



YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

Lausunto

1 (6)

2.6.2022

VTDno-2022-640

Sisäministeriölle

Viite: VN/9938/2022
VN/9938/2022-SM-2

Lausunto luonnoksista hallituksen esityksiksi rajavartiolain ja valmiuslain muutoksiksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksista muutoksiksi rajavartiolakiin ja valmiuslakiin.

1. Muutokset rajavartiolakiin

Ehdotetut muutokset rajavartiolakiin mahdollistaisivat rajanylityspaikkojen sulkemisen tai aukiolon rajoittamisen ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten keskittämisen yhdelle tai useammalle rajanylityspaikalle. 16 § 2 mom. perustelujen mukaan perusteena kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten keskittämiseksi olisi maahanmuuton välineellistämisen tilanteet. Perustelujen mukaan siis normaalioloissa, myös muutoin kuin on todettu poikkeusolot ja sovellettu valmiuslakia, valtioneuvosto voisi tehdä edellä esitettyjä päätöksiä. Maahanmuuton välineellistämisen tilanteet määritellään seuraavasti (lihavointi lisätty):

”Pykälään lisättäisiin uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valtioneuvosto voisi päättää

keskittämisestä, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yhteiskunnan toimivuudelle. Viime vuosien tapahtumat ovat osoittaneet Euroopan unionin jäsenmaille, että osa sen rajanaapureista on ottanut muuttoliikkeiden ohjaamisen osaksi keinovalikoimaansa halutessaan syystä tai toisesta painostaa unionia tai sen yksittäistä jäsenmaata. Momentissa tarkoitettu tilanne olisi käsillä silloin, kun kyse on toisen valtion aktiivisista toimista, joilla pyritään aiheuttamaan Suomessa epävakautta tai kuormittamaan viranomaisia maahantuloa hyväksikäyttämällä, eli tilanteesta, jossa toinen valtio poliittisena painostuskeinona aktiivisesti ohjaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Suomeen. **Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.** Valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä 1 momentissa tarkoitettuun rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylityskentteen muunlaiseen rajoittamiseen. Momentin sääntely olisi sovellettavissa myös sisärajoilla silloin, jos sisärajavaltvonta on väliaikaisesti palautettu Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolain 15 §:n perusteella.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aiemmissa lausunnoissaan liittyen maahanmuuton välineellistämiseen tuonut esille palautuskiellon kansainvälisen oikeuden keskeisenä periaatteena, sekä tästä Suomelle johtuvat velvoitteet, jotka ilmenevät yksiselitteisesti myös perustuslain 9 § 4 momentista ja sen esitöistä, ml. vuoden 1994 perusoikeusuudistuksen esitöistä, ja josta johtuvat Suomen velvoitteet ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

Syksystä 2021 lähtien keskusteluissa niin Suomessa kuin koko EU:n alueella on vahvasti ollut Valko-Venäjän, sekä Puolan, Liettuan ja Latvian välisten

rajojen tilanne. On katsottu, että Valko-Venäjä on tuonut kolmansien maiden kansalaisia alueelleen ja ohjannut heitä eteenpäin unionin ulkorajoille keinona painostaa EU-maita. Huoli siitä, että maahanmuuttajia käytetään painostuskeinona, on johtanut poikkeustilojen julistamiseen ja myös erityisten lakien hyväksymiseen näissä jäsenvaltioissa. EU-komissio esitti myös päätösehdotuksen hätätilasäännöksistä, joiden perusteella Puola, Latvia ja Liettua voisivat luopua tietyistä turvapaikanhakijoiden vastaanoton minimivaihtimuksista, esimerkiksi hakijoiden rekisteröinnin tai lasten koulunkäynnin osalta. Esitys sai kuitenkin laajaa kritiikkiä, ja muutoinkin ”pushback”-käytäntöjä EU:n rajoilla on arvosteltu niin Euroopan parlamentissa, YK:n pakolaisjärjestön, ja ihmisoikeusjärjestöjen taholta.

Ehdoton palautuskielto, mikä luonnollisesti edellyttää mahdollisuutta esittää turvapaikkahakemus, ei ole näissä oloissa toteutunut esimerkiksi Puolassa. Tiedossa on, että Puolasta on käännytetty ihmisiä ilman että heillä on ollut mahdollisuus hakea turvapaikkaa, ja Valko-Venäjän ja Puolan raja-alueilla on kuollut ihmisiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsitteli ajanjaksoilla 20.8.2021-18.2.2022 69 täytäntöönpanon keskeyttämishakemusta, jotka koskivat 270 henkilöä. 65 tapauksessa tuomioistuin teki päätöksen keskeyttämispyynnöstä sopimusvaltioille. Helmikuun lopussa 12 näistä keskeyttämisspääöksistä oli voimassa. Suurin osa (50) koski Puolaa, loput Latviaa ja Liettuaa. (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tiedote 21.2.2022, <https://hudoc.echr.coe.int/fre-press#%7B%22itemid%22:%5B%22003-7264687-9892524%22%7D>).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös ratkaissut unionin ulkorajavalvontaan liittyviä valituksia, kuten tuoreessa tapauksessa M.H. ja muut v. Kroatia, 18.11.2021. Siinä tuomioistuin totesi Kroatian rikkoneen muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklaa (joukkokarkotuksen kieltö). Tapaus koski afganistanilaista perhettä, joka pyrki Serbiasta Kroatiaan hakemaan turvapaikkaa, mutta heidät käännytettiin ja kehoitettiin palaamaan Serbiaan rautatietä pitkin, ilman että heille annettiin mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Perheen tytär joutui junaonnettomuuteen ja kuoli. Myöhemmin perhe palasi Kroatiaan ja sai hakea turvapaikkaa, jolloin heidät siirrettiin säilöönottokeskukseen rajalla.

On ensiarvoisen tärkeää, että niin unionin kuin Suomen kansallisissa toimissa huolehditaan siitä, että oikeus hakea turvapaikkaa ja saada palautuskiellon suojaa turvataan. Sisäministeriön työryhmä, jonka tehtävänä oli

selvittää lainsäädännön muutostarpeita muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen, julkaisi selvityksensä 24.2.2022 ([Sisäministeriön julkaisu 2022:20](#)). Yhdenvertaisuusvaltuutettu korosti [lausunnossaan](#) työryhmälle palautuskiellon ehdottomuutta sekä joukkokarkotuksen kieltoa, joilla on niin perustuslain kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan perusoikeusasiakirjan vahva suoja. On syytä tarkoin arvioida esimerkiksi mahdollisen rajamenettelyn kielteisiä vaikutuksia turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksille, ja tältä osin hallituksen esitysluonnos on varsin ylimalkainen.

Palautuskieltoon sisältyy, että valtion on tarjottava todellinen ja tehokas mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Tästä veloitteesta todetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa N.D. ja N.T. vastaan Espanja kohdassa 209 seuraavasti:

209. With regard to Contracting States like Spain whose borders coincide, at least partly, with external borders of the Schengen Area, the effectiveness of Convention rights requires that these States make available genuine and effective access to means of legal entry, in particular border procedures for those who have arrived at the border. Those means should allow all persons who face persecution to submit an application for protection, based in particular on Article 3 of the Convention, under conditions which ensure that the application is processed in a manner consistent with the international norms, including the Convention. In the context of the present case, the Court also refers to the approach reflected in the Schengen Borders Code. The implementation of Article 4 § 1 of the Code, which provides that external borders may be crossed only at border crossing points and during the fixed opening hours, presupposes the existence of a sufficient number of such crossing points. In the absence of appropriate arrangements, the resulting possibility for States to refuse entry to their territory is liable to render ineffective all the Convention provisions designed to protect individuals who face a genuine risk of persecution.”

Vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, mm. N.D. ja N.T.-tapauksessa, on annettu valtioille mahdollisuus puuttua esim. väkivaltaiseen maahantuloon, perusedellytyksenä on kuitenkin aina oltava todellinen ja tehokas mahdollisuus maahanpääsyyn. Nyt luonnoksessa varsin ylimalkaisin perusteluin mahdollistettaisiin turvapaikkahakemuksen jättämisen rajoittamisen jopa yhteen rajanylityspaikkaan, Suomen 1348 km pituisella ulkorajalla. On katsottavissa, että kyse on perustuslain 9 § 4 momentissa ilmaistun perusoikeuden, palautuskiellon, rajoituksesta, joka kohdentuisi joihinkin Suomesta turvapaikkaa hakeviin henkilöihin. Tällaisen rajoituksen, ja samalla erilaisen kohtelun, tulisi perustua lakiin, sekä olla välttämätön ja oikeasuhtainen.

Edellä lainatussa perustelujen osassa välttämättömyyttä perustellaan seuraavasti:

Laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yhteiskunnan toimivuudelle.

Silti perusteluissa myöhemmin todetaan, että valtioneuvosto voisi päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rajoituksista myös ilman, että kyse olisi laajamittaisesta maahantulosta:

Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Esityksessä jää täysin avoimeksi, mikä tuon vakavan uhan luonne on, mikäli kyse ei ole suuresta määrästä turvapaikanhakijoita, eivätkä myöskään poikkeusolojen toteamisen edellytykset toteudu.

Edellä esitetyn perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että:

- Säännökseen tulee kirjata, että valtioneuvoston päätöksellä rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa on varmistettava, että hakijoilla säilyy todellinen ja tehokas mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tämä ei toteutuisi silloin, jos kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettäisiin esimerkiksi vain yhteen rajanylityspaikkaan Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.
- Rajapisteiden aukiolon ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskeville rajoituksille tulisi määritellä selkeät kriteerit rajavalvontalain 16 § 2 momentissa, tai vähintäänkin perusteluissa määritellä tarkemmin, milloin rajoittaminen olisi mahdollista.

2. Valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen täydentäminen

Lausunnolla on nyt myös muutos valmiuslakiin, jonka nojalla liikkumista raja-alueilla ja rajojen yli voitaisiin rajoittaa myös sisärajoilla. Valtuutettu korostaa, että vapaalla liikkuvuudella erityisesti Pohjois-Suomessa, niin

Tornionjokilaaksossa kuin pohjoisemmassa, mukaan lukien saamelaisalueella, on keskeinen merkitys alueen asukkaiden perhe-elämälle, työnteolle, elinkeinon harjoittamiselle ja myös palvelujen saatavuudelle. Aivan erityisesti valtuutettu esittää huolensa Norjan, Ruotsin ja Suomen saamelaisalueiden välisen vapaan liikkuvuuden osalta. Esitysluonnoksesta on ennen sen antamista käytävä saamelaiskäräjälain 9 § mukainen neuvottelu saamelaiskäräjien kanssa.



Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Kristina Stenman