

Asia: VN/1196/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti, että turvapaikanhakua estävän poikkeuslain voimassaoloa ei tule jatkaa.

Aluksi

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan jatkettavaksi heinäkuussa 2024 hyväksyttyä väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia (myöhemmin poikkeuslakia), jolla rajoitettaisiin tai pikemminkin estettäisiin kansainvälisen suojelun hakeminen. Kyseinen laki on tarkoitettu väliaikaiseksi ja se hyväksyttiin alun perin olemaan voimassa yhden vuoden. Lailla voidaan rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä, tavoitteena Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Päätöksen rajoittamisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto ja tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Päätöksessä tarkoitettulla alueella turvapaikanhakijan maahantulo estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Esityksen mukaan poikkeustapauksissa eli hakijan ollessa lapsi, vammainen tai muuten erityisen haavoittuvassa asemassa oleva, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan. Hakemus otettaisiin vastaan myös, mikäli rajavartijan arvion mukaan olisi ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Muualla kuin kyseisellä valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei rajoitettaisi.

Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa lakia ehdotetaan jatkettavaksi puoleksitoista vuodeksi eli 31.12.2026 asti. Lakiin ei ole ehdotettu sisällöllisiä muutoksia.

Amnesty viittaa eduskunnan hallintovaliokunnalle 30.5.2024 antamaansa lausuntoon AI FI 34/2024 ja sen perusteluihin ja katsoo edelleen lain loukkaavan sekä Suomen perustuslakia että kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Laki loukkaa sellaisia ihmisoikeusvelvoitteita, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia eli joista ei voida missään tilanteissa poiketa, kuten ehdoton palautuskielto. Laki on useiden ihmisoikeussopimusten, kuten Geneven pakolaissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sekä EU-oikeuden sekundaarilainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan vastainen eikä sitä olisi alun perin tullut hyväksyä.

Esitetyt menettelyt ovatkin selvästi ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Luonnoksessa ehdotetuilla menettelyillä loukattaisiin useita kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvia oikeuksia, kuten oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa sekä näihin olennaisesti liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. Kyseisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei voida rajoittaa edes poikkeuslakia säätämällä.

Myös Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu toteaa syksyllä 2024 Suomen vierailunsa jälkeen antamassaan lausunnossa (Finland end of visit statement), että poikkeuslain käyttöönotto loukkaisi useita kansainvälisen oikeuden velvoitteita eikä valtuutettu ole vakuuttunut, että toimet olisivat omiaan pidemmällä aikavälillä estämään turvapaikanhakijoiden niin sanottua välineellistämistä, vaan pikemminkin pakottaisivat turvapaikanhakijoita käyttämään yhä vaarallisempia reittejä päästäkseen turvallisiin maihin.

Perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisen lain voimassaoloa ei tule pidentää, vaan aito ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn tulee taata.

Itärajan tilanne

Esitysluonnoksessa väitetään Suomen itärajalla vuonna 2023 alkaneen rajaturvallisuuden vakavan ja poikkeuksellisen häiriötilanteen. Luonnoksessa väitetään myös tavoitteena olleen Suomen painostaminen. Esitysluonnoksen mukaan ”myös nähdyllä määrällä turvapaikanhakijoita toteutettu painostaminen ja sen jatkumisen uhka on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa” ja ”[t]urvapaikanhakijoiden profiilissa ja maahan saapumisen tavassa ja laadussa on tapahtunut lyhyessä ajassa merkittävä muutos.”

Esitysluonnoksen mukaan maahantulo olisi tunnistettu ja käytetty keino vaikuttaa toisen valtion kansalliseen turvallisuuteen ja täysivaltaisuuteen ja ”[m]aahantulijoita välineellistämällä vieras valtio pyrkii päättämään keitä, milloin ja minkälaisin tavoittein toiseen valtioon saapuu” sekä muun muassa soluttaa maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia. Luonnoksessa myös mainitaan maahantuloon liittyvä rikollisuus ja että ”[r]ikollisuutta hyväksi käyttämällä viranomaisten osuus hämärtyy ja toimintaan saadaan itseohjautuvuutta”.

Esitysluonnoksessa selostetaan, että välineellistetty maahantulo on pidetty hallinnassa rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä, joiden perusteella kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty avoimna oleville lento- ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille ja itärajan rajanylityspaikat on suljettu. Lisäksi luonnoksessa arvellaan poikkeuslain vaikuttaneen tilanteessa ennaltaehkäisevästi, vaikkei lakia ole otettu käyttöön. Esitysluonnoksessa sanotaan turvallisuustilanteen Suomen itärajalla olevan edelleen jännitteinen.

Amnesty huomauttaa, että esitysluonnoksessa pyritään esittämään turvapaikanhakeminen turvallisuutta vaarantavana toimenä. Suomen itärajalle tuli vuoden 2023 syksyn ja talven aikana reilu 1000 turvapaikanhakijaa, suurin osa Syyriasta, Somaliasta tai Jemenistä. Turvapaikanhakijoiden määrä on siten ollut vähäinen, vaikkakin suurempi kuin tavanomaisesti itärajalle tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä. Viranomaiset kykenevät kuitenkin selviytymään huomattavasti suuremmasta hakijoiden määrästä, mistä ovat osoituksena vuosien 2015–2016 tulleiden turvapaikanhakijoiden sekä Ukrainasta tulleiden sotaa paenneiden ihmisten määrät. Lisäksi itärajalle tulleet turvapaikanhakijat ovat maista, joista tulleille Maahanmuuttovirasto on suurelta osin myöntänyt kansainvälistä suojelua. Itärajalle tulleet turvapaikanhakijat ovat siis paenneet kotimaistaan hakemaan kansainvälistä suojelua turvallisesta maasta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei selvennetä, millä tavoin turvapaikanhakijoiden profiilissa olisi tapahtunut merkittävä muutos. Amnesty toteaa, että itärajan kautta tulleet turvapaikanhakijat ovat profiililtaan perinteisiä konflikteja ja ihmisoikeusloukkauksia pakenevia ihmisiä. Kyse ei siten ole siitä, että itse turvapaikanhakijat olisivat turvallisuusuhka Suomelle, vaan kyse on tavanomaisesta turvapaikanhausta, jossa ihmiset pyrkivät hakemaan kansainvälistä suojelua heille mahdollisia reittejä pitkin. Mikäli heidät on jostain syystä ja jonkun taholta ohjattu tietyille reitille, heitä ei pidä siitä rankaista.

Jää myös epäselväksi, miten turvapaikanhakijoita on tosiasiassa ohjattu ja onko kyse loppujen lopuksi tällä hetkellä vieraan valtion vaikuttamisesta, sillä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mihin arvio vaikuttamisesta perustuu. Itärajalle ei yli vuoteen ole edes tullut kuin hyvin vähäinen määrä turvapaikanhakijoita. Viranomaisten korruptio sekä salakuljettajien toiminta ja sosiaalisessa mediassa leviävät tiedot rajanylitysmahdollisuuksista eivät sellaisenaan ilmennä vieraan valtion vaikuttamisyritystä. Turvapaikanhakijat joutuvat kuitenkin usein turvautumaan niihin päästäkseen turvallisiin maihin ilman matkustamiseen oikeuttavia asiakirjoja.

Lisäksi Suomessa on turvallisuusviranomaisten, kuten Suojelupoliisin, tehtävä varmistua siitä, ettei maahan saapunut ihminen ole uhka kansalliselle turvallisuudelle. Mikäli maahan saapuisi ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä tai sotilastaustaisia henkilöitä, jotka arvioitaisiin turvallisuusuhaksi, olisi Suojelupoliisin tehtävä havaita nämä uhat ja toimia niiden perusteella. Turvapaikanhakua ei ole mahdollista rajoittaa pelkästään siitä syystä, että on abstrakti mahdollisuus, että hakijoiden sekaan soluttautuisi uhkaavia henkilöitä. Kyseisiä henkilöitä voi tulla maahan muullakin tavoin kuin turvapaikanhakijoina.

Amnesty huomauttaa, että turvapaikanhaun esittäminen turvallisuusuhkana ja turvapaikanhakijoista puhuminen niin sanotusti välineinä heidän ihmisyyttään vähätellen luo ennakkoluuloja ja pelkoja sekä voimistaa yhteiskunnassa rasismia ja syrjintää turvapaikanhakijoita kohtaan. Hallituksen esityksessä tulisikin kiinnittää huomiota sanavalintoihin ja olla käyttämättä niin sanottua turvallisuuspuhetta, jossa ilmiö, kuten turvapaikanhaku, määritellään turvallisuuskysymykseksi ja irrotetaan alkuperäisestä kontekstistaan.

Säännökset ja oikeusohjeet

Hallituksen esitysluonnoksessa sanotaan, että ”EU:ssa ei ole lain voimaantulon jälkeen annettu sellaista uutta lainsäädäntöä, jolla olisi merkitystä asian arvioinnissa. EU-tasolla on kuitenkin edelleen todettu jäsenvaltioiden oikeutettu tarve kyetä reagoimaan vieraan valtion painostukseen ja välineellistettyyn maahantuloon.” Amnesty toteaa, että kansallisessa implementointivaiheessa olevaan EU:n uuteen kriisitilanteita ja ylivoimaisia esteitä koskevaan asetukseen kuuluu nimenomaan niin sanottuun välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi säädettyjä toimenpiteitä, kuten erityissäännöksiä nopeutettua käsittelyä varten. Vaikka asetusta on säädetty ennen poikkeuslain voimaantuloa, se on jäsenvaltioissa noudatettavaa EU-oikeutta, eikä oikeuta jäsenvaltioita estämään turvapaikanhakijoiden maahantuloa tai jättämään kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia käsittelemättä. Amnesty viittaa 30.5.2024 antamaansa lausuntoon AI FI 34/2024 ja toteaa lain olevan ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.

Esitysluonnoksessa vedotaan komission tiedonantoon 11.12.2024 (COM(2024) 570 final), jossa käsitellään muuttoliikkeen niin sanottua välineellistämistä EU:n ulkorajoilla ja todetaan jäsenvaltioiden voivan perussopimusten määräyksiin (SEU 4 artikla 2 kohta sekä SEUT 72 artikla) vedoten mennä poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetuissa

oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Amnesty toteaa, ettei komissio tiedonannossaan kuitenkaan hyväksy Suomen poikkeuslakia ja sen toimia. Komissio nimenomaisesti painottaa tiedonannossaan, että "[t]urvapaikka-oikeus, ihmisarvon kunnioittaminen ja palautuskiellon periaate ovat tärkeitä kulmakiviä." Lisäksi komissio tarkentaa, että jäsenvaltioiden tulee toimissaan kunnioittaa "kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat" ja että "[j]äsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta."

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tutkitaan tällä hetkellä Latvian, Liettuan ja Puolan suorittamia pushback-toimia eli turvapaikanhakijoiden työntämiä takaisin siihen maahan, josta he tulivat, ilman heidän suojeluperusteidensa tutkimista. Näissä tilanteissa on ollut kyse Valko-Venäjän kautta tulleista turvapaikanhakijoista, joita Valko-Venäjä on käyttänyt hyväkseen työntämällä heitä EU-naapurimaihinsa ilman mahdollisuutta saada suojelua Valko-Venäjällä. Kyseiset oikeustapaukset on mainittu hallituksen esitysluonnoksessa, mutta esitysluonnoksen mukaan "lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa [eikä] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin [...] ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyin maahantulon tilanteen kanssa".

Amnesty toteaa, että kyseisiin Latviaa, Liettuaa ja Puolaa koskeviin oikeustapauksiin on odotettavissa ihmisoikeustuomioistuimen kannat myöhemmin tänä vuonna. Tämä puoltaa sitä, ettei poikkeuslain voimassaoloa tule jatkaa 1,5 vuodella, kun odotettavissa lähiaikoina on välineellistämisen estämistoimiin kantaa ottavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi aiemmin tänä vuonna ratkaisun A.R.E. v. Kreikka (15783/21), jossa se totesi Kreikan pushback-käytännön olemassaolon ja sen laittomuuden, kun Kreikan viranomaiset järjestelmällisesti painostivat turvapaikanhakijoita takaisin Turkkiin tutkimatta heidän kansainvälisen suojelun perusteitaan.

Amnesty toteaa, että jo aiemmin ratkaisussaan N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että turvapaikanhakijoille tulee taata aito ja tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tapauksessa Espanja esti turvapaikanhakijoiden maahantulon, mutta hakijoiden oli mahdollista siirtyä avoimena olevalle rajapisteelle, jossa hakemusten jättämistä ei ollut estetty. Espanjan ja Marokon raja on 13 kilometriä pitkä, kun taas Suomen itäraja on yli 1300 kilometriä pitkä. Aito ja tosiasiallinen mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus ei Suomen itärajalla toteudu, mikäli poikkeuslaki otetaan käyttöön.

Amnesty myös huomauttaa, että poikkeuslakiin ei ole ehdotettu mitään uusia ihmisoikeuksia edistäviä muutoksia, kuten oikeudellisen neuvonnan tai ihmisoikeusmonitoroinnin mahdollistamista. Oikeusturvaa edistäviä toimia ei ole edes arvioitu. Rajavartiolaitos on pyrkinyt kouluttamaan henkilökuntaansa haavoittuvuuksien havaitsemiseen, mutta kyse on hyvin summaarisesta toiminnasta, jossa haavoittuvuudet tulisi havaita rajavartijan ja turvapaikanhakijan välisessä lyhyessä kanssakäymisessä. Lisäksi hakijan suojelun välitön tarve arvioitaisiin ensisijaisesti siihen maahan nähden, josta hän tulee Suomeen, eli käytännössä Venäjään nähden. Amnesty huomauttaa, että lyhyt koulutus haavoittuvuuksien havaitsemisesta ja suojelun tarpeen arviointi Venäjään nähden

eivät ole riittäviä keinoja Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten palautuskiellon periaatteen, noudattamisen varmistamiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan siihen, että kansainvälistä suojelua hakemaan tulleilla ihmisillä olisi mahdollisuus Venäjällä viisumiin ja että Venäjä sallisi heidän saapumisensa maahan sekä laittoman oleskelun Venäjällä. Kuitenkin Maahanmuuttovirasto on katsonut, ettei Venäjää voida pitää turvallisena kolmantena maana. Lisäksi vuoden 2024 keväällä Venäjällä lisääntyi siirtolaisvastaisuus ja ilman laillista oleskelulupaa oleskelevia siirtolaisia karkotettiin maasta runsaasti (esim. Ihmisoikeusjärjestö: Pietarissa poistetaan maasta joukoittain siirtolaisia | HS.fi). Amnesty toteaaakin, että pushback-toimet Venäjälle asettaisivat turvapaikanhakijat suureen riskiin ihmisoikeusloukkauksista Venäjällä tai (ketju)palautuskiellon loukkauksesta Venäjältä henkilön lähtömaahan.

Lopuksi

Amnesty viittaa kaikkeen edellä mainitussa aiemmassa 30.5.2024 antamassaan lausunnossa AI FI 34/2024 lausuttuun ja toteaa, ettei poikkeuslakia olisi alun perinkään tullut säätää. Hallituksen esitysluonnoksessa ei myöskään ole esitetty perusteita sille, miksi poikkeuslain voimassaoloa tulisi jatkaa. Itärajan kautta ei ole reiluun vuoteen tullut kuin hyvin vähäinen määrä turvapaikanhakijoita eikä esitysluonnoksessa ole kyetty antamaan arviota itärajan kautta mahdollisesti Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrästä tai siitä, miten arvio tilanteen jatkumisesta on tehty. Huomionarvoista onkin, että alun perin vuodeksi pituiseksi säädettyä poikkeuslakia jatkettaisiin nyt 1,5 vuodella, vaikka olosuhteet itärajalla ovat paljon rauhallisemmat kuin lakia alun perin säädettyäessä. Esitysluonnoksessa ei ole kyetty esittämään perustelua lain voimassaolon jatkamiselle etenkin, kun sillä ei edes tosiasiasa vaikuteta Venäjän mahdolliseen vihamieliseen toimintaan, vaan vaikutus kohdistuu ainoastaan turvapaikanhakijoihin ja heidän oikeuksiinsa.

Amnesty huomauttaa, että kyseisenlaisista niin sanotusti väliaikaisista toimista uhkaa helposti muodostua pysyviä asiantiloja. Rajavartiolain 16 §:n mukaisten toimien on tarkoitus olla väliaikaisia, mutta ne ovat tällä hetkellä olleet voimassa jo yli vuoden 2023 lopusta saakka ja ovat nyt voimassa toistaiseksi. Samoin poikkeuslaki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta nyt sitä ollaan pidentämässä jo 2,5 vuoden kokonaiskeston. Hallituksen esitysluonnoksen sanamuodoista on nähtävissä, että myös poikkeuslaille esitetyt perustelut nähdään pidempiaikaisena asiantilana, jolloin poikkeuslain väliaikaisuus jää kyseenalaiseksi. Perusoikeuksista poikkeamisiin tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata poikkeaminen mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi sekä määräaikaiseksi. Poikkeuslain määräaikainen luonne ei toteudu, mikäli sen voimassaoloa on mahdollista jatkaa pitkiä aikoja.

Lopuksi Amnesty huomauttaa, että hallituksen esitysluonnoksesta pyydetylle lausunnolle on annettu tavanomaista lyhyempi lausuntoaika eli kolme viikkoa. Lyhyttä lausuntoaikaa perustellaan esitysluonnoksessa sillä, että hallituksen esitys on käsiteltävä eduskunnassa kevätistuntokaudella 2025 ennen lain voimassaolon päättymistä. Käsittelyn kiireellisyydelle ei ole esitetty perusteita

ottaen huomioon, ettei poikkeuslakia ole tähän mennessä otettu käyttöön eikä itärajalla ole sellaista tilannetta, jossa käyttönotolle olisi perusteita. Amnesty katsoo, että annettu lausuntoaika on huomattavan lyhyt etenkin, kun siihen sisältyy talvilomaviikko. Lisäksi samaan aikaan lausunnoilla on sisäministeriön toinen lakiesitys, joka koskee pysyviä oleskelulupia ja siten myös Suomessa kansainvälisen suojelun perusteella oleskelevien oikeuksia. Nämä seikat huomioiden, lausunnon laatimiselle on jäänyt kohtuuttoman lyhyt aika.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto