

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

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 ihmiskaupparaportoitijana, naisiin kohdistuvan väkivallan raportoitijana sekä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana. Tehtävistä säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), laissa yhdenvertaisuusvaltuutetusta (1326/2014) sekä ulkomaalaislaissa (301/2004).

Valtuutettu kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä koskien väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (poikkeuslaki) jatkamista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo lausunnossaan esitettävien perusteiden, että turvapaikanhakua rajoittavan poikkeuslain voimassaoloa ei tule jatkaa.

Poikkeuslain nojalla hallitus voi päättää välineellistetyn maahantulon torjumiseksi rajoittaa turvapaikkahakemusten vastaanottamista osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä. Jos hallitus tekee edellä kuvatun päätöksen, turvapaikanhakijoiden maahanpääsy estetään ja välineellistämisen kohteena olevia turvapaikanhakijoita voidaan poistaa maasta ilman heidän turvapaikkahakemustensa vastaanottamista. Jos laki otettaisiin käyttöön, voisi Suomesta siis rajoituspäätösten voimassa ollessa pakottaa pois henkilöitä epävarmoihin ja vaarallisiin tilanteisiin ilman, että heidän turvapaikkahakemuksiaan otetaan vastaan. Vastaavia tilanteita on ollut EU:n rajoilla esimerkiksi Latviassa, Liettuassa ja Puolassa sekä Välimeren maissa. Puolassa ihmisoikeustoimijat ovat dokumentoineet kymmeniä kuolemantapauksia, kun niin sanotut pushback-menettelyt ovat olleet käytössä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo poikkeuslain olevan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti ehdottoman palautuskiellon ja syrjinnän kiellon, oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien ja joukkokarkotuksen kiellon, vastainen. Myös poikkeuslain eduskuntakäsittelyssä kuullut asiantuntijat totesivat

yksimielisesti lainsäädännön olevan perus- ja ihmisoikeuksien vastainen. Kansallisella poikkeuslailla ei voida oikeuttaa kansainvälisestä oikeudesta tai EU-oikeudesta poikkeamista. Kansainvälisten velvoitteiden kunnioittaminen on lähtökohta, josta edes poikkeusoloissa ei ole katsottu voitavan poiketa: myös valmiuslaissa, joka sääntelee toimintaa poikkeusoloissa, todetaan että kyseistä lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa olevan poikkeuslain jatkamista.

Sen jälkeen, kun poikkeuslaki kesällä 2024 säädettiin, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) toistamiseen vahvistanut tammikuussa 2025 tehdyssä ratkaisussa, että ehdotonta palautuskieltoa oli loukattu, kun hakija oli palautettu ns. pushback-tilanteessa Turkkiin ilman hänen turvapaikkahakemuksensa vastaanottamista (A.R.E. v. Kreikka). Tuomiossa viitataan aikaisempaan oikeuskäytäntöön 3 artiklan soveltamisen osalta, mm. tuomioon M.K. and others v. Poland.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on arvioinut syksyllä 2024 vierailtuaan Suomessa, että Suomi loukkaa useita kansainvälisiä velvoitteitaan, jos poikkeuslakia sovelletaan (CommHR(2024)40). Poikkeuslain ristiriidat kansainvälisten velvoitteiden kanssa ovat entistäkin selvemmät.

EU-tuomioistuin on puolestaan antanut kesällä 2024 ratkaisun Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä, joka koski turvapaikkamenettelyyn pääsyn ja palautuskiellon loukkauksia (C-123/22). Tuomioistuin tuomitsi Unkarin maksamaan 200 miljoonaa euroa hyvitystä ja asetti sen lisäksi miljoonan euron päiväkohtaisen uhkasakon, kunnes tuomioistuimen vuoden 2020 tuomion noudattamisen edellyttämät toimenpiteet toteutetaan. Ratkaisu osoittaa, että tuomioistuin ottaa hyvin vakavasti EU:n turvapaikkalainsäädännön ohittamisen ja voi asettaa huomattavia sanktioita EU-oikeutta loukkaaville valtioille.

Samalla kun poikkeuslain ristiriidat kansainvälisten ja EU-velvoitteiden kanssa ovat entisestään korostuneet, on toisaalta poikkeuslain valmistelun ja voimassa olon aikana Suomen itärajan kautta mediatietojen valossa tullut vain hyvin vähän turvapaikanhakijoita. Alun perin ja tässä esityksessä todetusti poikkeuslain on katsottu olevan ainoa tehokas keino välineellistetyn maahantulon tilanteessa, minkä vuoksi se on säädetty kiireellisenä ja perus- ja ihmisoikeuksien vastaiseksi. Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnoksessa tuoda esiin viimeisen vuoden aikana itärajan ylittäneiden turvapaikanhakijoiden erittäin vähäistä määrää tai sitä, että välineellistettyä maahantuloa ei ole tuona aikana tapahtunut. Esitysluonnoksessa on väitetty lailla olleen ennalta estävä vaikutus ilman, että olisi esitetty minkäänlaisia perusteluja, mihin arvio siitä, että poikkeuslain säätämällä olisi ollut nimenomaisia vaikutuksia itärajan tilanteeseen perustuu. Esitysluonnoksessa korostuu sen sijaan ylipäättään arvioiden epävarmuus, ja luonnoksessa todetusti esimerkiksi "[v]armaa tietoa Suomen lähialueilla oleskelevien maahanpyrkijöiden määrästä ei ole helppoa tai ylipäättään mahdollista kattavasti saada". Viitaten edellä mainittuihin seikkoihin, ei alkuperäisen lain kiireellistä säätämistä voida pitää perusteltuna ratkaisuna, ja sitä tulisi arvioida tässä esitysluonnoksessa uudelleen. Valtuutettu katsoo, että poikkeuslain välttämättömyydelle, sen voimassa olon pidennykselle taikka sen säätämiseksi kiireellisenä, ei ole osoitettu olevan tosiasiallisia perusteita.

Ulkomaalaislakiin ja vastaanottolakiin sisältyy säännöksiä ja rakenteita, joilla voidaan vastata myös tilanteisiin, jolloin Suomeen tulee suurempi määrä turvapaikanhakijoita. Nämä vaihtoehdot ovat sellaisia, joiden voidaan katsoa olevan paremmin sopusoinnussa perustuslain, Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, ja EU-oikeuden kanssa sekä muutoin turvaavan edes minimitasolla maahan tulevien henkilöiden oikeuksia. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei esimerkiksi edelleenkään perustella, miksi syksystä 2022 lähtien suljettuna olleen itärajan ja

kansainvälisen suojelun keskittämisen sijasta ei olla hyödynnetty vastaanottolain 12 §:n mukaista mahdollisuutta perustaa järjestelykeskus tai -keskuksia.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi itärajalta turvapaikkaa hakeneiden määrää kuvataan myös varsin mittavaksi ryhmäksi, joka voisi olla niin suuri, ettei suomalaisten viranomaisten kapasiteetti ole riittävä hakemusten vastaanottamiseen, tulijoiden vastaanottopalvelujen antamiseen, ja hakemusten käsittelyyn. Vuoden 2015 aikana Suomeen tuli yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Venäjän aloitettua hyökkäyssotansa Ukrainaa vastaan Suomeen tuli kevään 2022 aikana muutamassa viikossa kymmeniä tuhansia Ukrainasta pakenevia. Yli 60 000 Ukrainasta paenneen henkilön tilapäisen suojelun hakemus on käsitelty, ja he ovat saaneet ja saavat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalvaeluita. Tässä valossa koko itärajan sulkeminen näyttäytyy varsin ylimitoitetulta toimenpiteeltä, jos sitä perustellaan hakemusten määrällä (noin 1300), etenkin kun edellä kuvattuja, perusoikeuksia vähemmän loukkaavia keinoja ei ole hyödynnetty.

2. Poikkeuslaki loukkaa useita perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita

2.1. Ehdoton palautuskielto

Kansainvälisissä sopimuksissa ja EIT:n ratkaisukäytännössä turvatulla ehdottomalla palautuskiellolla turvataan oikeus elämään sekä suojellaan kidutukselta ja epäinhimilliseltä ja halventavalta kohtelulta. Kidutuksen kielto ja oikeus elämään ovat ehdottomia oikeuksia. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 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, eivätkä kidutuksen kiellosta (3 artikla).

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.

Suomessa on tähän asti turvattu ehdottoman palautuskiellon toteutuminen turvapaikkamenettelyllä, jossa selvitetään henkilön mahdollista vaaraa joutua vainon tai muun vaaran kohteeksi. Poikkeuslain 5 §:n mukaista arviointia tarkastellaan tässä lausunnossa tarkemmin jäljempänä, mutta yleisesti ottaen voidaan todeta, että kyseinen hyvin summaarinen arviointi ei ole riittävä tai asianmukainen menettely mahdollisen vainon tai muun vakavan vaaran selvittämiseksi. Sillä ei voida poistaa konkreettista riskiä siitä, että palautuskieltoa loukataan. Sääntely johtaisikin sovellettaessa siihen, että palautuskiellon ehdottomuus tehdään suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka käytännössä mahdollistavat palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen.

Palautuskiellon mukaan ketään ei saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että hän olisi siellä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi (YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus 3(1) art., EIT:n oikeuskäytäntö). Kynnyksenä on ”perusteltu syy uskoa” vaaran olemassaoloon. Poikkeuslain 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

selvästi korkeampi kuin ihmisoikeussopimuksissa ja EIT:n oikeuskäytännössä asetettu kynnys ”perusteltu syy uskoa”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että laki on siten tältä osin ihmisoikeussopimusten vastainen.

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. (Asylum procedures and the principle of non-refoulement, EUAA 2018). EIT on esimerkiksi edellyttänyt, että ketjupalautuskiellon riskin huomioimiseksi olisi arvioitava pääsyä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kyseisessä maassa, joka tarjoaa tehokkaan suojan palautuskiellon osalta (ks. esim. Sherov ja muut v. Puola).

Edellä on viitattu EIT:n tuoreeseen ratkaisuun A.R.E. v. Kreikka, ja siinä viitattuun ratkaisuun M.K. ja muut v. Puola. M.K.-ratkaisussa on käsitelty tärkeitä yleisiä periaatteita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa arvioitaessa, erityisesti sen kohdissa 166-168, ja todetaan muun muassa, että 3 artiklan velvoittavasta kiellosta ei voida poiketa edes kansallisen hätätilan aikana:

166. As the Court has stated on many occasions, the prohibition of inhuman or degrading treatment, enshrined in Article 3 of the Convention, is one of the most fundamental values of democratic societies. It is also a value of civilisation closely bound up with respect for human dignity, part of the very essence of the Convention (see *Khlaifia and Others*, cited above, § 158, and *Ilias and Ahmed v. Hungary* [GC], no. 47287/15, § 124, 21 November 2019). Even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism and organised crime, the Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocol No. 1 and Protocol No. 4, Article 3 makes no provision for exceptions, and no derogation from it is permissible under Article 15 § 2 – even in the event of a public emergency threatening the life of the nation (see *Selmouni v. France* [GC], no. 25803/94, § 95, ECHR 1999 V, and *Assenov and Others v. Bulgaria*, 28 October 1998, § 93, Reports of Judgments and Decisions 1998 VIII). The Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the victim’s conduct (see *Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, § 79, Reports 1996 V, and *Labita v. Italy* [GC], no. 26772/95, § 119, ECHR 2000 IV).

167. The Court has on many occasions acknowledged the importance of the principle of non-refoulement (see, for example, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cited above, § 286, and *M.A. v. Cyprus*, no. 41872/10, § 133, ECHR 2013 (extracts)). The Court’s main concern in cases concerning the expulsion of asylum seekers is “whether effective guarantees exist that protect the applicant against arbitrary refoulement, be it direct or indirect, to the country from which he or she has fled” (see, among other authorities, *M.S.S. v. Belgium and Greece*, cited above, § 286; *Muslim v. Turkey*, no. 53566/99, §§ 72-76, 26 April 2005; and *T.I. v. the United Kingdom* (dec.), no. 43844/98, ECHR 2000 III).

168. The Court reiterates that Contracting States have the right, as a matter of well-established international law and subject to their treaty obligations, including the Convention, to control the entry, residence and expulsion of aliens (see, among other authorities, *Hirsi Jamaa and Others*, cited above, § 113, and *Üner v. the Netherlands* [GC], no. 46410/99, § 54, ECHR 2006 XII). However, the expulsion of an alien by a Contracting State may give rise to an issue under Article 3, and hence engage the responsibility of that State under the Convention, where substantial grounds have been shown for believing that the person in question, if deported, would face a real risk of being subjected to treatment breaching Article 3 in the destination country. In these circumstances, Article

3 implies an obligation not to return the person in question to that country (see Saadi v. Italy [GC], no. 37201/06, §§ 124-25, ECHR 2008; F.G. v. Sweden [GC], no. 43611/11, §§ 110-11, 23 March 2016; and Ilias and Ahmed, cited above, § 126). Since protection against the treatment prohibited by Article 3 is absolute, there can be no derogation from that rule (see Saadi, cited above, § 138).

Poikkeuslain 5 §:ssä todetaan, että vaaraa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi arvioidaan ensisijaisesti suhteessa valtioon, josta turvapaikanhakija on saapunut Suomeen. Lain esitöissä tunnistetaan, että tältä osin tilannetta ei arvioitaisi EIT:n oikeuskäytännön ja EU-oikeuden mukaisesti.

Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että Venäjää ei voida pitää turvallisena kolmantena maana. Viittauksia Venäjän myöntämistä viisumeista tai oleskeluluvista kolmannen maan kansalaisille ei voida pitää minkäänlaisena takeena heidän kohtelustaan Venäjällä, taikka siitä, etteikö heitä palautettaisi Venäjältä kotimaahansa. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että Venäjää ei voida pitää turvallisena maana. Kuten lain esitöissä todetaan, Venäjä toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Onkin selvää, että Suomen viranomaisilla ei ole perusteita luottaa siihen, että kolmannen maan kansalaiset olisivat turvassa Venäjällä, taikka siihen, etteikö Venäjä palauttaisi heitä kotimaihinsa.

Näin ollen jokaisen Suomen itärajalle saapuvan turvapaikanhakijan kohdalla on palautuskiellon loukkauksen vaara arvioitava myös suhteessa hänen kotimaahansa ketjupalautuskielto täysimääräisesti huomioiden. Poikkeuslain sanamuoto koskien todellista vaaraa ”ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen” ei riittävästi ja tosiasiallisesti huomioi ketjupalautuskieltoa, joka on myös arvioitava jokaisen turvapaikanhakijan kohdalla hänen saapuessaan Suomen rajalle (Ilias ja Ahmed v. Unkari).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että kokonaisuudessaan on selvää, että poikkeuslaki on ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon kanssa ja siten palautuskiellon vastainen. Kyse ei ole ainoastaan jännitteestä palautuskiellon ja poikkeuslain välillä vaan selvästä ristiriidasta.

2.2. Oikeussuojakeinot

Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoin on turvattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa. EIT on edellyttänyt, että henkilöllä on tehokkaat oikeussuojakeinot, ja että oikeussuojakeinolla on täytöntöönpanoa 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 oikeuteen tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. 13 artiklan noudattaminen edellyttää sitä, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti. Samoin perustuslain 21 § edellyttää, että jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi toimivaltaisessa viranomaisessa asianmukaisesti sekä saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös muutoksenhaun kohteeksi.

Poikkeuslain 4 §:n 3 momentin mukaan maasta poistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Poikkeuslain 4 §:n 4 momentin mukaan henkilöllä on mahdollisuus pyytää uudelleenarviointia saamastaan arviointiratkaisusta. Uudelleenarviointipyynnöllä ei kuitenkaan ole palautusta lykkäävää vaikutusta, eikä uudelleenarvioon poikkeuslain mukaan saa hakea muutosta valittamalla. Näin ollen uudelleenarviointipyynnö ei ole tehokas oikeussuojakeino, eikä vastaa EIT:n asettamia edellytyksiä esimerkiksi täytöntöönpanoa lykkäävän vaikutuksen osalta. Venäjälle palautettavalla henkilöllä ei siis

käytännössä ole minkäänlaisia tehokkaita oikeussuojakeinoja. Siten laki loukkaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoin.

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

Tällä hetkellä Suomen ja Venäjän välinen yli 1 300 kilometrin pituinen maaraja on ollut suljettuna jo yli vuoden, 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. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea on Suomea koskeissa 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. (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 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.

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. Mikäli poikkeuslakia sovelletaan siten, että Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla ei ole riittävästi turvapaikkahakemuksia vastaanottavia rajanylityspaikkoja aidon ja tosiasiallisen menettelyyn pääsyn turvaamiseksi, merkitsee tämä siten joukkokarkotuksen kiellon loukkausta.

2.4. Haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset

Henkilön, joka hakee turvapaikkaa, voidaan lähtökohtaisesti katsoa olevan varsin epävarmassa ja vaarallisessa 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).

EU-lainsäädännössä on kansainvälisten suositusten mukaisesti tunnistettu ryhmiä, jotka ovat haavoittuvassa asemassa, ja joiden erityistarpeet on otettava huomioon turvapaikkamenettelyssä ja vastaanottopalveluissa. EU-lainsäädännössä ja ulkomaalaislainsäädännössä haavoittuvassa asemassa oleviksi katsotaan esimerkiksi lapset, vammaiset henkilöt, ikääntyneet, raskaana olevat, yksinhuoltajaperheet, ihmiskaupan uhrin, vakavista fyysisistä tai psyykkisistä häiriöistä kärsivät henkilöt sekä kidutuksen ja muun vakavan fyysisen, psyykkisen ja seksuaalisen välivallan kohteeksi joutuneet henkilöt, mukaan lukien tyttöjen sukuelinten silpomisen uhrin (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 §). Monia haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä koskee myös omat ihmisoikeussopimuksensa, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimus, YK:n vammaisyleissopimus ja Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastainen yleissopimus.

Poikkeuslain 5 §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotettu poikkeamistilanne lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi lepää sen varassa, että kyseiset henkilöt tunnistettaisiin lyhytkestoisessa vuorovaikutustilanteessa.

Poikkeuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 53/2024 vp) mukaan säännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voi olla vaikeaa erityisesti, jos haavoittuvuus ei ole helposti havaittavissa ulkonäön perusteella. Koska lain esitöissä 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 uhrin tai vammaiset henkilöt, joiden vamma ei näy ulkoisesti. Tämä tekee lainsäädännön ristiriitaiseksi kansainvälisen oikeuden mukaisen ehdottoman syrjinnän kiellon kanssa (syrjinnän kiellosta yksityiskohtaisemmin jäljempänä omassa kohdassa).

Lisäksi säännöksessä on hyvin korkea kynnys sille, että haavoittuvassa asemassa oleva henkilö saisi jättää turvapaikkahakemuksen. Momentin mukaan rajavartijan tulisi arvioida, että turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen on välttämätöntä 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 voi toteutua täysimääräisesti. Onkin katsottavissa, että sääntelyllä loukataan useiden ryhmien oikeuksia turvaavia kansainvälisiä sopimuksia (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. Hallintovaliokunta korostaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä myös lapsen vanhempien hakemusten vastaanottamisessa (HaVM 15/2024 vp). Edes lapsen oikeuksia ei siten edes pyritä täysimääräisesti turvaamaan. Näin ollen ei voida katsoa, että arvioinnissa otettaisiin huomioon lapsen etu ensisijaisena harkintaperusteena YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan mukaisesti. Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että kaikkia alaikäisiä on pidettävä kansainvälisen

suojelun hakemusten rajoittamista koskevissa tilanteissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevina ja heidän täysimääräiset oikeutensa on turvattava poikkeuksetta.

2.5. 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).

Poikkeuslain esitöiden mukaan "[e]hdotetun 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." (HE 53/2024 vp.),

Poikkeuslaki on 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

Tavoitteen, johon erilaisella kohtelulla pyritään, tulee ensinnäkin olla perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä. Poikkeuslain tavoitteena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lain esitöissä välineellistämisen torjumista on perusteltu ennen kaikkea sillä, että Venäjän katsotaan puuttuvan Suomen täysivaltaisuuteen valtiona, kun se päästää Suomen rajoille turvapaikanhakijoita. Jotta lain tavoitteen voitaisiin katsoa perus- ja ihmisoikeuksien kannalta täyttävän hyväksyttävän tavoitteen edellytyksen, tulisi tavoitteen, kun sitä punnitaan esimerkiksi suhteessa ehdottomaan palautuskieltoon, pyrkiä suojaamaan vähintään yhtä merkittävää oikeutta, eli käytännössä oikeutta elämään. Lakia valmisteltaessa ei ole pystytty osoittamaan, että palautuskieltoa vakavasti loukkaava laki olisi välttämätön elämän suojaamiseksi.

Valtuutettu muistuttaa, 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

Hyväksyttävän tavoitteen lisäksi keinojen, jolla tavoitetta toteutetaan, tulee olla oikeasuhtaisia eli toisin sanoen suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ensinnäkin keinojen tulee olla asianmukaisia siinä merkityksessä, että ne ovat objektiivisesti arvioiden omiaan tehokkaasti toteuttamaan hyväksyttävää tavoitetta. Toiseksi keinojen tulee olla tarpeellisia tai 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että 5 § ei poista sitä vakavaa ja todellista syrjinnän vaaraa, jonka poikkeuslaki muodostaa, joista vakavimpana on palautuskiellon loukkauksen riski niille henkilöille, jotka ovat poikkeuslain menettelyjen kohteina.

Hallituksen esityksessä (HE 53/2024 vp) todetaan lisäksi, että "[r]ajoittaminen 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." Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston päätöksen soveltamisen ulkopuolelle tietyt kansalaisuudet, saattaa muodostua syrjiväksi valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvien valtioiden kansalaisia kohtaan. Kuitenkin esimerkiksi pakolaissopimuksen 3 artiklan mukainen syrjinnän kieltä on 42 artiklan mukaan sopimuskohta, johon sopimusvaltio ei voi tehdä varauksia.

Toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden osalta hallituksen esityksessä viitataan turvapaikkahakemusten vastaanoton rajoittamista koskevan päätöksen väliaikaisuuteen ja mahdollisimman vähäisten rajoitusten käyttöön. Hyväksyessään rajavartiolaiton 16 §:n muutoksen vuonna 2022, perustuslakivaliokunta katsoi, että "lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus" (PeVL 37/2022 vp). Valtioneuvoston tulkinta lyhytaikaisuudesta on tähän mennessä tarkoittanut jo yli vuoden kestänyttä itärajan täyssulkua. Poikkeuslain 3 §:ään on 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 jatkunut jo pitkään. Sääntelyn oikeasuhtaisuus ja kohtuullisuus näyttäytyy rajavartiolaiton soveltamiskäytännön valossa erittäin ongelmallisena.

Yhteenveto syrjintäkiellon ja hallituksen esityksen suhteesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi siten, että poikkeuslaki on niin turvapaikanhakijoita, jotka ovat muun henkilöön liittyvän syyn käsitteen (syrjintäperuste) alaan kuuluva ryhmä, kuin erityisen haavoittuvassa asemassa olevia turvapaikanhakijoita syrjivä. Lisäksi mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston päätöksen soveltamisen ulkopuolelle tietyt kansalaisuudet, saattaa muodostua syrjiväksi valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvien valtioiden kansalaisia kohtaan. 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.

Poikkeuslain mukaiselle pushback -menettelylle ei siten ole 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. Poikkeuslakia ei myöskään tulisi kansainvälisten sopimusten sisältämien syrjintäkieltojen sekä perustuslain syrjintäkiellon vastaisena jatkaa.

3. Pykäläkohtaiset huomiot

3.1. Turvapaikkahakemusten vastaanottamisen rajoittaminen (3 §)

Ehdotetussa 3 §:ssä asetetaan edellytykset sille, missä tilanteissa valtioneuvosto voi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta. Lain esitöiden mukaan ”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 säädettyssä tarkoituksessa.”

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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää erityisesti huomioita nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen arvioihin, joiden mukaan ”myös nähdyllä määrällä turvapaikanhakijoita toteutettu painostaminen ja sen jatkumisen uhka on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa” ja ”[k]äytetyistä voimavaroista huolimatta rajaturvallisuus ja yleinen järjestys ovat tähän mennessäkin vakavasti vaarantuneet ajoittaisten mittavien turvapaikanhakijamäärien vuoksi”. Valtuutettu pitää Suomen viranomaistoiminnan kannalta huolestuttavana, mikäli itärajalta loppuvuodesta 2023 lähtien jätettyjen turvapaikkahakemusten määrä (yli 1300 henkilöä 31.7.2023–28.3.2024 SM:n 3.4.2024 päivätyn muistion mukaan) tosiasiasa vaarantaisi yleistä järjestystä tai turvallisuutta, etenkin, kun otetaan huomioon, että vuonna 2015 Suomi vastaanotti lyhyessä ajassa huomattavasti enemmän turvapaikkahakemuksia, ja tämän jälkeen valmiutta ja varautumista on lisätty. Valtuutettu pitää esitysluonnoksen näkemystä epä johdonmukaisena myös siitä syystä, ettei loppuvuonna 2023 Suomessa nähty tarvetta ottaa käyttöön edes lain mahdollistamia järjestelykeskuksia, joiden avulla mahdollista ruuhkautumista olisi voinut ehkäistä. Edellä todetut esitysluonnoksen kohdat herättävät vakavan huolen siitä, millaiseksi valtioneuvoston kynnys tehdä 3 §:ssä tarkoitettu rajoituspäätös voi muodostua.

Valtioneuvoston päätöksentekoon liittyy laajaa harkintavaltaa esimerkiksi suhteessa rajoituspäätöksen ajalliseen ja alueelliseen laajuuteen ja sovellettavaan henkilöpiiriin. Valtioneuvoston harkintaa lain soveltamisessa tulisi oikeuskanslerin mukaan ohjata

turvapaikkaprosessiin pääsyä koskevat seikat (OKV/1238/23/2024) . Todistustaakka siitä, onko henkilöillä ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin, kuuluu valtiolle. Tässä arvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat esimerkiksi rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämistä 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. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää selvänä, että mikäli mahdollinen rajoituspäätös koskisi koko Suomen itärajaa tai lähes koko itärajaa, ei aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn olisi. Sovellettavan henkilöpiirin osalta valtuutettu kiinnittää lisäksi huomiota aiemmin todetusti siihen, että henkilöpiirin rajaaminen saattaa muodostua syrjiväksi rajoituspäätöksen piirissä olevia henkilöitä kohtaan.

3.2. Arviointimenettelyyn liittyvät ongelmat (5 §)

Poikkeuslain 5 §:ssä säädetään erityisen haavoittuvaan asemaan ja palautuskieltoon liittyvien poikkeusperusteiden arvioinnista. Tämän pykälän ja sitä soveltavien rajavartijoiden varassa lepäävät pyrkimykset huomioida oikeus elämään, kidutuksen kielto, ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet. Lain 5 § jättää kuitenkin lainsoveltajalle erittäin laajan harkintavallan toteuttaa arviointia ja päättää, otetaanko henkilön turvapaikkahakemus vastaan vai ei, ja minkälaisella tavalla ja millaisin kriteerein henkilön tilannetta käytännössä selvitetään.

Kuitenkin olosuhteet hakijan tilanteen selvittämiseksi ovat erittäin heikot, ja arviointiin liittyy merkittäviä käytännön ongelmia. Poikkeuslain esitöissä (HE 53/2024 vp) korostetaan arviointimenettelyn summaarisuutta ja lyhyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu muistuttaa, että palautuskiellon ja haavoittuvan aseman arviointi ovat erittäin haasteellisia tehtäviä, jotka edellyttävät huolellista selvittämistä, aikaa ja luottamuksellisen vuorovaikutustilanteen luomista. Tämä ei voi toteutua summaarisuutta ja arvioinnin lyhyttä kestoa painottavassa menettelyssä.

Haavoittuvan aseman tunnistaminen on erittäin haasteellinen tehtävä, eikä se onnistu aina edes Maahanmuuttoviraston suorittamassa turvapaikkamenettelyssä, jossa hakijat ovat jo saaneet esimerkiksi terveydentilansa tai muutoin haavoittuvan asemansa edellyttämiä tukitoimia, heillä on mahdollisesti oikeusavustaja ja turvapaikkapuhuttelu järjestetään kiireettömästi ja sensitiivisesti. Koska haavoittuvuuteen toisinaan liittyy traumaattisia kokemuksia, pelkoa tai häpeää, voi siitä kertominen olla hakijalle usein hyvinkin vaikeaa. Useimmiten 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 uhrin ei välttämättä ole itse tietoisia joutuneensa nimenomaan ihmiskaupan uhreiksi tai lähisuhdeväkivaltaa tai sukuelinten silpomisen kokenut nainen ei pysty kertomaan kokemuksistaan. Tällaisten kysymysten selvittäminen hyvin lyhyessä vuorovaikutustilanteessa ei voi täysimääräisesti toteutua.

Lainsoveltajan 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 on 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 ja lisäksi hänellä on valitusoikeus. Palautuskieltoon liittyvien seikkojen luotettava selvittäminen lyhyessä vuorovaikutustilanteessa onkin käytännössä mahdotonta.

Laissa 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 tapauskohtaista arviointia. 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 lakia sovellettaessa olisi osattava tunnistaa 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, että yksittäiselle rajavartijalle osoitettu tehtävä tunnistaa erityisen haavoittuvassa asemassa tai palautuskiellon loukkausvaarassa olevia henkilöitä on täysin kohtuuton. Tilanteissa, joissa turvapaikkahakemusta ei oteta vastaan, lain soveltaminen rikkoo Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia sekä EU-oikeutta ja saattaa yksittäisen rajavartijan kaikin tavoin erittäin vaikeaan ja ristiriitaiseen tilanteeseen.

3.3. Joukkovoiman käyttö (6 §)

Poikkeuslain 6 §:ssä säädetään poikkeuksellisista tilanteista, joissa maahantulo väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voitaisiin välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitettua 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 turvapaikkamenettelyn

pääsyä koskevat 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.

4. Lopuksi: perus- ja ihmisoikeuksien vastaiselle poikkeuslaille on vaihtoehtoja

Kansainvälisten sopimusten ja perustuslain vastaista sääntelyä on perusteltu muun muassa sillä, että kyse on uudenlaisesta tilanteesta, jota ei ole sopimuksia säätäessä huomioitu. Samoin on todettu, 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 (C-72/22 PPU). Myös esimerkiksi EU-komission oikeusvaltioraportissa vuodesta 2022 viitataan tapaukseen nimenomaan maahanmuuttajien välineellistämisen tilanteena (Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Lithuania, European Commission 2023).

Lisäksi maahanmuuton välineellistämisen torjumiseen on myös poliittisesti sovittuja ratkaisuvaihtoehtoja. Keväällä 2024 EU:ssa hyväksyttiin nk. kriisiasetus (EU 2024/1359), jonka varsinainen soveltaminen alkaa vuonna 2026, ja jossa säädetään muun muassa niistä keinoista, joilla EU ja sen jäsenvaltiot voivat torjua välineellistettyä maahanmuuttoa. Kriisiasetuksen keinovalikoimaan ei kuulu turvapaikkahakemusten vastaanottamisen rajoittamista, vaan sen sijaan kriisiasetuksessa säädetään välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisesta kansainvälisiä 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, todetaan asetuksessa, että sen mahdollistamia poikkeuksia sovellettaessa on noudatettava palautuskiellon lisäksi oikeutta turvapaikkaan sekä takeita, joilla suojataan kansainvälistä suojelua hakevan oikeuksia, mukaan lukien heidän oikeuttaan tehokkasiin oikeussuojakeinoihin. Poikkeuslaki on näin ollen nimenomaan välineellistämistilanteeseen vastikään hyväksytyn EU-asetuksen kanssa ristiriidassa. Ehdotetulle poikkeuslainsäädännölle olisi siis saatavilla huomattavasti paremmin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa sopusoinnussa oleva, vähemmän rajoittava vaihtoehto.

Vaihtoehtoisena toimintamallina voidaan myös nostaa esille järjestelykeskusten perustaminen, joka on jo nykyllä säännöllä mahdollista. Nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa mainitaan esimerkiksi rekisteröintien ruuhkautuminen yhtenä välineellistetyin maahantulon tavoitteena. Tämä voitaisiin torjua järjestelykeskuksia perustamalla, jolloin turvapaikanhakijoiden rekisteröinti ei ruuhkautuisi, eikä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksia perustavanlaatuisesti loukattaisi.

Edellä todetusti välineellistettyyn maahantuloon reagoimiseksi olisi saatavilla vaihtoehtoisia sääntelymalleja, jotka olisivat huomattavasti paremmin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valtioneuvostolla on ollut poikkeuslain voimassaollessa aikaa arvioida vaihtoehtoisia sääntelymalleja. Kuitenkaan nyt lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ei ole huolellisesti käyty läpi muita toteuttamisvaihtoehtoja muilta osin kuin lain voimassaolon kestoja koskien. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tätä kestävämmänä erityisesti huomioiden, että poikkeuslain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta piti ”erittäin valitettavana, että vaihtoehtoisia sääntelymalleja on arvioitu verraten suppeasti ja varsin yleisellä tasolla hallituksen esityksessä” (PeVL 26/2024 vp).

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 maahanmuuttopakettien, 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.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksien kanssa perustavanlaatuisesti ristiriidassa olevaa poikkeuslakia ei ole mahdollista soveltaa Suomea velvoittavien ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden mukaisesti. Valtuutettu pitää siten perusoikeusjärjestelmämme, yhdenvertaisuuden ja turvaa hakevien ihmisten näkökulmasta välttämättömänä, että poikkeuslain voimassaoloa ei jatketa.

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet asiantuntija Elsa Korkman, erityisasiantuntija Liisa Välimäki, johtava erityisasiantuntija Tiina Valonen ja yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman.

Stenman Kristina
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto