, että valtioneuvoston harkintaa lain soveltamisessa ohjaavat turvapaikkaprosessiin pääsyä koskevat seikat. Todistustaakka siitä, onko henkilöillä ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin, kuuluu valtiolle. Tässä arvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat esimerkiksi rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämisestä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien ja oikeusavun saatavuus, ja dokumentointi, joka osoittaa, että turvapaikkahakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa. Se, kuinka laajasti rajanylityspaikkoja pidetään avoinna, vaikuttaa lakia sovellettaessa tosiasialliseen oikeuteen hakea turvapaikkaa.⁹

⁹ ”Ennakkotarkastushuomautukset koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi” (OKV 13.5.2024).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää selvänä, että mikäli mahdollinen rajoituspäätös koskisi koko Suomen itärajaa tai lähes koko itärajaa, ei aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn olisi.

3. Lopuksi

YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on jo esittänyt huolensa esitetyn lain ongelmista. On myös syytä huomioida, että Frontex ei pystyne tukemaan Suomea sellaisiin säännöksiin perustuvissa toimissa, jotka eivät ole EU- oikeuden mukaisia.

Hallituksen esityksessä kansainvälisten sopimusten ja perustuslain vastaista sääntelyä perustellaan muun muassa sillä, että kyse on uudeltaisesta tilanteesta, jota ei ole sopimuksia sääätessä huomioitu. Samoin todetaan, että uudessa tilanteessa joudutaan löytämään uusia ratkaisuja ja tulkintoja.

Nykytilanne ei kuitenkaan ole ainutlaatuinen, vaan valtiot ovat vuosikymmenten saatossa käyttäneet pakolaisia politiikan välineinä. Ei myöskään ole niin, että eurooppalaiset tai kansainväliset valvontaelimet tai tuomioistuimet eivät olisi lainkaan aiemmin käsitelleet välineellistettyä maahantuloa koskevia tilanteita. Esimerkiksi EU:n tuomioistuin on antanut ratkaisun Liettuan Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla tehtyihin toimiin, joissa on ollut kyse maahanmuuton välineellistämisestä, vaikka tuomioistuin ei olekaan nimenomaisesti käyttänyt välineellistämisen käsitettä ratkaisussaan. Tuomiossa viitataan sen sijaan Liettuan ulkomaalaislain 140 pykälään, jossa käsitellään hätätilaa joukoittaisessa ulkomaalaisten maahantulon tilanteissa.¹⁰ Myös esimerkiksi EU-komission oikeusvaltoraportissa vuodesta 2022 viitataan tapaukseen nimenomaan maahanmuuttajien välineellistämisen tilanteena.¹¹

Lisäksi maahanmuuton välineellistämisen torjumiseen on myös poliittisesti sovittuja ratkaisuvaihtoehtoja. EU:n parlamentti ja neuvosto ovat juuri hyväksyneet nk. kriisiasetuksen, jonka varsinainen soveltaminen alkaa vuonna 2026.¹²

Asetuksessa säädetään muun muassa niistä keinoista, joilla EU ja sen jäsenvaltiot voivat torjua välineellistettyä¹³ maahanmuuttoa. Kriisiasetuksen keinovalikoimaan ei kuulu turvapaikkahakemusten vastaanottamisen rajoittamista, vaan sen sijaan kriisi-

¹⁰ [C-72/22 PPU](#).

¹¹ [European Commission. 2023 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania](#), 22

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta.

¹³ 1 artiklan 4. b- kohta: Tässä asetuksessa kriisitilanteella tarkoitetaan välineellistämistilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

asetuksessa säädetään välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisesta kansainvälistä ihmisoikeussopimuksia noudattaen. Välineellistettyyn maahantuloon voitaisiin vastata esimerkiksi ottamalla kaikki välineellistetyt maahantulijat rajamenettelyyn sekä pidentämällä rajamenettelyn enimmäiskesto.

Näin ollen äskettäin sovittuja ratkaisumalleja välineellistettyyn maahantuloon on olemassa. Vaikka myös rajamenettelyyn ja kriisiasetukseen voidaan katsoa liittyvän perus- ja ihmisoikeuksien kannalta haastavia kysymyksiä, on menettelyssä kuitenkin lähdetty ehdottoman palautuskiellon täysimääräisestä turvaamisesta, toisin kuin Suomen kansallisesti esittämässä sääntelyssä. Asetuksessa todetaan myös, että sen mahdollistamia poikkeuksia sovellettaessa on noudatettava palautuskiellon lisäksi oikeutta turvapaikkaan sekä takeita, joilla suojataan kansainvälistä suojelua hakevan oikeuksia, mukaan lukien heidän oikeuttaan tehokkaihin oikeussuojakeinoihin.¹⁴ Ehdotettu kansallinen sääntely olisi näin ollen nimenomaan välineellistämistilanteeseen muutama kuukausi sitten hyväksytyn EU-asetuksen kanssa ristiriidassa. Ehdotetulle poikkeuslainsäädännölle olisi siis saatavilla huomattavasti paremmin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sopusoinnussa oleva, vähemmän rajoittava vaihtoehto.

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 sekä viimeksi hyväksytyn EU:n maahanmuuttopaketin, jossa myös välineellistetty maahantulo on nimenomaisesti huomioitu. Omassa perustuslaissamme ihmisoikeussopimusten sisältö on liitetty kiinteäksi osaksi sen perusratkaisuja. Nuo sopimukset ja lainsäädäntö on tarkoitettu sovellettaviksi käytännössä, ei periaatteelliseksi julistuksiksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännössä pyrittäisiin siihen, että esitettyä lakia sovellettaisiin ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla. Sillä, että esityksessä ihmisoikeussopimusloukkauksia kuvataan *jännitteinä* tai selviä ristiriitoja *ongelmallisena*, ei voida muuttaa sitä tosiasiaa, että esitettyä lakia ei ole mahdollista soveltaa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää siten koko perusoikeusjärjestelmämme, yhdenvertaisuuden ja turvaa hakevien ihmisten näkökulmasta välttämättömänä, että lakia ei esitetyssä muodossa hyväksytä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman

¹⁴ 11 artiklan 10. kohta: ”Sovellettaessa tässä artiklassa tarkoitettuja poikkeuksia on sovellettava oikeutta turvapaikkaan ja palauttamiskiellon periaatteen kunnioittamista koskevia perusperiaatteita sekä asetuksen (EU) 2024/...+ I ja II luvussa säädettyjä takeita sen varmistamiseksi, että kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeudet, mukaan lukien oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin, suojataan.”

Johtava erityisasiantuntija

Tiina Valonen

