



Eduskunnan hallintovaliokunnalle 30.5.2024

Asia: HE 53/2024 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

## Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

### 1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää turvapaikanhaun estämisestä tietyllä alueella eli esimerkiksi koko itärajalla ja sen välittömässä läheisyydessä "Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi". Esityksen mukaan päätöksen kohteena olevalla alueella rajaviranomainen käännyttää kansainvälistä suojelua hakevat suoraan Venäjälle ja "vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan" maahanpääsy estettäisiin. Esityksen mukaan hakija ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan, mutta ilman sen selvittämistä ja varmistamista onko hakijalla tosiasiallista pääsyä tällaiseen paikkaan.

Esityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ottaa vastaan "tiettyissä poikkeustapauksissa". Tämä arviointi, onko henkilö "vaikuttamisen välineenä" ja onko kyse poikkeustapauksesta, jossa hakemus otetaan vastaan, tapahtuisi rajavartiomiehen toimesta rajalla ilman mitään menettelyä ja oikeusturvatakeita sekä ilman mahdollisuutta valittaa rajavartiomiehen tekemästä päätöksestä. Arviointia ei tehdä, jos "maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen".

Esitys on ristiriidassa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten sekä Euroopan unionin lainsäädännön ja perusoikeuskirjan kanssa. Esitys on ristiriidassa palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon kanssa ja tarkoittaa todellista riskiä näiden ehdottomien eli Suomea ja sen viranomaisia kaikissa olosuhteissa sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamiseen.

Esityksessä ei ole turvattu todellista ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn.

Esitys merkitsee perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vastaisesti puuttumista useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, myös perusoikeusjärjestelmän ytimeen puuttumista eikä sitä näin ollen tule hyväksyä missään säätämisyjärjestyksessä. Nyt käsiteltävänä oleva esityksen hyväksyminen merkitsisi Suomen irtaantumista kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisesta.

Esityksen oikeudellinen lähestymistapa eli että perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriitaisen laki hyväksytään poikkeuslailla eli perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista, on lisäksi oikeudellisesti virheellinen.



Perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertainen kohtelu ja oikeusvaltioperiaate ovat olennainen osa demokraattisen oikeusvaltion ja myös EU:n perustaa. Turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Niillä on suuri merkitys myös eriarvoisuuden ja yhteiskunnallisen syrjäytymisen sekä epäluottamuksen ja turvattomuuden tunteen kasvun torjumisessa.

**Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä. Ainoa oikeusvaltioperiaatteen mahdollistama ratkaisu on, että esityksestä luovutaan.**

## 2 Ehdotus on ristiriidassa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa

Kuten esitysluonnokseen oli kirjattu, niin ehdotettu laki on ristiriidassa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Se, että esityksestä on luonnosvaiheen jälkeen poistettu nämä kirjaukset, ei poista tätä tosiasiallista ristiriitaa.

Kuten esitykseenkin on kirjattu, niin ehdotettu sääntely sisältää riskin siitä, ettei rajavartiolaitos tunnista kaikkia niitä henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (s. 96). Ehdottomista perus- ja ihmisoikeuksista, ei ole mahdollista poiketa missään oloissa eikä kenenkään kohdalla.

Esityksen vaikutukset eivät rajaudu vain siinä ehdotettuihin toimenpiteisiin. Sen hyväksyminen aiheuttaisi ennakoimattomia vaikutuksia suomalaisen yhteiskuntajärjestykseen. Esityksen hyväksyminen tarkoittaisi demokraattisen oikeusvaltion perustan rapauttamista, mikä avaisi mahdollisuudet eri poliittisille liikkeille perustuslain ja ihmisoikeussopimusten näkökulmasta kyseenalaisten lakien ajamiselle vetoamalla kansallisen turvallisuuden retoriikkaan sekä vain harvojen saatavilla olevaan salaiseen tiedustelutietoon. Kyse ei ole siten pelkästään nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä ja sen kohteena olevien kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeuksista. Perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksena on suojata yksilöitä kulloinkin valtiolta käyttävien mielivallalta. Niiden merkitys korostuu yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien kohdalla.

Esityksessä tuodaan esiin, että lain tarkoituksena on puuttua ns. "välineellistämiseen" tai "hybridivaikuttamiseen", jotka ovat edelleen käsitteinä epäselviä. Esityksessä todetaan, että "hybridivaikuttamiseksi katsotaan suunnitelmallinen toiminta, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta."

Esitys ei anna vastausta siihen mitä välineellistetty maahantulo konkreettisesti on, miten siinä tarkoitettu välineellistetty maahantulo uhkaa Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta ja miten ehdotettu muutos toisi ratkaisun tai parantaisi kansallista turvallisuutta ja rajaturvallisuutta. Esityksen perusteella hybridivaikuttamiseen "voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä".

Ehdotuksessa on jälleen kyse kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia tosiasiallisesti ja merkittävästi rajoittavasta ja heikentävästä ulkomaalaislain muutoksesta, joita ollaan toteuttamassa kiireellä, ilman asianmukaista lainvalmistelua, kuulemista ja



vaikutusarviointia. Esitys heijastaa Suomessakin laajasti näkyvissä olevaa turvallistamisretoriikka, missä muuttoliike ja rajavaltvonta kehystetään turvallisuuskysymyksiksi korostaen poliisitoimintaa, puolustusta ja rikollisuutta, sen sijaan, että lähtökohdaksi otettaisiin valtion velvollisuus turvata ihmisten oikeudet.

Suomen valtiolla on sekä velvollisuus että mahdollisuus reagoida ns. välineellistettyyn maahantuloon oikeusvaltioperiaatetta, ihmisarvoa ja perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) on vaatinut tätä tuoreissa Suomelle antamissaan suosituksissaan. YK:n kidutuksen vastainen komitea, CAT on 10.5.2024 julkaistuissa suosituksissaan ottanut kantaa Suomessa tehtyihin ja vireillä oleviin ulkomaalaislain ja rajavartiolain muutoksiin, joilla lisätään riskiä palautuskiellon loukkaamiseen. Komitea nostaa esiin ongelmat liittyen 30. marraskuuta 2023 lähtien jatkuneeseen itärajan sulkemiseen. Suosituksissa CAT vaatii ottamaan käyttöön asianmukaiset oikeudelliset ja menettelylliset keinot sen varmistukseksi että kaikilla turvapaikanhakijoilla eli myös kaikilla Suomen itärajalle saapuvilla, riippumatta heidän saapumista vastaan, on pääsy oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa arvioidaan asianmukaisesti palautuskiellon loukkausriski.<sup>1</sup>

Esityksessä tuodaan esiin, että Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston keskeisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet, kuten CAT ja EIT soveltavat Suomea sitovia sopimusmääräyksiä "dynaamisella tulkinnalla tämän päivän olosuhteisiin". Sekä EIT:n oikeuskäytäntö että CAT:n kannanotot osoittavat, että esitys on yksiselitteisesti ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Tätä korostaa se, että esitys lisää riskiä nimenomaan ehdottomien ihmisoikeusvelvoitteiden eli palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkaamiseen.

**Ehdotettu laki ei turvaa muodollisesti lain tasolla eikä myöskään käytännössä ehdottoman palautuskiellon kunnioittamista.**

**Esitys on ristiriidassa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa tavalla, jonka takia esitystä ei ole mahdollista hyväksyä, ei missään säätämisyjärjestyksessä.**

### 3 Tosiasiallinen pääsy hakemaan kansainvälistä suojelua

Tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että valtion tulee turvata riittävien rekisteröintipisteiden ja riittävän useiden rajanylityspaikkojen lisäksi, että hakijat saavat niistä tietoa ja että hakijoilla on turvallinen ja laillinen mahdollisuus päästä näihin pisteisiin. (ks. esim. EIT:n ratkaisu 8.7.2021 Shahzad v. Unkari)

Kuten myös esitykseen on kirjattu, niin odistustaakka siitä, onko henkilöillä ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin, kuuluu valtiolle. Arvioinnissa huomioidaan muun muassa rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien ja oikeusavun saatavuus, jotta turvapaikanhakijoille voidaan tiedottaa heidän oikeuksistaan, sekä dokumentointi, joka osoittaa, että turvapaikkahakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (N.D. ja N.T. v. Espanja, §§ 212–217; A.A.

<sup>1</sup> <https://valtioneuvosto.fi/-/yk-n-kidutuksen-vastainen-komitea-antoi-suosituksia-suomelle>



ja muut v. Pohjois-Makedonia, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116–122; Shahzad v. Unkari, 12625/17, §§ 63– 67 ja M.H. ja muut v. Kroatia, 15670/18 ja 43115/18, §§ 295–304). Esityksessä viitataan varsin kattavasti EIT:n oikeuskäytäntöön, mutta käytännössä oikeuskäytäntö on sivuutettu väittämällä, että ne eivät soveltuisi Suomen itärajalla tapahtuvaan "välineellistämiseen". Esityksestä ei kuitenkaan selviä miksi tuomioissa vahvistetut velvoitteet ja niitä koskevat tulkinnat eivät soveltuisi Suomen tilanteeseen.

Ehdotus on myös EU-oikeuden vastainen. Euroopan unionin tuomioistuin EUTI on nimenomaisesti todennut, että pelkkä ilmoitus halusta hakea turvapaikkaa riittää pääsyyllä menettelydirektiivin mukaiseen turvapaikkaprosessiin, eikä muita muodollisia vaatimuksia saa asettaa (C-808/18 rikkomusmenettely Unkaria vastaan, kohta 97)<sup>2</sup>. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien velvoitteiden näkökulmasta turvapaikkaprosessiin pääsemiseksi riittää pelkkä vapaamuotoinen ilmoitus halusta kansainvälisen suojelun hakemiseksi<sup>3</sup>.

**Suomen valtiolla ja sen viranomaisilla on velvollisuus turvata oikeus hakea turvapaikkaa ja tosiasiallinen mahdollisuus päästä oikeudenmukaiseen turvapaikkaprosessiin, missä yksilöllisesti arvioidaan suojelun tarpeen edellytykset maahantulotavasta riippumatta.**

**Esityksestä ei selviä, miten tosiasiallisesti turvattaisiin ihmisten oikeus hakea turvapaikkaa tilanteessa, jossa turvapaikanhakeminen olisi sallittu vain määritellyissä rajanylityspaikoissa tai koko itäraja suljettaisiin. Kun on kyse perus- ja ihmisoikeuksista ja erityisesti perustavanlaatuisista ehdottomista oikeuksista, niin ei ole riittävää, että lain tasolla todetaan, että näitä ehdottomia velvoitteita pyritään noudattamaan käytännön tasolla, mutta tosiasiallisesti ei ole mitään tietoa siitä, miten käytännössä oikeudet olisi mahdollista turvata**

## 4 Ehdoton palautuskielto

Palautuskiellosta säädetään muun muassa perustuslain 9 §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on suojattu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (19 artikla) ja se on myös Suomea sitova ehdoton ihmisoikeusvelvoite (mm. EIS 3 artikla, YK:n kidutuksen vastainen sopimus 3 artikla). Ehdottomuus tarkoittaa sitä, että siitä ei ole mahdollista poiketa kenenkään kohdalla, ei millään perusteella eikä missään olosuhteissa, ei edes sodan aikana

Ehdotuksessa sivuutetaan se olennainen seikka, että palautuskielto edellyttää kaikkien hakijoiden turvapaikkahakemusten vastaanottamista ja heidän tilanteensa yksilökohtaista arviointia palautuskiellon näkökulmasta. Palautuskiellon loukkauksen riski pitää aina arvioida yksilö- ja tapauskohtaisesti. Kuten esityksessäkin todetaan, myös perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet

<sup>2</sup> ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 93 ja 94 kohta

<sup>3</sup> Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], § 133; M.A. and Others v. Lithuania, §§ 108-109; D v. Bulgaria, §§ 120-128



edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista (ks. PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

Ehdotuksessa käydään varsin kattavasti läpi EIT:n oikeuskäytäntöä ja sen asettamia vaatimuksia suojaa hakevien ihmisten palauttamisen osalta. Esityksessä nimenomaisesti todetaan se EIS:sta seuraava oikeudellinen velvollisuus, että mikäli riittäviä takeita ei ole siitä, että maa, johon hakija ollaan palauttamassa, on hänen kohdallaan turvallinen, on vastaajavaltion sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty (M.K. ja muut v. Puola, § 185; D.A. ja muut v. Puola, 51246/17, § 59).

Esitystä perustellaan epärealistisesti, epäloogisesti ja ottaen huomioon, että asiassa on kyse palautuskiellon arvioinnista, niin osittain käsittämättömällä tavalla. Esityksessä todetaan esimerkiksi, että *"ehdotetun sääntelyn 5 §:n mukaisella tapauskohtaisella arviolla pyritään asiallisesti siihen, että palauttamiskielloa ei rikottaisi"*. Kyse on ehdottomista ihmisoikeusvelvoitteista, jolloin korostuu, että pyrkimys oikeuden turvaamiseen ei ole pätevä peruste säätää laki, jolla luodaan riski sen loukkaamiseen. Esityksessä yritetään hämärtää käsitteitä ja sivuuttaa palautuskiellon loukkausriskiä myös rinnastamalla rajavartiomiehen ja kansainvälistä suojelua raja-alueella tai sen lähistöllä hakevan henkilön välistä "vuorovaikutustilannetta" turvapaikkamenettelyyn. Esimerkiksi kun esityksessä todetaan, että esitys on ongelmallinen erityisesti sen kannalta, että palautuskiellon noudattaminen varmistettaisiin "normaalista turvapaikkamenettelystä poikavasti lyhyemmässä rajavartiomiehen ja maahanpyrkijän vuorovaikutustilanteessa." (s. 104) Esityksessä todetaan, että *"ehdotettu sääntely on sisällöltään kuitenkin sellaista, että palauttamiskiellon noudattaminen varmistettaisiin summaarisessa arvioinnissa verrattuna normaaliin turvapaikkamenettelyyn."* (s. 84) On selvää, että rajavartiijan raja-alueella tai sen läheisyydessä tekemässä summaarisessa arvioinnissa, ilman mitään menettelyä, oikeusturvatakeita ja muutoksenhakukeinoja ei ole kyse summaarisesta turvapaikkamenettelystä tai mistään menettelystä, jossa voitaisiin tehdä mitään asianmukaista palautuskiellon arviointia. Esitystä perusteellaan täysin kestävämmällä johtapäätöksellä eli sillä, että *"ehdotetun mallin, jolla palautuskiellon noudattamista turvataan käytännössä, voidaan katsoa turvaavan sitä riittävästi myös oikeudellisesti"*.

Esitystä perustellaan myös ns. kolmas turvallinen maa argumentoinnilla eli sillä että rajavartiomiehen tekemässä arvioinnissa tarkasteltaisiin tilannetta ensisijaisesti suhteessa maahan, josta henkilö on pyrkimässä Suomeen eli käytännössä suhteessa Venäjään ja arvioinnin kohteena olisi se, voitaisiinko kyseistä maata pitää henkilölle yksilöllisesti arvioiden riittävän turvallisena. Esityksessä todetaan, että *"vaikka turvallisuutta ei arvioidaisi tilanteessa EUT:n oikeuskäytännön yleisten kriteerien ja EU-oikeuden valossa, perustuisi arvio kuitenkin aina henkilön yksilölliseen tilanteeseen ja henkilöllä olisi vuorovaikutustilanteessa mahdollisuus esittää seikkoja, miksi maa ei olisi hänelle turvallinen."* Kuten esitykseenkin on kirjattu, niin myös tämä eli arvio siitä onko kolmas maa hakijalle turvallinen, tulee tehdä yksilöllisesti ja turvapaikkamenettelyssä. Perustelu on kestävämmätön myös ottaen huomioon, että esityksessäkin todetaan, että virallisten lähteiden ja maatiedon perusteella ja Maahanmuuttoviraston arvioin mukaan Venäjää ei voida pitää turvallisena kolmantena maana. Esityksessä sivuutetaan myös se, että asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös ns. ketjupalautuskiello eli onko hän vaarassa joutua sieltä palautetuksi alueelle, jossa hän on vaarassa.

Ehdotuksen mukaan rajalla kansainvälistä suojelua hakevilla ihmisillä ei olisi minkäänlaisia oikeusturvatakeita, kuten mahdollisuutta saada valituskelpoista päätöstä



perusteluineen. Esityksen mukaan rajavartija estää ihmiseltä mahdollisuuden hakea kansainvälistä suojelua ja poistaa ihmisen Suomesta, vaikka hän yrittäisi vedota tai vetoaisi kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Esitys ei näin ollen sisällä mitään tehokkaita oikeussuojakeinoja eikä oikeusturvatakeita, jotka ovat olennaisia ehdottoman palautuskiellon noudattamisen turvaamisessa.

Esityksen selkeää ristiriitaa palautuskiellon kanssa ei muuta sekään, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus poikkeustilanteissa otettaisiin vastaan. Esityksen ansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin ehdotuksen mukaan vastaan vain, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomehen arvioin mukaan on "ilmeistä", että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Tämä esityksen 5 §:ssä asetettu todellisen vaaran ilmeisyyskriteeri asettaa kynnyksen selvästi korkeampi kuin ihmisoikeussopimuksissa ja esimerkiksi EIT:n oikeuskäytännössä asetettu kynnys eli perusteltu syy uskoa. Myös tältä osin esitys on selvästi ihmis-oikeussopimusten vastainen.

Esityksen mukaan arvioissa otetaan huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle. Ehdotetussa tilanteessa rajalla suojelua hakevalla ihmisillä ei ole mitään menettelyllisiä takeita eikä tosiasiallista mahdollisuutta kertoa perusteistaan. Esityksessä sivuutetaan se, että ilman hakijan yksilöllisen tilanteen ja mahdollisen haavoittuvan aseman huomiovaa tiedottamista ja asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua, kansainvälistä suojelua hakevan ei voida olettaa eikä myöskään edellyttää olevan tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan eikä siitä mitä häneltä edellytetään. Esityksen mukaisessa vuorovaikutustilanteessa palautuskiellon loukkausriskin tunnistaminen olisi täysin sattumanvaraista.

Ehdotettu poikkeuksen soveltaminen asettaa suojaa hakevalle ihmiselle ja myös rajavartiomiehelle täysin kohtuuttomia ja olosuhteet rajalla huomioiden mahdottomia vaatimuksia, kuten sen että henkilö rajaviranomaisen kohdatessaan ilman mitään oikeusturvatakeita esittää selvitystä todellisesta riskistä joutua palautuskiellon loukkauksen kohteeksi, jotta hän pääsisi perus- ja ihmisoikeussuojan piiriin. Esityksessä nimenomaan todetaan, että ihmisellä olisi itsellään velvollisuus tuoda esille seikkoja, joiden perusteella rajavartioides pystyisi arvioimaan säännöksessä mainitun kohtelun todellisen vaaran. Esityksen mukaan ihmisellä voisi esimerkiksi itsellään olla uskottavaa asiakirjanäyttöä tai rajalla voitaisiin välittömästi havaita väkivaltaa tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, näkyviä väkivallan merkkejä tai muuhun lähteeseen perustuvaa näyttöä, joka viittaisi kohdassa mainittuun kohteluun nimenomaisesti kyseisen maahantulijan kohdalla.

Kansainvälisen suojelun ja palautuskiellon arviointi edellyttää nykyisen ja myös tulevan EU-lainsäädännön mukaan koulutettua ja osaavaa henkilökuntaa, mahdollisen haavoittuvan aseman tunnistamista sekä luottamuksellista ilmapäiriä ja ajantasaista maatietoa. Turvapaikkaperusteiden, kuten myös palautuskiellon arvioinnin osalta merkitystä on hakijan oman kertoman lisäksi viranomaisen hallintolain 31 §:ään perustuvalla aktiivisella selvittämisvelvollisuudella. Viranomainen (julkinen valta, PL 22 §)



viime kädessä huolehtii siitä, että kunkin ihmisen tilanne on riittävästi selvitetty ja on myös vastuussa siitä, että hänen perus- ja ihmisoikeutensa toteutuvat.

On otettava lisäksi huomioon, että rajalla turvaa saattavat hakea ihmiset, jotka pakenevat vainoa nimenomaan Venäjältä. Myös Suomessa myönnetään kansainvälistä suojelua Venäjältä paenneille. Siten osa turvaa hakevista ihmisistä voi joutua kidutuksen, julman, epäinhimillisen tai muun halventavan kohtelun kohteeksi Venäjällä myös esimerkiksi poliittisen mielipiteensä johdosta, mikäli eivät pääse turvapaikkaprosessiin.

Ehdottoman palautuskiellon riski voidaan tutkia vain riittävät oikeusturvatakeet sisältävässä menettelyssä eli turvapaikkamenettelyssä. Suomessa Maahanmuuttovirasto on se toimivaltainen viranomaisena, joka suorittaa turvapaikkapuhuttelun ja tekee päätöksen kansainvälisen suojelun tarpeesta. Kansainvälisen suojelun tarpeen arvioiminen edellyttää erityisosaamista eli turvapaikkaperusteiden arviointiin koulutettua henkilökuntaa, luottamuksellista ilmapiiriä, oikeudellista ja muuta tarvittavaa apua ja tukea sekä riittävää aikaa. Turvapaikkaprosessi arvioidaan muun muassa hakijan uskottavuutta ja jotta hakijalla on mahdollisuus tuoda esiin kokemiaan, usein hyvinkin traumaattisia perusteita esille, edellytetään myös luottamuksellista ilmapiiriä. Kansainvälisen suojelun tarvetta ja ehdottoman palautuskiellon loukkauriskia ei ole mahdollista arvioida summaarisesti rajaviranomaisen toimesta rajalla. On myös hyvä muistaa, että rajaviranomaisen tehtäviin kuuluu rajaturvallisuudesta huolehtiminen, ei kansainvälisen suojelun arviointi.

Esitys, joka mahdollistaa turvaa hakevien ihmisten ja ehdottoman palautuskiellon loukkauriskin summaarisen arvioinnin ilman oikeusturvatakeita, loukkaa ehdotonta palautuskieltoa – niin muodollisesti kuin käytännössä. Samoin se, että vain osalle ihmisiä annettaisiin hyvin poikkeuksellisesti mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Mikäli hakijan yksilöllistä tilannetta ei arvioida asianmukaisesti riittävät oikeusturvatakeet turvaavassa menettelyssä, ei palautuskiellon kunnioittamisesta voida varmistua ehdottoman palautuskiellon edellyttämällä tavalla.

**Esitys, joka ei täysimääräisesti turvaa palautuskiellon toteutumista, on palautuskiellon vastainen esitys. Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voi poiketa koskaan.**

**Lisäksi ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaate sekä säädöshierarkia, ei yksinkertaisesti ole mahdollista säätää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita loukkaavaa lainsäädäntöä, jonka käytännön soveltamisessa erilaisella viranomaisohjeistuksella pyrittäisiin kuitenkin turvaamaan niiden toteutuminen. Kuten esityksessä itsessäänkin todetaan, perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.**

**Yksikin palautuskiellon loukkaus on liikaa.**

## **5 Joukkokarkotuskielto ja tosiasiallinen pääsy hakemaan suojelua**

Esitys loukkaa myös selkeästi joukkokarkotuksen kieltoa pakottamalla suojaa hakevat ihmiset takaisin Venäjälle ilman mahdollisuutta saada asiaansa yksilöllisesti tutkittavaksi ennen palauttamista Venäjälle (Khlaifia ja muut v. Italia, 16483/12, § 237). Ehdotus



tarkoittaisi käytännössä systemaattisiksi ihmisoikeusloukkauksiksi tunnustetutujen pushbackien sallimisen (ks. EUTI esim. C- 392/22).

Esitykseen on luonnosvaiheen jälkeen lisätty väittämä, että EIT ei ole vielä oikeuskäytännössään ottanut kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin valituksiin, joissa olisi ollut kyse välineellistetystä maahantulosta, joten tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalta käynnissä olevan tilanteen kanssa. Väite ei pidä paikkaansa.

Toisin kun esityksessä todetaan, niin EIT:llä on jo runsaasti oikeuskäytäntöä, joka osoittaa, että ehdotettu säännös, jolla estettäisiin kansainvälisen suojelun hakeminen, maahanpääsyn epäämisestä ja maasta poistamisesta ei tehtäisi päätöstä eikä siitä olisi oikeutta hakea muutosta, olisi muun muassa EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan eli joukkokarkotuskiellon vastaista.

Kuten esityksessä todetaankin, ratkaisussaan (N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueenulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat rajalle saapuneille mahdollisuuden päästä laillisia väyliä pitkin maahan. Laillisiin väyliin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. EIT katsoi ratkaisussaan, ettei Espanja ollut rikkonut joukkokarkotuksen kieltoa palauttaessaan takaisin Marokon puolelle Espanjan alueelle väkivaltaisesti raja-aidan läpi murtautuneet henkilöt, sillä Espanja oli tarjonnut ihmisille tosiasiallisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon yhden rajanylityspaikan kautta.

On myös lainvalmistelun laadun ja eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta merkittävä puute, ettei esityksessä turvata eikä siinä edes arvioida, millainen mahdollisuus esityksen perusteella itärajalta suoraan Venäjälle palautettavilla ihmisillä on tosiasiallisesti päästä auki oleville rajanylityspaikoille eli pääsy turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa. Esityksessä sivuutetaan se tosiasia, että laki kohdistuu juuri niihin hakijoihin, joilla ei ole rajan ylittämiseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa ja viisumia eli näin ollen juuri heiltä lentomatkustaminen on poissuljettu vaihtoehto. Jo Geneven pakolaissopimuksessa on tunnustettu se, että turvaa hakevilla ihmisillä ei välttämättä ole matkustusasiakirjoja ja siksi heitä ei tule rankaista maahantulotavastaan. Siten esitystä ja suhdetta joukkokarkotuksen kieltoon ei voi perustella esimerkiksi sillä, että Helsinki-Vantaan lentoasema on auki, koska tämä on mahdoton rajanylityspaikka saavutettavaksi.

Esityksessä tarkoitetuilla itärajalta kansainvälistä suojelua hakevilla ihmisillä, joiden pääsy evätään tai ei näin ollen lähtökohtaisesti ole mitään tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa.

## 6 Haavoittuvan aseman tunnistaminen

Haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ovat erittäin laaja ja moninainen ryhmä ja haavoittuva asema ilmenee hyvin eri tavoin. Esimerkiksi vastaanottodirektiivin määritelmässä oleva luettelointi ei ole tyhjentävä. Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii erityisosaamista, usein myös aikaa ja luottamuksellisia olosuhteita sekä hakijan yksilölliset olosuhteet huomioon ottavaa neuvontaa.





Esityksessä sivuutetaan se tosiseikka, että sekä nykyinen että tuleva EU:n turvapaikkalainsäädäntö nimenomaisesti edellyttää haavoittuvan aseman tunnistamista ja että haavoittuva asema tapahtuu turvapaikkamenettelyssä, jossa tulee selvittää ja ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet sekä huolehtia menettelyllisten takeiden turvaamisesta.

Esityksessä kyllä todetaan, että "poikkeussäännöksen soveltaminen voisi kuitenkin olla jossain määrin haastavaa ottaen huomioon, että säännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voisi olla vaikeaa". Esityksessä todetaan, että lähes täysikäisiä voi olla haastavaa tunnistaa alaikäisiksi ulkonäön perusteella ja sama koskee muun muassa sellaisia vammaisia tai sairaita henkilöitä, joiden vamma tai sairaus ei ole helposti havaittavissa ulkonäön perusteella. Myös muusta syystä johtuva erityisen haavoittuva asema "voi olla hankalaa tunnistaa ilman tarkempaa selvittämistä".

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on tullut ja tulee jatkuvasti vastaan tapauksia, joissa haavoittuvassa asemassa olevaa hakija esimerkiksi seksuaalivähemmistöön kuuluva tai ihmiskaupan, kidutuksen tai muun väkivallan uhri, vaan haavoittuvassa asemassa oleva hakija on tunnistettu vasta huomattavalla viiveellä, jopa vuosia hakemuksen jättämisen, usein vasta uusintahakemusten tai ylikansallisiin viemisen jälkeen. Näin on tapahtunut erityisesti vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen, jolloin nopeutta painotettiin laadun sijaan ja oikeusturvatakeita heikennettiin. Tähän liittyen useat ovat saaneet kansainvälistä suojelua vasta myöhemmän hakemuksen yhteydessä, usein esimerkiksi seitsemän vuotta ensimmäisen hakemuksen jättämisen jälkeen.

Tapauksissa, joissa kidutuksen uhria ei ole tunnistettu ja hakijalla on ollut todellinen riski joutua käännytetyksi ja näin vaaraan joutua kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi, Pakolaisneuvonta on joutunut tekemään kiireellisen valituksen ja täytäntöönpanokieltihakemuksen YK:n kidutuksenvastaiseen komiteaan. Komitean otettua valituksen käsittelyyn ja vaadittua Suomea pidättäytymään käännyttämisestä, hakijan kansainvälisen suojelun tarve on yleensä tunnistettu komitean käsitellessä valitusta. Pakolaisneuvonnan valituksista viisi on mennyt loppuun saakka ja komitea on todennut Suomen viranomaisten lainvoimaisen päätöksen olleen ehdottoman palautuskiellon vastainen. Näissä tapauksissa on ollut kyse vakavasti traumatisoituneista kidutuksen uhreista, joiden osalta sen enempää Maahanmuuttovirasto, hallinto-oikeus kuin korkein hallinto-oikeuskaan eivät ole sitä tunnistaneet tai ottaneet huomioon ehdottoman palautuskiellon edellyttämällä tavalla.

CAT antoi viime vuonna 2 ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu ehdottoman palautuskiellon loukkauriski. Näistä jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuivat Suomessa keväällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa. Tapauksessa myös valtio tunnusti menettelyssä tapahtuneet useat virheet liittyen haavoittuvan aseman tunnistamiseen ja toisen hakemuksen tutkimatta jättämiseen.

Esityksessä todetaan, että tunnistamiseen liittyvien ongelmien vuoksi "on tärkeää, että rajavartiomiehellä olisi vuorovaikutustilanne maahanpyrkijän kanssa". Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että "rajavartiomiehen olisi tehtävä yksilöllinen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa". Rajavartiomiehelle annetaan



Säännöksen perustuslainvastaisuutta korostaa myös se, että esityksessä käytetään sanaa "erityisen" haavoittuvassa asemassa. Samoin se, että esitykseen on kirjattu, että "maahantulijalla itsellään olisi vastuu esittää arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja" ja näyttöä hyvin lyhytaikaisessa vuorovaikutustilanteessa rajalla tai sen läheisyydessä. Esityksessä sivuutetaan täysin se, että juuri haavoituvan asemaan liittyy useita seikkoja, joiden takia hakijan on vaikea tai mahdotonta ilman menettelyllisiä takeita, riittävää aikaa ja asianmukaisia olosuhteita kertoa kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta olennaisista seikoista. Esityksessä sivuutetaan myös se, että kansainvälisen suojelun tarpeen arvioinnissa hakijan kertomus on olennaista. Samoin se, että suojelun tarpeessa olevilla ihmisillä on vain harvoin asiakirjan näyttöä perusteistaan eikä sitä tämän takia voi edellyttää. Nämä edellytykset on kirjattu sekä nykyiseen että tulevaan EU:n turvapaikkalainsäädäntöön.

**On selvää, ettei rajalle tai sen läheisyyteen ehdotetussa "vuorovaikutustilanteessa" voida turvata haavoittuvan aseman tunnistamista eikä palautuskiellon arviointia. Mikään ohjeistus ja koulutus eivät riitä turvaamaan sitä, että rajalla tai sen läheisyydessä yksittäinen rajavartiomies voisi kantaa vastuun haavoittuvan aseman tunnistamisesta ja palautuskiellon noudattamisesta ja tehdä näiden edellyttämän yksilöllisen tutkinnan, jota varten turvapaikkamenettely on luotu ja on olemassa. Tätä ei muuta luonnosvaiheen jälkeen esitykseen lisätty mahdollisuus vuorovaikutustilanteessa konsultoida ylempää raviranomaista.**

## 7 Oikeusturvatakeet

Ehdotetun lain 5 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin tai jo maahan saapunut poistettaisiin maasta. Esityksen 3 §:n mukaan tilanteissa ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Tämä tarkoittaa sitä, että turvaa hakevilla ihmisillä ei olisi tehokkaita oikeussuojakeinoja eikä lainkaan oikeusturvatakeita.

On selvää, että kyseessä on perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, jolloin ihmiselle täytyy turvata myös oikeus hakea muutosta. Oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetusta laista (808/2019) ja perustuslain 21 §:stä viime kädessä seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä on kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. analogisesti esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4).

Esitys ei sisällä mitään todellisia oikeusturvaa varmistavia elementtejä, joten sitä ei voida pitää hyväksyttävänä myöskään Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön kannalta.

Oikeusturvatakeiden puuttumista on esityksessä pyritty näennäisesti lieventämään ja hämärtämään epäselvillä määritelmillä ja säätämällä siitä, että henkilölle ilmoitetaan kirjallisesti poikkeustilanteista, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kuitenkin otettaisiin vastaan. Ehdotuksen mukaan hakemus otettaisiin vastaan jos se olisi toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.



Esityksessä nimenomaisesti todetaan, että maahanpääsyn estämisestä ja maasta poistamisesta ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä, josta voisi valittaa. Esityksen 4 §:n 3 momentin mukaan maasta poistettavalla henkilölle olisi ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä missä hän voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Esityksen mukaan siinä olisi kyse "tosiasiallisesta hallintotoiminnasta", jonka yhteydessä ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä. Esitystä henkilöllä olisi kuitenkin mahdollisuus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti ja saada sitä kautta asia ja erityisesti viranomaisen menettelyn laillisuus ja asianmukaisuus jälkikäteen tarkemmin valvovan viranomaisen käsiteltäväksi.

Esityksessä todetaan, että ehdotettu sääntely käytännössä tarkoittaisi sitä, että "rajavartiomies tekisi summaarisen arvioinnin siitä, missä tilanteissa henkilö ohjataan normaaliin turvapaikkamenettelyyn". Tosiasiassa rajavartiomies tekee summaarisen arvioinnin siitä saako henkilö hakea kansainvälistä suojelua eli pääseekö hän turvapaikkamenettelyyn vai poistetaanko hänen maasta tai estetään maahan pääsy. On selvää, että esityksessä tarkoitettua rajavartiomiehen summaarisessa menettelyssä, jonka seurauksena henkilö välittömästi poistetaan maasta ei ole missään määrin kyse turvapaikkamenettelystä.

Oikeusturvaperusoikeus (PL 21 §) on kiinteässä yhteydessä muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, mukaan lukien palautuskieltoon ja sen toteutumiseen. Oikeusturvalla tarkoitetaan yksilön pääsyä oikeuksiinsa, eli sitä, että hänen oikeutensa toteutuvat tosiasiallisesti. Tällä oikeudella saada perusteltu, valituskelpoinen päätös sekä esimerkiksi tulkkauksella ja oikeusavulla pyritään turvaamaan se, että yksilön muut perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.

Oikeus valittaa ja maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se milloin henkilö voidaan poistaa maasta, on olennainen seikka oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Tämän merkitys korostuu kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla, arvioitaessa ehdotonta palautuskieltoa. Jos hakijan käännyttäminen loukkaa ehdotonta palautuskieltoa, niin Suomi valtiona ja päätöksen tekoon ja täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa. Väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat turvapaikanhakijan kohdalla korvaamattomia ja korjaamattomia.

Esitys loukkaa myös perustuslain 9 §:n 4 momenttia, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännös tarkoittaa, että ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä (HE 309/1993 vp, s 52). Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Esityksessä todetaan, että lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettu rajavartiomiehen tekemä arviointi ei sisältäisi varsinaista asian käsittelyä hallintomenettelyssä, vaan kyse olisi summaarisesta arvioinnista. Ehdotetun 6 §:n mukaisissa tilanteissa eli myös tilanteissa, joissa hakjoita tulisi paljon (ns. laajamittainen maahantulo) ei asiassa tehtäisi



tapauskohtaista arviointia lainkaan. Esityksessä vahvistetaan että säädökset ja käytäntö rajoittaisivat näin ollen näiden ihmisten oikeutta saada asiansa käsiteltyksi hallintomenettelyssä kuten myös oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Tämä rajaisi perustuslain 21 §:n mukaisesti Suomen lainkäyttöpiirissä olevilta henkilöiltä mahdollisuuden saattaa asiansa käsiteltäväksi varsinaisessa hallintomenettelyssä alueella, jolla lakia sovellettaisiin.

Perus- ja ihmisoikeudet, mukaan lukien oikeusturva, kuuluvat kaikille, eikä esimerkiksi ainoastaan niille ihmisille joiden on tunnistettu olevan erityisen haavoittuvassa asemassa oleville.

**Pakolaisneuvonta katsoo, että täysin ilman oikeusturvatakeita olevaa ehdotusta on mahdoton hyväksyä. Käytännössä se mahdollistaa viranomaisen mielivaltaisen toiminnan rajalla.**

**Ehdotus loukkaa myös perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeutta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa turvattuja tehokkaita oikeussuojakeinoja viemällä ihmisiltä oikeuden saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, epämällä menettelylliset oikeudet (mukaan lukien oikeusapu) ja epämällä oikeuden muutoksenhakuun.**

## 8 Poikkeuslailla säätäminen ei ole mahdollista

Esityksessä on kyse sen arvioinnista onko esitys mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Perustuslain esitöiden mukaan vaatimus perustuslakiin tehtävän poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125/l). Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (HE 309/1993 vp, s. 27).

Esitysluonnoksen useassa kohdassa todettiin avoimesti, että se olisi ristiriidassa perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Se, että sana "ristiriita" on poistettu luonnosvaiheen jälkeen esityksestä, ei poista ristiriitaa.

Ehdotonta palautuskieltoa ja oikeusturvaperusoikeuksia loukataan esityksessä räikeästi ja perustavanlaatuisella tavalla rajoittamalla ihmisten pääsyä turvapaikkamenettelyyn ja palauttamalla heidät Venäjälle mielivaltaisessa summaarisessa menettelyssä vailla oikeusturvatakeita. Esitys loukkaa myös esimerkiksi oikeutta elämään, yhdenvertaisuutta sekä joukkokarkotuksen kieltoa. Esitys on siten selvästi ristiriidassa lukuisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa (mm. perustuslain 6 §, 21 §, 7 §, 9.4 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artikla sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla). Perusoikeusudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 27) mukaan "kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa ... aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp)."

**Pakolaisneuvonta katsoo, että koska esitys loukkaa useita perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien ehdoton palautuskielto ja joukkokarkotuskielto, on esitys selvästi ristiriidassa perustuslain ja myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Esitys**



**puuttuu tällöin myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä siinä ole kyse perustuslain 73 §:ssä tarkoitettusta rajatusta poikkeuksesta. Esitystä ei siten voida hyväksyä edes poikkeuslakina.**

## **9 "Välineellistäminen" käsitteenä, uhkakuvista ja lain soveltamisen kynnyksestä**

Esityksen mukaan sillä pyritään vastaamaan "välineellistettyyn maahantuloon". Esitys kohdentuu kuitenkin väärin kansainvälistä suojelua hakeviin ihmisiin, joiden suojelun tarpeen arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, ovatko he välineellistetyn maahantulon vaikutuksen kohteena.

Pakolaisoikeus perustuu jokaisen oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua oman valtionsa ulkopuolella, mikäli hän on vakavien oikeudenloukkausten tai vainon vaarassa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan (mm. YK:n ihmisoikeusjulistus 14 artikla).

Arvio siitä, onko ihminen vainon tai vakavan haitan tai muun palautuskiellon vastaisen kohtelun vaarassa, tulee tehdä yksilöllisessä turvapaikkaprosessissa. Näin ollen ei voida katsoa, että ihminen ei voi olla suojelun tarpeessa tai vaarassa joutua ehdottoman palautuskiellon vastaisen kohtelun kohteeksi, koska hän on tullut "välineellistetyksi" maahan.

Esityksessä ja hallituksen julkisuudessa esittämissä kannanotoissa tuodaan esiin, että kynnyksen ottaminen lakiin olisi erittäin korkea. Viime vuosilta on kuitenkin käytännön esimerkkejä poikkeuksellisen menettelyn käyttöönotosta. Nämä kokemukset ovat kriittisiä erityisesti rajan liittyvissä lakimuutoksissa, joita luonnehditaan käytettäväksi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi rajavartiolain muutoksen yhteydessä, millä mahdollistettiin rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskitäminen (HE 94/2022 vp) todettiin, että kyse on poikkeuksellisesta ja välttämättömästä menettelystä. Vaikka hallituksen esitystä ei hallintovaliokunnan muutosten jälkeen enää esitetty perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, PeV linjasi "lyhytaikainen rajan täysisulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus" (PeVL 37/2022 vp).

Valtioneuvosto teki 11.1.2024 ensimmäisen päätöksen rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (SM/2024/3). Valtioneuvosto sulki sitä seuraavilla päätöksillä koko itärajan, ja valtioneuvoston 4.4.2024 antamalla päätöksellä rajanylityspisteet ovat suljettuina toistaiseksi (SM/2024/19). Suomen ja Venäjän välinen raja pysyy kiinni toistaiseksi. Päätösten tavoitteena on ollut pysäyttää Suomen itärajalla käynnissä ollut "säätöjenvastaisen maahantulon ilmiö". On edelleen vähintään epäselvää mihin "uhkaan" valtioneuvoston päätökset sulkea itärajan rajanylityspisteet ja estää turvapaikanhaku itärajalta ovat perustuneet, miten ne ovat välttämättömiä, oikeasuhtaisia tai edes tarpeellisia ja mihin "uhkaan" nyt esitetyillä lakimuutoksilla varaudutaan sekä erityisesti, miten juuri näillä toimilla ehkäistäisiin todellista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan. Näin erityisesti ottaen huomioon itärajan kautta tulneiden turvapaikanhakijoiden määrä sekä se, että kevään tultua rajan on ylittänyt vain muutama turvapaikanhakija, huhti-toukokussa ei ketään. Epäselväksi laimuutoksen perusteina käytetty itärajalla tapahtuva Venäjän



valtion välineellistäminen käytännössä tarkoittaa. Riittääkö, että toinen valtio ei rajanylityspaikoilla estä ihmisiä poistumasta maasta?

Itärajan rajanylitysten edellytyksistä on vuosia sovittu muun muassa Suomen ja Venäjän välisellä rajajärjestys sopimuksella (SopS 32/1960). Useiden vuosien ajan Suomen ja Venäjän viranomaisten yhteisymmärryksen johdosta Venäjän viranomaiset ovat vaatineet matkustusasiakirjoja ja virallista oleskelua maastapoistumisen mahdollistamiseksi Suomen rajalla. Käytännössä järjestely on tarkoittanut sitä, että Suomi on ulkoistanut turvaa hakevien ihmisten saapumisen estämisen Venäjän viranomaisille. Esitysluonnoksessa todetaan, että Venäjän "viranomaisilla ei heidän ilmoituksiensa mukaan ole edelleenkään laillisia keinoja estää laillisesti maassa oleskelevien henkilöiden maata poistumista rajanylityspaikkojen kanssa". Käytäntö, että Venäjän viranomaiset estävät ihmisten lähdön Venäjältä ja erityisesti ihmisten pääsyn Venäjältä Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua, on ongelmallinen ja vähintään kyseenalainen myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Näin erityisesti kun huomioidaan Venäjän ihmisoikeustilanne ja se, että myös esitykseen viitaten Venäjää ei esimerkiksi voida luokitella turvallisesti kolmanneksi maaksi.

Esitys, joka merkitsee yhdenvertaisuudelle ja syrjimättömyydelle sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle pohjautuvan suomalaisen oikeusvaltion rapauttamista, ennemminkin tukee Venäjän mahdollisia vaikuttamispyrkimyksiä. Mikäli Suomi vastaa Venäjän hybridivaikuttamiseen murentamalla oikeusvaltioperiaatteelle rakentuvaa ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamiselle rakentuvaa oikeusjärjestelmäänsä, onnistuu Venäjä vaikuttamispyrkimyksissään.

EUTI on useissa tuomioissa vahvistanut jäsenvaltion veloitteen tutkia sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. EUTI on näissä ratkaisuisaan muun muassa todennut, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa menettelydirektiivi ja erityisesti sen rajamenettelyä koskeva 43 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön rajoillaan sovellettavia erityismenettelyjä, joiden tarkoituksena on arvioida kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tilanteissa, joissa hakijan käyttäytyminen viittaa siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton tai merkitsee väärinkäyttöä. Jäsenvaltiot voivat näiden menettelyjen avulla hoitaa unionin ulkorajoilla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat velvollisuutensa ilman, että olisi tarpeen soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 72 artiklan mukaista poikkeusta.

EUTIn oikeuskäytännöstä ilmenee, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion alueella, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla, vaikka hän oleskeli laittomasti kyseisessä maassa. Tuomiossaan 30.6.2022 (M.A., asiassa C-72/22 PPU) toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäivät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Kuten unionin tuomioistuimien on jo todennut, EUT-sopimuksessa määrätään sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista ainoastaan tietyissä tarkoin määritellyissä tapauksissa. Niistä ei voida päätellä, että EUT-sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen



perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen (kohta 70) Tuomion mukaan sillä, että vedotaan yleisesti uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisten joukoittainen maahantulo aiheuttaa yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, ei voida SEUT 72 artiklan mukaan oikeuttaa ulkomaalaislain 140<sup>12</sup> §:n kaltaista säännöstä, joka johtaa siihen, että jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta evätään tosiasiallisesti oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kyseisen jäsenvaltion alueella. (kohta 72) SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

EUTI on myös vahvistanut, että SEUT 72 artiklan soveltamiseen ei riitä vetoaminen yleisesti riskiin häiriöstä yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle osoittamatta oikeudellisesti riittävällä tavalla, että sillä oli tarve poiketa EU-lainsäädännöstä. Tuomoissa myös todetaan, että SEU 4 artiklan 2 kohta edellyttää, että jäsenvalton pitää pysytä osoittamaan että kyseisen tilanteen osalta, kansallisen turvallisuuden takaaminen ja tosiasiallinen suojaaminen voitiin varmistaa vain poikkeamalla EU-lainsäädännöstä. (kannemenettely komissio v. Unkari, asia C-808/18, kohdat 261 ja 262)

**Esitys ei täytä tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden edellytyksiä. Esityksessä kuvatut riskit Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle jäävät liian epäselviksi ja yleiselle tasolle suhteessa esitettyihin rajoituksiin ja oikeusturvariskeihin. Esityksessä ei ole arvioitu asianmukaisesti perusoikeuskirjan ja SEUT:n vaatimuksia. Esityksessä ei ole myöskään osoitettu, että käsillä olevissa tilanteissa ei olisi olemassa muita oikeasuhtaisempia ja tarkoituksenmukaisempia toimenpiteitä, joita voitaisiin käyttää. Näin ollen voimassa olevasta EU-oikeudesta ja lainsäädännöstä poikkeaminen ei ole sallittua.**

## 10 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu eri toteuttamismahdollisuuksia, mutta mahdollisuus rajanylityspaikkojen avaamiselle on kuitattu toteamalla, että viranomaistietojen perusteella on perusteltua syytä epäillä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Jää epäselväksi mihin väite perustuu, sillä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen raja- ja meriosaston osastopäällikkö kenraalimajuri Matti Sarasmaa on myös julkisuudessa Helsingin Sanomille (HS 21.3.2024) antamassaan haastattelussa nimenomaan todennut, että tällä hetkellä ei ole varmaa tietoa, että itärajalla olisi tulossa suuri määrä ihmisiä, jos raja avataan. Hän myös totesi, että ei ole minkäänlaista näyttöä siitä, että Venäjän rajapalvelu jotenkin edesauttaisi turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen. Sarasmaa myös totesi, että "meidän järjestelmä kestää useiden tuhansien henkilöiden tulon".

Kuten yllä on esitetty, kaikki julkisesti saatavilla oleva tieto tukee sitä, että itärajalta turvaa hakevien ihmisten kohdalla on ollut kyse pitkälti tavallisesta muuttoliikkeestä ja turvapaikanhausta.

Suomi on pitänyt turvapaikkajärjestelmäänsä ja viranomaiskoneistoaan toimivana. Esitysluonnoksesta tai aiemmista valtioneuvoston päätöksistä sulkea ja pitää itärajan rajanylityspaikat kiinni ei selviä, miksi itärajan ylittäneiden turvapaikanhakijoiden



hakemuksia ei voitaisi käsitellä tavallisessa turvapaikkamenettelyssä. Epäselväksi jää millä tavoin "välineellistetyksi" turvaa hakeva ihminen todellisuudessa eroaa "tavallisesta" ja "aidosta" turvapaikanhakijasta.

Esitysluonnoksessa on nostettu esiin myös ihmissalakuljettajat ja kansainvälinen rikollisuus. Turvaa hakevat ihmiset joutuvat turvautumaan salakuljettajiin tilanteissa, missä turvallisia ja virallisia väyliä ei ole. Ei ole kenenkään etu, että turvallisten reittien tukkimisen seurauksena ihmiset joutuvat turvautumaan salakuljettajiin ja käyttämään yhä vaarallisempia reittejä. Se, että ihmiset lähtevät näille reiteille ja vaarantavat vakavasti oman ja joskus myös läheistensä turvallisuuden, osoittaa myös sen, että lähdön syyt ovat painavia ja etteivät he näe muuta vaihtoehtoa.

Lisäämällä ja parantamalla kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia saada oleskelulupa perhesiteen, työn ja opintojen perusteella sekä lisäämällä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten osalta pakolaiskiintiön käyttöä sekä perheenyhdistämistä ja humanitaaristen viisumien käyttöä, ehkäistään parhaalla tavalla niin välineellistämistä kuin salakuljetusta ja siihen liittyvää muuta rikollisuutta ja hyväksikäyttöä.

Esitys jää myös epätarkaksi ja vaikeaselkoiseksi siltä osin, että esityksessä todetaan olevan kyse normaaliolojen lainsäädännöstä ja toisaalta poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa Suomen täysivaltaisuus tai kansallinen turvallisuus vaarantuisi vakavasti välineellistämisen vuoksi. Ehdotuksen osalta jää epäselväksi muun muassa se miten tällaisessa tilanteessa oikea ratkaisu olisi estää estää kansainvälisen suojelun hakeminen muun rajaliikenteen ollessa auki. Tähän liittyen olisi perusteltua, että esityksessä arvioitaisiin tarkemmin, miten jo nyky-lainsäädännöllä ja viranomaisten toimivaltuuksilla voidaan vastata tilanteisiin, joissa on todellinen tarve turvata Suomen täysivaltaisuus tai kansallinen turvallisuus ja mitä lisäarvoa ehdottoman palautuskiellon vastaisen lain säätäminen tuo. Esimerkiksi valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §).

**Pakolaisneuvonta katsoo, että turvapaikkamenettelyn käyttö myös itärajalta saapuneiden ja rajan ylittäneiden hakemusten arvioinnissa olisi toimiva, kestävä ja oikeusvaltioperiaatteen mukainen ratkaisu. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellisia perusteita sille, miksi sitä ei voitaisi käyttää.**

**Esityksessä korostuu monessa kohtaa, että ehdotetun lain tarve jo olemassa olevan lainsäädännön lisäksi, ehdotetut säädökset sekä laille esitetyt perustelut ovat puutteellisia, epäselviä ja osittain ristiriitaisia.**

**Paras, tehokkain ja kestävin tapa ennaltaehkäistä "välineellistämistä" on panostaa turvallisiin reitteihin EU:n alueelle eli puuttuminen ilmiön juurisyihin, eikä seurauksiin.**

Marjaana Laine  
Johtava juristi  
Pakolaisneuvonta ry