

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

Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Laki esitetään jälleen kiireellisesti hyväksyttäväksi poikkeuksena perustuslaista eikä sen sisältöön esitetä muutoksia.

Ihmisoikeuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu antaa lausuntoja perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi sekä huolehtia muista vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien edistämiseen ja toteuttamiseen liittyvistä tehtävistä, kuten kansainvälisten ihmisoikeussopimusten noudattamisen riippumattomasta seurannasta. Keskuksen lakisääteisenä erityistehtävänä on myös edistää, suojella ja seurata YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanoa.

Keväällä 2024 Ihmisoikeuskeskus antoi lakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta sisäministeriölle lausunnon ja lisäksi se oli hallituksen esityksestä kuultavana hallintovaliokunnassa. Koska poikkeuslain sisältöön ei esitetä muutoksia, Ihmisoikeuskeskus katsoo, että myöskään siihen liittyvät ongelmat eivät ole poistuneet. Lausunnonaan keskus käsittelee näitä haasteita ottaen huomioon eduskuntakäsittelyssä lakiin tehdyt muutokset ja viimeaikaiset, eurooppalaisten toimijoiden kannanotot välineellistettyyn maahantuloon liittyen.

Lain tavoitteet ja seuraukset nykyisessä toimintaympäristössä

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 1 kerrotaan, että lain tavoitteena on ”torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin tilanteisiin.” Esitysluonnoksen sivuilla 5 ja 6 todetaan, että välineellistetyllä maahantulolla pyritään horjuttamaan yleistä järjestystä, lisäämään polarisaatiota ja epäluuloja yhteiskunnassa ja soluttamaan maahan ääriajattelijoita ja rikollisia. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä, että välineellistetyn maahantulon aiheuttamat riskit tunnistetaan ja niihin pyritään vastaamaan. Keskus katsoo kuitenkin, että riskien kuvauksessa ei ole lainkaan arvioitu välineellistetyn maahantulon vaikutuksia sääntöpohjaiselle kansainväliselle järjestelmälle, jota tietyt valtiot pyrkivät toimillaan rapauttamaan. Sääntöpohjaisen järjestelmään, jonka tärkeyttä Suomi ulko- ja turvallisuuspolitiikassaan korostaa, sisältyvät valtioita sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Esitysluonnoksen sivulla 17, 19 ja 22 mainitaan, että vuoden kuluessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) saattaa antaa ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä nyt käsiteltävänä olevan lain sisällön ja soveltamisen kannalta. Puolaa, Latviaa ja Liettuaa vastaan tehtyjä valituksia on tällä hetkellä vireillä yli 30 ja ne käsittelevät turvapaikanhakijoiden epäiltyä työntämistä takaisin ilman että heidän turvapaikkahakemuksiaan olisi otettu vastaan (ns. pushback-toiminta) maiden Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu, joka osallistui Suomen ohella helmikuussa 2025 kolmen EIT:n käsittelemän tapauksen suulliseen käsittelyyn, korosti puheenvuoroissaan, että tapauksista annetuilla tuomioilla tulee olemaan merkittävä vaikutus ihmisoikeuksien suojelulle sekä yksilö- että järjestelmätasolla. Valtuutettu totesi, että turvapaikanhakijoiden summaariset käännytykset heikentävät erityisesti palautuskiellon menettelyllisiä takeita ja vaikeuttavat pääsyä kansallisten oikeussuojakeinojen piiriin. Valtuutetun mukaan suuntauksella, jossa valtiot erityisesti maahanmuuttoon ja rajojen hallintaan liittyvissä kysymyksissä pyrkivät oikeuttamaan ihmisoikeuksista poikkeamista, on kauaskantoisia seurauksia sekä ihmisoikeussopimusjärjestelmälle että oikeusvaltion toteutumiselle. Valtuutetun puheenvuorot löytyvät täältä: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-o-flaherty-intervenese-in-three-hearings-concerning-summary-returns-of-asylum-seekers-from-lithuania-latvia-and-poland-to-belarus>.

Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen ja poikkeukset perustuslakiin

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 16 todetaan, etteivät lain peruslähdekohdat ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ole keskeisiltä osin muuttuneet. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että vuonna 2024 annetussa hallituksen esityksessä todettiin useassa kohtaa, että ehdotettu sääntely on ongelmallinen ja ”jännitteinen” niin Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön kanssa kuin perustuslain kannalta. Sääntelyn katsottiin puuttuvan mahdollisuuksiin jättää turvapaikkahakemus, rajoittavan oikeutta oikeusturvaan ja oikeussuojakeinoihin ja sisältävän riskin sille, että ehdotonta palautuskieltoa ja siihen liittyviä oikeuksia elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ei kaikissa tilanteissa turvata. Sääntelyn soveltamisen katsottiin myös olevan ”jossain määrin” ongelmallista yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Nyt lausuttavana olevan esitysluonnoksen yhteenvedon mukaan (s. 24) hallitus katsoo, että jatkettavaksi esitettävää lakia voidaan pitää rajattuna poikkeuksena perustuslaista, sillä se ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, se on hyväksyttävä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ja täyttää EU-lainsäädännön edellytykset. Kuten vuonna 2024 antamissaan lausunnoissa, Ihmisoikeuskeskus haluaa jälleen huomauttaa edellä mainittuun liittyen, että vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen nojalla kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat osa Suomen perusoikeusjärjestelmää. Ehdotettu sääntely vaikuttaa esimerkiksi palautuskiellon toteutumiseen ja siten kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen ehdottomien ihmisoikeuksien noudattamiseen. Lisäksi keskus haluaa tässä yhteydessä toistaa vuonna 2024 antamissaan lausunnoissa esitetyn näkemyksen siitä, että konstruktio, jossa yksittäisten virkahenkilöiden – tässä tapauksessa rajavartijoiden – tulisi omalla toiminnallaan tehdä tyhjäksi lainsäädännön tasolla olevat haasteet ja taata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, näyttäytyy perustuslain 22 §:n kannalta ongelmallisena.

Nyt käsiteltävänä olevan lakiesitysluonnoksen kannalta on edelleen keskeistä se, että EU:n oikeusjärjestys on osa kansallista oikeusjärjestystä ja EU-tason säädös syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin. Vaikka arvioidessaan EU-sääntelystä poikkeamista kansallisen turvallisuuden suojelun perusteella (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohta ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artikla) hallintovaliokunta katsoi, että poikkeuslaki on EU-oikeuden näkökulmasta mahdollinen, se totesi, että ”[v]iime kädessä sääntelyn EU-oikeuden mukaisuuden arvioi kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuin” (HaVM 15/2024, s. 15). Ihmisoikeuskeskuksen näkemyksen mukaan hallintovaliokunta ei siten ole sulkenut pois mahdollisuutta, etteikö sääntely voisi olla ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Keskus haluaa myös huomauttaa, että kun kyse on poikkeamisesta EU-oikeuden määräyksistä SEUT 72 artiklan nojalla, EU-tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määrittellä yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa (C-808/18, 17.12.2020, ECLI:EU:C:2020:1029).

Euroopan komissio antoi joulukuussa 2024 tiedonannon muuttoliikkeen käyttämisestä aseena ja siihen liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonantoa käsitellään hallituksen esitysluonnoksen sivulla 13. Luonnoksessa on tuotu esiin, että komission mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta, mutta ulkorajoja valvoessaan niiden on samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta.

Ihmisoikeuskeskus haluaa kiinnittää huomiota siihen, että komission tiedonannossa todetaan Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustuvan Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen. Edelleen tiedonannossa todetaan, että jäsenvaltiot itse määrittelevät keskeiset turvallisuusintressinsä ja keinot niiden suojelemiseksi, kuitenkin niin, että nuo keinot ovat EU- ja kansainvälisen oikeuden mukaisia. Poikkeuksellisten keinojen käytön perusteeksi ei riitä pelkästään intressien suojaaminen. Lisäksi tiedonannossa (s. 8) muistutetaan välineellistämisen kohteena olevien ihmisten asemasta turvallisuustoimia punnittaessa: ”Kohteena

olevien jäsenvaltioiden on tällöin voitava puolustautua, varmistaa alueellinen koskemattomuutensa, ylläpitää yleistä järjestystä ja taata kansallinen turvallisuutensa, kuten SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 72 artiklassa tunnustetaan, sekä koko unionin turvallisuus. Samalla Venäjän ja Valko-Venäjän toimissa käytetään hyväksi ihmisiä, joista osa on haavoittuvassa asemassa ja joiden perusoikeudet, ihmisarvo ja erityistarpeet on säilytettävä EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti.”

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa on kerrottu, tiedonanto ei sido jäsenvaltioita oikeudellisesti, mutta se on komission näkemys EU-oikeuden asettamista reunaehdoista, joiden sisällä valtiot voivat vastata välineellistetyn maahantulon aiheuttamiin haasteisiin. Näin ollen, vaikka komissiossa tunnustetaan turvallisuusympäristön merkittävä muuttuminen ja annetaan tukea poikkeuksellisille toimenpiteille, ei komissionkaan mukaan välineellistetyn maahantulon ilmiö ole sellainen, jossa voimassa olevia EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteita voitaisiin jättää noudattamatta.

Laki palautuskiellon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta

Jatkettavaksi esitetyn poikkeuslain keskeisin ristiriita koskee ihmisoikeussopimuksissa ja kansainvälisessä tapaoikeudessa turvattua palautuskieltoa. Ristiriita syntyy siitä, että kaikkien maahantulijoiden osalta ei ennen maasta poistamista tai maahan pääsyn estämistä tehdä arviota maahantulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista tai tuo arvio tapahtuu menettelyssä, jossa hankittava selvitys on käytännössä hyvin paljon yleisempi kuin mitä muussa lainsäädännössä on pidetty välttämättömänä sen varmistamiseksi, ettei palautuskieltoa rikota. Laki on ristiriidassa myös oikeusturvavaatimuksen kanssa.

Ihmisoikeuskeskus korostaa edelleen, että palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voida poiketa edes poikkeusoloissa. Ihmisoikeuskeskus on vuonna 2024 hallintovaliokunnalle antamassaan lausunnossa tarkemmin käsitellyt oikeudellista sääntelyä ja oikeuskäytäntöä, jotka koskevat palautuskiellon ehdottomuutta ja palautuskieltoa turvaavia menettelyllisiä takeita (IOK/3359/2024).

Poikkeuslaista antamissaan lausunnoissa (IOK/3359/2024 lisäksi IOK/1637/2024) Ihmisoikeuskeskus on myös kiinnittänyt huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen liittyvään sääntelyyn ja poikkeuslain soveltamisen haasteisiin. Eduskuntakäsittelyssä lakiin lisättiin tarkennus, jonka mukaan rajaviranomaisen, joka tekee arvion lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi, tulee olla tehtävään ohjeistettu ja koulutettu. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan näin on ollut tarkoitus aiemminkin, joten pykälän sanamuodon muuttaminen on tarkoitettu lähinnä informatiiviseksi. Ei lienekään ajateltavissa, ettei tehtäviin ohjeistettaisi tai koulutettaisi, joten lisäyksen arvo on pieni.

Oikeusturvan osalta Ihmisoikeuskeskus toteaa, että poikkeuslakiin ei sisälly muita oikeusturvakeinoja kuin mahdollisuus tehdä hallintokantelu ja eduskuntakäsittelyssä lisätty mahdollisuus vaatia maasta

poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. On huomionarvoista, että uudelleenarvioinnin mahdollisuus koskee siis ainoastaan turvapaikanhakijoita, jotka poistetaan maasta, eikä niitä, joiden maahanpääsy estetään (ks. HaVM 15/2024 vp, s. 28).

Oikeus tehokkasiin oikeussuojakeinoihin on turvattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 13 artiklassa. Lisäksi EIS 3 artiklaan sekä ulkomaalaisten joukkokarkotukset kieltävään EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyy vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista. Oikeusturva on suojattu myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa samoin kuin YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia koskevan sopimuksen 2 artiklassa. EU:n menettelydirektiivi edellyttää, että suojelua tarvitsevilla henkilöllä on tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja olla näihin yhteydessä asianmukaisella tavalla niin, että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.

EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että EIS 13 artikla yhdessä 3 artiklan kanssa luettuna edellyttää, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytössään, ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maasta poistamisen seurauksena. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että hänen väitteensä perustellusta vaarasta altistua 3 artiklan vastaiselle kohtelulle tutkitaan riippumattomasti ja perusteellisesti. (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, nro 30696/09, kohta 293; M.K. ja muut v. Puola, nro:t 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, kohdat 142–148 ja 212–220.) Koska palautuskielto johdetaan 3 artiklasta ja on luonteeltaan ehdoton, EIT katsoo, että henkilöillä on oltava käytössään tehokkaat oikeussuojakeinot.

EIT on 13 artiklaan nojaten edellyttänyt, että myös sellaisissa tilanteissa, joissa henkilö ei väitä olevansa vaarassa altistua 3 artiklan loukkaukselle, tällä on oltava tosiasiallinen mahdollisuus riitauttaa itseään koskeva päätös niin, että hänen valituksensa tutkitaan riippumattomassa ja puolueettomassa kansallisessa tuomioistuimessa (Khlaifia ja muut v. Italia, nro 16483/12, kohta 279; Moustahi v. Ranska, nro 9347/14, kohta 156–164). Vaikka jäsenvaltioille jätetään tiettyä harkintavaltaa, 13 artiklan on katsottu näissäkin tapauksissa edellyttävän, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, nro 30696/09, kohta 387). Tällöin oikeussuojakeinoilla ei kuitenkaan tarvitse olla lykkäävää vaikutusta (Khlaifia ja muut v. Italia, nro 16483/12, kohta 281).

Myös EIS 4. pöytäkirjan 4 artiklassa turvatus joukkokarkotuksen kiellon on katsottu edellyttävän, että maahantulijoilla on tosiasiallinen pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. EIT on oikeuskäytännössään tulkinnut tämän koskevan muun muassa rajanylityspaikkojen sijaintia, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevia sääntöjä, tulkkien ja oikeusavun saatavuutta, jotta turvapaikanhakijoille voidaan tiedottaa heidän oikeuksistaan, sekä turvapaikkahakemusten luotettavaa dokumentointia. (N.D. ja N.T. v. Espanja, nro:t 8675/15 ja 8697/15, kohdat 212–217; A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia, nro:t 55798/16 ja 4 muuta, kohdat 116–122; Shahzad v. Unkari,

nro 12625/17, kohdat 63–67 ja M.H. ja muut v. Kroatia, nro:t 15670/18 ja 43115/18, kohdat 295–304.)

”Normaalin hallintomenettelyn” sijaan ”summaarista hallintomenettelyä”, jossa rajavartija tekee summaarisen arvion siitä, tulisiko henkilö ohjata turvapaikkamenettelyyn on poikkeuslain esitöissä luonnehdittu ”niin kutsutuksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi” (HE 53/2024, s. 79). Olennaista on, että tällä luonnehdinnalla suljettiin pois tavanomaiset maahantuloa koskevat oikeussuojakeinot. Kyse ei ole valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, eikä siitä olisi mahdollisuutta hakea muutosta.

Hallintovaliokunta on todennut poikkeuslain eduskuntakäsittelyn yhteydessä, että maasta poistamisen uudelleenarvioinnissa on kyse hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla edelleen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä arvioinnistakaan tehdä hallintolaissa tarkoitettua hallintopäätöstä (HaVM 15/2024, s.27). Kyseessä ei siis ole varsinainen oikeussuojakeino vaan menettely, jossa viranomaisen käsittelee käsittelemänsä asian uudelleen. Uudelleenarviointi voidaan tehdä hakijaa kuulematta eikä siihen sovelleta hallintolakia, ulkomaalaislakia tai muuta hallintomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä. Uudelleenarviointi ei myöskään estä maasta poistamista.

Kuten nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, uudelleenarviointimenettelyn tarkoituksena oli lieventää ristiriitoja poikkeuslain ja perus- ja ihmisoikeussääntelyn välillä. Ihmisoikeuskeskus kuitenkin katsoo, että uudelleenarviointimenettely ei täytä EIS 13 artiklan vaatimusta tehokkaasta oikeussuojakeinosta eikä EIS 6.1 artiklan vaatimusta oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. EIS 6 artiklan 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Uudelleenarviointimenettely ristiriidassa myös EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa.

Ihmisoikeuskeskus toistaa, että EIT:n mukaan oikeussuojakeinon tehokkuutta arvioitaessa on kiinnitettävä erityisesti huomiota siihen, voiko oikeussuojakeinon käyttö estää päätöksen toimeenpanon (ks. myös Čonka v. Belgia, nro 51564/99, kohta 79). Oikeussuojakeinon tehokkuus edellyttää myös, että hakijan käytössä on tarvittaessa oikeudellista ja tulkkausapua (Hirsi Jamaa ja muut v. Italia, nro 27765/09, kohta 202) ja että hänellä on kohtuullisessa ajassa mahdollisuus tulla kuulluksi asiassa kansallisessa viranomaisessa (Kudla v. Puola, nro 30210/96, kohdat 157–160).

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Kuitenkin jatkettavaksi esitettävän poikkeuslain 4 §:n 5 momentin mukaan uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella. Lisäksi momentin mukaan sen sijasta, mitä hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisen kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa poikkeuslain säännöksiä. Poikkeuslailla siis poistetaan uudelleenarvioinnin kohteelta hallintolain mukaiset hyvän hallinnon takeet.

Ihmisoikeuskeskus kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 15/2024, s. 27) todennut, että ”[m]ikäli uudelleenarvioinnin perusteella todetaan arvioinnissa menettelytapavirhe tai esillä olleisiin arvioituihin seikkoihin liittyvä virhe, ohjeistetaan henkilö saapumaan valtakunnanrajalla avoimena olevalle rajanylityspaikalle tai muuhun sellaiseen paikkaan, jossa hänen turvapaikkahakemuksensa voidaan ottaa turvallisesti vastaan. Valiokunta korostaa, että kyseisen paikan on oltava henkilölle tosiasiasa saavutettava, jotta uudelleenarviointi täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan asettamat oikeusturvamenettelyä koskevat vaatimukset.”

Rajanylityspaikan saavutettavuuden osalta on keskeistä huomioida, missä kyseinen paikka sijaitsee ja millaisissa olosuhteissa sinne joudutaan siirtymään. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeusvaltuutettu on Puolan, Latvian ja Liettuan toimintaa koskevissa EIT-sivuväliintuloissaan katsonut, että turvapaikanhakijoiden uudelleenohjaamiseen liittyvät käytännöt eivät tarjoa riittävää suojaa palautuskiellon loukkaamiselta. Niissä ei ole huomioitu sitä, miten rajanylityspaikkojen maantieteellinen sijainti, sääolosuhteet sekä viranomaisten toiminta vaikuttavat mahdollisuuksiin siirtyä paikasta toiseen. (Valtuutetun suulliset sivuväliintulot: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-o-flaherty-intervenues-in-three-hearings-concerning-summary-returns-of-asylum-seekers-from-lithuania-latvia-and-poland-to-belarus>.) Myös Ihmisoikeuskeskus on aiemmissa lausunnoissaan tuonut esiin siirtymisten haasteellisuuden Suomen itärajalalla (esim. IOK/45/2022).

Uudelleenohjaaminen ei koske henkilöitä, joiden maahanpääsy on estetty, sillä kuten edellä on todettu, he eivät voi turvautua uudelleenarviointiin. Heitä ei myöskään poisteta maasta, mikä poikkeuslain ja sen esitöiden mukaan näyttää olevan edellytyksenä sille, että henkilö ylipäättään saa tietoa siitä, missä voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Ihmisoikeuskeskus katsoo edellä esitetyistä syistä, että vuonna 2024 eduskuntakäsittelyssä lakiin tehdyt muutokset eivät muuta sitä tosiasiaa, että ehdotettu sääntely rajoittaa merkittäväällä tavalla oikeutta oikeussuojakeinoihin ja on ristiriidassa perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lain jatkamisesta ja voimassaolosta

Kuten aiemmin on todettu, lain voimassaoloa esitetään jatkettavaksi 31.12.2026 asti. Hallituksen esitysluonnoksessa on voimassaolon osalta huomioitu EIT:n käsittelyssä olevat, Puolaa, Latviaa ja Liettua koskevat tapaukset ja todettu, että EIT voi mahdollisesti antaa ratkaisunsa vuoden kuluessa. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan millään tavalla käsitellä sitä, mikä on kesäkuussa 2024 voimaantulleen EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (nk. maahanmuuttopakti) ja erityisesti siihen kuuluvan kriisi- ja force majeure tilanteita koskevan asetuksen (kriisiasetus) kansallisen täytäntöönpanon vaikutus nyt jatkettavaksi esiteltävälle laille. Komissiolle on tullut toimittaa joulukuussa 2024 suunnitelma maahanmuuttopaktin kansallisesta täytäntöönpanosta. Edellä käsitellyssä komission tiedonannossa (COM(2024) 570 final) todetaan suunnitelmista seuraavaa: ”Täytäntöönpanosuunnitelmien tulee sisältää asianmukaiset toimenpiteet, joiden avulla jäsenvaltiot voivat valmistautua myös välineellistämiseen siten kuin kriisitilanteita ja ylivoimaisia esteitä koskevassa asetuksessa esitetään, ja niitä voidaan täydentää muilla välineillä, jotta voidaan ottaa huomioon tässä tiedonannossa kuvatut poikkeukselliset tilanteet EU:n ulkorajoilla ja taata unionin turvallisuus ja jäsenvaltioiden alueellinen koskemattomuus.”

Paktiin kuuluvia säädöksiä on alettava soveltamaan vuoden 2026 puolivälissä, eli puoli vuotta ennen nyt käsiteltävänä olevan lain ehdotetun voimassaolon päättymistä. Nämä aikataulut huomioiden ja maahanmuuttopaktin kansallisen täytäntöönpanon valmistelun jo käynnistyttyä Ihmisoikeuskeskus katsoo, että kriisiasetuksen suhdetta nyt käsiteltävänä olevaan lakiin olisi arvioitava tarkemmin kuin edellisellä valmistelukierroksella vuonna 2024. Kriisiasetuksella pyritään nimenomaisesti vastaamaan välineellistetyn maahantulon tilanteisiin, eikä komission näkemys näytä olevan, että tiedonannossa mainitut ”muut välineet” olisivat vaihtoehto kriisiasetuksen sisältämille keinoille, vaan ne olisivat kriisiasetusta täydentäviä menettelyitä. Vaikka maahanmuuttopakti tekeekin tilaa jäsenvaltioiden poikkeuksellisille toimenpiteille ulkorajojensa turvaamiseksi välineellistettyä maahanmuuttoa vastaan, se ei salli jäsenvaltioiden rikkovan voimassa olevia EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteita, vaan edellyttää niiden kunnioittavan perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta myös välineellistetyn maahanmuuton tilanteissa.

Lopuksi

Ihmisoikeuskeskus toistaa aiemmin esittämänsä näkemyksen siitä, että muuttunut turvallisuusympäristö edellyttää varautumista ja reagoimista uudentilanteisiin uhkiin. Keskus haluaa kuitenkin edelleen painottaa, että perus- ja ihmisoikeudet, oikeusvaltio ja demokratia ovat yhteiskunnan arvoperusta, jolle turvallisuutta, kriisinkestävyttä ja luottamusta rakennetaan. Oikeusvaltion tulee kyetä puolustamaan täysivaltaisuuttaan ja kansallista turvallisuuttaan, mutta näin toimiessa ei kuitenkaan tule samalla heikentää oikeusvaltion keskeisiä periaatteita, kuten ehdottomien, kansainvälisissä sopimuksissa turvattujen ihmisoikeuksien kunnioittamista ja oikeusturvan toteutumista.

Tämän lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet Ihmisoikeuskeskuksen asiantuntijat Elina Hakala ja Sanna Ahola.

Jarna Petman

Johtaja

Hakala Elina
Ihmisoikeuskeskus