



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

22.4.2025

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti, jolloin laki olisi yhteensä voimassa kaksi ja puoli vuotta. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Hallituksen esityksessä katsotaan, että lakia voidaan pitää myös sen voimassaolon jatkamisen jälkeen rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lakia sen vakavien oikeudellisten ja ihmisoikeudellisten vaikutusten vuoksi. Pakolaisneuvonta pitää erityisen ongelmallisena poikkeuslain säätämistä ehdotetun pituiseksi ajaksi, vaan sen voimassaolo tulee rajoittaa enintään kuuteen (6) kuukauteen.

1 Yleistä

Ehdotettu laki mahdollistaa turvapaikkahakemusten vastaanoton rajoittamisen tietyllä alueella Suomen rajalla, käytännössä koko itärajalla. Tämä tarkoittaisi, että kansainvälistä suojelua hakevat voitaisiin työntää takaisin Venäjälle ilman turvapaikkamenettelyä tai oikeusturvaa. Lain ensisijaisena tarkoituksena on estää maahan pääsy ja poistaa suojelua hakeva ihminen maasta.

Turvapaikkahakemus otettaisiin lain mukaan vastaan vain poikkeustapauksissa, esimerkiksi jos hakija on "erityisen haavoittuvassa asemassa" tai hänen takaisin työntämisensä aiheuttaisi "välittömän hengen tai terveyden vaaran". Näiden tapausten arviointi jäisi yksittäisen rajavartijan tehtäväksi lyhyessä vuorovaikutustilanteessa, ilman asianmukaista menettelyä tai oikeussuojakeinoja. Päätöksen lain käyttöönotosta tekisi valtioneuvosto yhdessä tasavallan presidentin kanssa.



Laki (482/2024) on ollut voimassa 22.7.2024 alkaen, mutta sen mahdollistamia toimenpiteitä ei ole otettu käyttöön. Jo tämä osoittaa, että lain jatkamiselle – tai ainakaan sen pitkäaikaiselle jatkamiselle – ei ole olemassa tosiasiallisia tai oikeudellisesti kestäviä perusteita. Olennaista on, että laki itsessään loukkaa palautuskieltoa ja muita ehdottomia oikeuksia, eikä tällainen lainsäädäntö kuulu oikeusvaltioperiaatetta kunnioittavaan järjestelmään.

Lisäksi on huomioitava, että vuoden 2024 jälkeen Suomen itärajan on ylittänyt vain yksittäisiä turvapaikanhakijoita, joista viimeisin on saapunut Suomeen elokuussa 2024. Näin ollen ei voida esittää perusteltua väitettä siitä, että Venäjä aktiivisesti välineellistäisi turvapaikanhakijoita Suomeen ja siten lain voimassaolon jatkaminen olisi välttämätöntä.

Hallituksen esitys puuttuu perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen. Se mahdollistaa toimet, jotka loukkaavat vakavasti ehdottomia oikeuksia, kuten palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa, oikeutta elämään, oikeusturvaa ja yhdenvertaisuutta. Ehdottomat ihmisoikeudet eivät ole rajoitettavissa missään tilanteessa – ei edes sodan aikana.

Esitys rikkoo Suomen kansainvälisiä velvoitteita, EU-oikeutta ja perustuslakia. Se mahdollistaa kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten takaisin työntämisen rajalla ilman turvapaikkamenettelyä tai oikeusturvaa.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä. Pakolaisneuvonta viittaa tässä lausunnossa esitetyn lisäksi tämän lain sekä lain (482/2024) valmisteluvaiheessa ja hallintovaliokunnalle annettuihin lausuntoihin sekä lukuisiin eduskunnalle ja sen valiokunnille toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin. Näistä käy yksiselitteisesti ilmi, että lakia, joka on ristiriidassa perustuslain, EU-oikeuden ja Suomea sitovien ehdottomien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, ei tule hyväksyä eikä sen voimassaoloa tule jatkaa.

2 Lain pitkä voimassaoloaika rapauttaa oikeusvaltiota

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Mikäli laki hyväksytään tällaisenaan, se olisi voimassa yhteensä noin kaksi ja puoli vuotta. Näin pitkä voimassaoloaika heikentää perusteita lain väitetystä väliaikaisuudesta ja välttämättömyydestä. Lisäksi se luo vaarallisen ennakkotapauksen, jossa poikkeukselliset ja ihmisoikeuksia loukkaavat toimenpiteet uhkaavat institutionalisoitua osaksi pysyvämpää lainsäädäntöä. Tämä kehitys vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen.

Esityksessä todetaan, että perusteluja lain voimassaolon jatkamiseksi nimenomaan puolellatoista vuodella täydennettiin lausuntopalautteen perusteella. Täydennykset eivät kuitenkaan vastaa poikkeuslain säätämisen välttämättömyys- ja väliaikaisuusedellytyksiin. Esityksessä todetaan esimerkiksi: *"...välineellistetyn maahantulon tilanne voi toistua, mikäli Venäjä kokee tarpeelliseksi vaikuttaa Suomeen ja ihmisten välineellistämislle tarjoutuu sopiva*



tilaisuus." Vaikka tällainen mahdollisuus sinänsä on olemassa, esitys ei kuitenkaan käsittele esimerkiksi sitä, miksi Venäjä ei ole "tuonut ihmisiä rajalle" vuoden 2023 lopun jälkeen ja itärajan kautta on tullut vain yksittäisiä hakijoita. Näin ollen perustelut jäävät hypoteettiselle tasolle, eivätkä tarjoa konkreettista ja ajantasaista tilannekuvaa lain jatkamiselle.

Esityksessä todetaan lisäksi, että "*Lain voimassaolon keskeytyksetön jatkaminen on omiaan ylläpitämään nykyisillä toimilla saavutettua vakaata rajaturvallisuustilannetta ja ennalta estämään sitä, että ihmisiä ryhdytään uudelleen järjestelemään Suomen rajan läheisyyteen heidän kannaltaan epäedullisiin olosuhteisiin.*" Esityksestä ei kuitenkaan ilmene mihin esityksen väitetty "signaalivaikutus" konkreettisesti perustuu.

Suurin osa rajanylityksistä tapahtui loppuvuodesta 2023. Tammikuun 2024 jälkeen rajanylityksiä on ollut vain yksittäisiä. Näin ollen on mahdotonta arvioida, mikä rooli poikkeuslailla on ollut rajanylitysten vähäisyyteen. Todennäköisesti poikkeuslakia merkittävämpi vaikutus on ollut sillä, että Suomen ja Venäjän väliset viralliset rajanylityspaikat on suljettu joulukuusta 2023 lähtien. Lisäksi saatavilla oleva tieto tukee pikemminkin arviota siitä, että Venäjän viranomaiset hyödyntävät haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä ja ovat erityisesti rajanylityspaikkojen ollessa suljettuina aktiivisesti estäneet heitä pääsemästä rajalle. Tätä tukee myös se, ettei yksikään turvapaikanhakija ole ylittänyt Suomen ja Venäjän välistä rajaa elokuun 2024 jälkeen.

Lisäksi muun muassa Helsingin Sanomat on 20.2.2025 uutisoinut, että Venäjän turvallisuuspalvelu FSB on pidättänyt Suomeen pyrkineitä ihmisiä: <https://www.hs.fi/maailma/art-2000011047743.html>. Yleisradio (YLE) puolestaan uutisoi jo toukokuussa 2024 Venäjän viranomaisten ilmoittamista tapauksista, joissa kolmansien maiden kansalaisia on pidätetty heidän yrittäessään päästä Suomeen: <https://yle.fi/a/74-20088180>.

Vaikka esitettyä lakia ei tulisi säätää yllä esitetyn mukaisesti, on erityisen tärkeää, että poikkeuslaki säädetään määräaikaiseksi. Näin ollen ehdotetun lain voimassaolo tulee rajata enintään kuuteen (6) kuukauteen. Tämä takaa sen, että eduskunta säilyttää päätösvallan asiassa ja voi arvioida lain jatkamisen edellytyksiä perustuen ajantasaiseen ja konkreettiseen tietoon. On myös varmistettava, että eduskunnalla on tosiasialliset mahdollisuudet arvioida tilannekuvaa ja uhka-arvioita, mukaan lukien pääsy salassa pidettäviin tietoihin.

Lisäksi on huomioitava, ettei esimerkiksi "matkustusasiakirjavaatimuksesta" poikkeaminen ole riittävä peruste määritellä maahantuloa "välineellistetyksi". Turvapaikanhakijoilla on oikeus hakea kansainvälistä suojelua ilman matkustusasiakirjoja, ja rajanylitykset ilman niitä ovat kansainvälisen oikeuden mukaan hyväksyttäviä tilanteissa, joissa henkilö hakee turvapaikkaa. Tällöin kyse on nimenomaan pakolaisuuteen ja turvapaikanhakuun liittyvästä asiasta – ei välineellistämisestä.



Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettua lakia sen vakavien oikeudellisten ja ihmisoikeudellisten vaikutusten vuoksi. Kyseessä on poikkeuslaki, joka rikkoo ehdotonta palautuskieltoa ja vaarantaa oikeusvaltioperiaatteen keskeiset lähtökohdat. Tällaisen lain säätäminen ja sen voimassaolon jatkaminen on vakava uhka perusoikeusjärjestelmämme perustalle.

Ehdotettu voimassaoloaika on kohtuuttoman pitkä ottaen huomioon, että kyse on kansainvälisiä velvoitteita ja peruslakia rikkovasta poikkeuslaista. Mahdollisen lain voimassaolo tulisi rajoittaa enintään kuuteen (6) kuukauteen. Tämä on perusteltua lain poikkeuksellisuuden vuoksi. Näin myös päätöksentekovoalta säilyy eduskunnalla ja se voi lyhyemmällä aikavälillä arvioida uudelleen lain välttämättömyyttä. Edelleen on varmistettava, että eduskunnalla on käytössään kaikki tarpeellinen tieto – mukaan lukien salassa pidettävä aineisto – tilannekuvan ja uhka-arvion perusteista, jotta se voi tehdä arvioinnin lain tarpeellisuudesta asianmukaisessa laajuudessa.

3 Huomioita itärajan yli tulleista turvapaikanhakijoista

Esityksen tilannekuvassa välineellistetystä maahantulosta Suomen itärajalla (2.3.) viitataan vahvasti vuosiin 2015-2016 sekä vuoden 2023 loppuun. Nykyhetkestä hallituksen esityksessä ei todeta mitään konkreettista vaan viitataan yleisluontoisesti vaikeaan turvallisuustilanteeseen, hybridivaikuttamiseen ja välineellistetyn maahantulon uhkaan. Lausuntopalautteen pohjalta nykyistä tilannetta ei ole olennaisilta osin konkretisoitu.

Tieto itärajan tilanteesta ja "välineellistämisestä" on suurelta osin perustunut viranomaisten osittain julkisiin tietoihin ja median välittämiin havaintoihin. Merkittävä osa tiedosta perustuu kuitenkin viranomaisten salassa pidettävään aineistoon, jota ei ole ollut saatavilla laajemmin arvioitavaksi.

Pakolaisneuvonta on seurannut Suomen ja Venäjän rajan tilannetta tiiviisti erityisesti marraskuusta 2023 lähtien. Pakolaisneuvontaan on oltu yhteydessä Suomen ja Venäjän raja-alueelta marraskuussa 2023 ja Pakolaisneuvonta on haastatellut marraskuun 2023 ja tammikuun 2024 välillä Suomeen itärajalta osin rajanylityspaikkojen kautta, osin maastorajan yli tulleita turvapaikanhakijoita.

Kaikki saatavilla oleva tieto tukee vahvasti sitä, että Venäjän kautta Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden tilanteessa on ollut kyse tavanomaisesta turvapaikanhausta.

Pakolaisneuvonnan haastatteleminen Suomeen itärajan yli saapuneista henkilöistä osa on ollut Venäjällä vain lyhyen aikaa käyttäen sitä ns. kauttakulkumaana hakemaan kansainvälistä suojelua. He ovat ihmisiä, jotka ovat lähteneet lähtömaistaan henkilökohtaisen vaaran vuoksi vuonna 2023. Lisäksi Suomesta on hakenut turvapaikkaa ihmisiä, jotka ovat asuneet Venäjällä opiskelija- tai työoleskeluluvilla, mutta hekin ovat kertoneet paenneensa



Venäjälle alun perin vainon vuoksi. He kertoivat saaneensa tietoa Suomen rajan "auki olosta" muun muassa Rajavartiolaitoksen nettisivuilta, Ylen uutisista ja sosiaalisen median kanavista, kuten eri Telegram-ryhmistä.

Kotimaastaan lähteneiden kohdalla salakuljettajien rooli on korostunut, kuten turvapaikkareiteillä usein muutenkin. Osa oli aiemmin yrittänyt hakea suojelua esimerkiksi EU:n ja Valko-Venäjän rajalla, mutta toistuvien takaisintyöntöjen vuoksi he joutuivat etsimään vaihtoehtoisia, vähemmän vaarallisiksi koettuja reittejä. Eräs haastateltava kertoi joutuneensa peräti 18 kertaa takaisin työnnetyksi EU:n ulkorajalta ennen kuin onnistui pääsemään Suomeen, jossa hänelle lopulta myönnettiin turvapaikka.

Haastateltuja henkilöitä yhdistää se, että heillä ei ole ollut muita väyliä suojelun hakemiseen. Monilla heistä oli tavanomaisia turvapaikkaperusteita, kuten pakkoavioliitto, asepalveluksesta kieltäytyminen, heikko yleinen turvallisuustilanne tai poliittinen mielipide. Monien suojelun tarve on tunnistettu.

Myös esityksessä (kohta 2.4) esitetyt tilastot tukevat tätä arviota. Esityksen mukaan 26.1.2025 mennessä vuosina 2023 ja 2024 Suomen itärajan kautta tullee turvapaikanhakijoille oli tehty 176 myönteistä ja 138 kielteistä päätöstä. Tilastoista ei kuitenkaan ilmene, kuinka monesta kielteisestä päätöksestä on valittu, joten ne eivät kuvaa lainvoimaisten päätösten määrää.

Nämä tapaukset osoittavat, että kansainvälistä suojelua tarvitsevat ihmiset pyrkivät aktiivisesti selvittämään, miten päästä suojelun piiriin. Kun EU:n ulkorajat ovat monin paikoin suljettuja ja väkivaltaisista takaisintyönnoista on tullut arkipäivää, on ymmärrettävää, että ihmiset turvautuvat reitteihin, joita pidetään vähemmän vaarallisina ja joissa on edes jonkinlainen mahdollisuus päästä hakemaan turvapaikkaa. Haastateltujen ihmisten kohdalla ei voida todeta, että kyse olisi mistään muusta kuin tavanomaisesta turvapaikanhausta.

4 Kansainvälinen lainsäädäntö, oikeuskäytäntö ja kannanotot eivät mahdollista poikkeuslain säätämistä

Välineellistettyä maahantuloa on käsitelty laajasti sekä Euroopan unionissa (EU) että Yhdistyneiden kansakunnissa (YK). Välineellistettyyn maahantuloon on otettu kantaa muun muassa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa, Euroopan komission tiedonannossa sekä YK:n komiteoiden suosituksissa. Kaikille näille kannanotoille on yhteistä, ettei palautuskiellon ehdottomuutta voida poikkeustilanteissakaan loukata – ei edes välineellistetyin maahantulon tilanteissa.

EU:n kriisiasetus (EU 2024/1359), joka säädettiin vastauksena vuoden 2021 Valko-Venäjän ja EU:n rajan tilanteeseen, tarjoaa välineitä välineellistetyin maahantulon hallintaan. Asetus ei kuitenkaan missään kohdin mahdollista turvapaikkamenettelyn estämistä tai palautuskiellon loukkaamista, mikä



osoittaa selkeästi, että nämä toimenpiteet eivät ole hyväksyttäviä edes kriisitilanteissa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että *"kriisiasetuksen mukaiset toimet parantavat välineellistetyn maahantulon hallintaa, mutta niillä ei voida torjua tai ennalta estää tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta."* Tämä väite nostaa esiin olennaisen kysymyksen: jos EU-oikeus, jossa on tuoreeltaan otettu kantaa välineellistettyyn maahantuloon, ei salli ehdotetun kaltaisia toimia, miten niitä voidaan oikeudellisesti perustella?

Kansainvälinen tai EU-oikeus ei mahdollista turvapaikkahakemusten ennaltaehkäisevää torjumista rajalla. Järjestelmä ei tunnista tällaista käytäntöä hyväksyttävänä vaihtoehtona, vaan pitää kiinni siitä, että jokaisella suojelua hakevalla on oltava aito ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn, jossa hänen suojelun tarpeensa arvioidaan yksilöllisesti. Näin ollen Suomen esittämät toimet – jotka käytännössä estävät turvapaikkahakemusten vastaanottamisen ja mahdollistavat ihmisten takaisin työntämisen ilman oikeusturvaa – ovat kansainvälisten velvoitteiden vastaisia.

Esityksessä selostetaan laajasti myös Euroopan komission 11.12.2024 antamaa tiedonantoa välineellistetyistä maahantulosta (COM(2024) 570 final)) (kohta 2.7.3). Hallituksen esityksen kannalta keskeistä on se, ettei tiedonanto mahdollista esityksen mukaisia toimenpiteitä. Komissio painottaa, että myös hybridi vaikuttamistilanteissa jäsenvaltioiden on noudatettava EU-oikeutta. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta, joka on suoraan turvattu EU:n primäärioikeuteen kuuluvassa EU:n perusoikeuskirjan 4 artiklassa.

Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ja muiden kansainvälisten elinten oikeuskäytäntö ei tue tulkintaa, jonka mukaan palautuskiellon ehdottomuudesta voitaisiin poiketa. Päinvastoin – EIT on toistuvasti vahvistanut palautuskiellon sitovuuden. Viimeksi tammikuussa 2025 annettussa ratkaisussa A.R.E. v. Kreikka tuomioistuin totesi, että palautuskieltoa oli loukattu tilanteessa, jossa hakija oli palautettu Turkkiin ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan oli otettu vastaan.

Näin ollen mikään olemassa oleva lainsäädäntö, oikeuskäytäntö tai muut sitovat kannanotot ei mahdollista lain voimassaolon jatkamista.

5 Lopuksi

Pakolaisneuvonta katsoo, että esitys lain (482/2024) voimassaolon jatkamisesta on ristiriidassa kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden sekä perustuslain kanssa. Laki mahdollistaisi toimia, jotka loukkaavat muun muassa oikeutta hakea kansainvälistä suojelua sekä palautuskiellon ehdottomuutta.



Pakolaisneuvonta vastustaa lain jatkamista. Mikäli laki kuitenkin poikkeuksellisesti hyväksytään, sen voimassaolo on rajoitettava enintään kuuteen (6) kuukauteen. Tämä on oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeusjärjestelmän vähimmäisturva.

Pargol MirafTabi
Juristi
Pakolaisneuvonta ry

