

Sisäministeriö

AI FI 42/2022

2.6.2022

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

W: [amnesty.fi](http://amnesty.fi)

## Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

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 muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty Internationalin Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

### 1. Sisäministeriön ehdotus

Sisäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi, jolla muutettaisiin rajavartiolakia. Rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen lisäksi rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysmuuttoliikenteen rajoittamisesta, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Rajavartiolakiin lisättäisiin myös täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle sekä uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen lakisääteissä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä parantaa Rajavartiolaitoksen varautumista myös poikkeusoloihin.

Kuten esityksessä todetaan, ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Muutosehdotuksilla on vahva kytkös niin perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin kuin EU-oikeuteen. Nyt suunnitteilla oleviin lakimuutoksiin liittyy vakavia ihmisoikeusloukkausten riskejä liittyen erityisesti turvapaikanhakijoiden oikeuksiin.

Rajavartiolain ehdotetut uudistukset heikentävät perustavanlaatuisia oikeutta turvapaikanhakuun ja altistavat samalla myös palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on antanut useita ratkaisuja edellä mainittujen oikeuksien loukkaamiseen liittyen ja se tutkii uusia valituksia

paraikaa. Lisäksi ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa oleva lainsäädäntö heikentää oikeusvarmuutta ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä.

Mahdollinen hybridiavaikuttamisen tilanne ei vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti ”välikappaleina” tällaisessa tilanteessa. Tilanteessa hakijoiden haavoittuva asema korostuu entisestään ja tämän tulisi näkyä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa. Perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen turvaamisen on oltava lainsäädäntöuudistusten reunaehto.

Amnesty katsoo, että ehdotukset tulee hylätä. Kyseisillä ehdotuksilla on suuri riski vakaville ihmisoikeusloukkauksille. Mikäli ehdotukset viedään eteenpäin, tulee niitä vähintään täsmentää ja varmistaa, että turvapaikanhakijoiden oikeudet toteutuvat tosiasiallisesti eikä palautuskieltoa loukata.

## **2. Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen**

Ehdotuksessa esitetään rajanylitysliikenteen rajoittamista joko sulkemalla raja kokonaan tai rajoittamalla rajanylitysliikennettä ilman, että rajanylityspaikka suljetaan kokonaan. Sulkemisen on oltava välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Lisäksi ehdotetaan, että valtioneuvoston päätöksestä voidaan keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Perustelujen mukaan valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä rajanylityspaikan sulkemista tai rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan ehdotuksen kanssa.

Edellä mainituilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Perusteluissa mainitaan, että rajanylitysmahdollisuuksien kokonaisuus tulee rajoituksia tehdessä ottaa huomioon. Rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on oltava avoinna riittävästi muita rajanylityspaikkoja, jotta momentissa mainitut oikeudet voivat käytännössä toteutua.

### **2.1. Turvapaikkahakemuksen ottaminen käsittelyyn, jos henkilö ei saavukaan avoinna olevan rajanylityspaikan kautta**

Esityksessä todetaan, että kansainvälisen suojelun keskittämistä koskevilla toimilla ei poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa, vaan tarkoitus olisi ohjata henkilöitä käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Rajavartioviranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin, käskyin ja kehotuksin. Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.

Perusteluissa siis viitataan ulkomaalaisen saapumiseen Suomen alueelle ilman nimenomaista mainintaa siitä, että henkilö voi jättää Suomen rajalla turvapaikkahakemuksen. Esityksessä jää nyt epäselväksi, miten

viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, jos hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspisteelle.

Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on Suomen perustuslain näkökulmasta raja-alueella oleskellessaan Suomen viranomaisen lainkäyttövallanpiirissä ja myös unionin turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi siitä alkaen, kun henkilö on saapunut rajalle.

Ihmisoikeuksien turvaamisen ja oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että säännökset ovat riittävän yksiselitteisiä ja kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaisia siinä, milloin ulkomaalainen on saapunut Suomen lainkäyttövallan piiriin siten, että turvapaikkahakemus on otettava käsittelyyn. Kyse on kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeusturvasta, sillä turvapaikkahakemuksen asianmukaisen vireille saattamisen laiminlyönti voi johtaa peruuttamattomiin oikeudenmenetyksiin. Toisaalta kyse on myös virkavastuun kohdentumisesta.

Amnesty katsoo, että viranomaiset eivät voi olla vastaanottamatta kansainvälisen suojelun hakemuksia henkilön tullessa raja-asemalle, vaikka kyseinen raja-asema ei kuuluisi keskittämisen piiriin, mikäli turvapaikanhakija joutuisi liikkumaan keskittämisen piiriin kuuluvalla raja-asemalle kohtuuttomissa oloissa esimerkiksi hakijaa uhkaavan vaaran (kuten viranomaisten tai muiden tahojen hakijaan kohdistaman vainon tai muiden ihmisoikeusloukkausten uhan vaara) takia, matkan pituuden tai vaikeuden takia, hakijan henkilökohtaisista ominaisuuksista tai olosuhteista johtuvista seikoista tai muusta syystä.<sup>1</sup> Muutoin tosiasiallinen oikeus turvapaikanhakuun ei toteudu ja palautuskiellon loukkaus tulee arvioitavaksi. Tämä tulee lainsäädännössä täsmentää.

## **2.2. Tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn**

Kuten esityksessä todetaan, niin tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, jotta heidän oikeutensa hakea turvapaikkaa voi käytännössä toteutua. Perusteluissa puhutaan monin paikoin rajanylityspaikoista, mutta itse lakiteksti mahdollistaisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen jopa yhteen paikkaan.

Tapauksessa vuodelta 2020 N.D. ja N.T. v. Espanja, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että Espanja ei ollut loukannut joukkokarkotuksen kieltoa, koska Melillassa oli rajantarkastuspiste 13 km:n pituisella rajalla, jossa saattoi päiväsaikaan hakea turvapaikka. Lisäksi EIT kiinnitti huomiota siihen, että lisäksi kolmansien maiden kansalaisilla oli ainakin jonkinlainen mahdollisuus saada humanitaarisia viisumeja lähimmästä Espanjan konsulaatista.<sup>2</sup> Tästä EIT:n ratkaisusta ei voi vetää sitä johtopäätöstä, että yksi rajatarkastuspiste Suomen ja Venäjän noin 1300 kilometriä pitkällä olisi riittävä. On syytä myös mainita, että rajanylityspaikan auki pitäminen esimerkiksi Ruotsin vastaisella rajalla ei ole riittävää itärajan yli tulevien turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamiseen.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu toteaa kirjeessään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle, että kuten tuomioistuimen oikeuskäytännöstäkin on todettavissa, pelkästään niin sanotusti "paperilla" olevan mahdollisuuden olemassaolo turvapaikkahakemuksen jättämisestä rajalla ei ole riittävä sen toteutukseksi, että

---

<sup>1</sup> Katso viranomaisten taholta tulevista ihmisoikeusloukkauksista esimerkiksi turvapaikanhakijoiden tilanne Puolan ja Valko-Venäjän rajalla: [https://www.amnesty.fi/uudet-todisteet-turvapaikanhakijoiden-kaltoinkohteluista-puolan-ja-valko-venajan-rajalla-paljastavat-valtioiden-tekopyhyyden/?post\\_date=20220412142502](https://www.amnesty.fi/uudet-todisteet-turvapaikanhakijoiden-kaltoinkohteluista-puolan-ja-valko-venajan-rajalla-paljastavat-valtioiden-tekopyhyyden/?post_date=20220412142502)

<sup>2</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin N.D. ja N.T. v. Espanja: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%7D>.

hakijat aidosti ja tehokkaasti voisivat päästä maahan hakemaan kansainvälistä suojelua.<sup>3</sup> Esimerkiksi yksin tulleilla lapsilla ja lapsiperheillä, vanhuksilla, vammaisilla, muutoin haavoittuvassa asemassa olevilla voi olla vaikeuksia liikkua auki olevalle rajapisteelle, mikäli lähin rajanylityspaikka on heiltä suljettu. Silloin tosiasiallinen oikeus turvapaikanhakuun ei toteudu. Henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi myös sääolosuhteet ja saatavilla olevat kulkuyhteydet voivat merkittävästi vaikeuttaa matkustamista.

Turvapaikkamenettelyssä on aina varmistettava tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälisen suojelun hakemus, hakemusten rekisteröinti, oikeus neuvontaan ja oikeusapuun, laadukas puhuttelu, perusteellinen ja yksilöllinen asian käsittely, johon liittyy haavoittuvan aseman tunnistaminen sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Ottaen lisäksi huomioon mahdollisuuden rajamenettelyn käyttöönottoon, oikeuksien toteutumisen varmistaminen on erityisen vaativaa, mikäli kansainvälisen suojelun hakeminen keskitetään ainoastaan yhteen rajanylityspaikkaan, minkä ehdotus nykyisellään myös mahdollistaa.

Rajaliikennettä rajoitettaessa sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisessä tulee turvata turvapaikanhakijoiden oikeudet sekä tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn myös tosiasiallisesti saavutettavissa olevin rajanylityspaikoin.

## **2.3 Muiden ihmisoikeusloukkausten vaara**

### **Palautuskielto**

Palautuskielto sisältyy useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Se sisältyy eksplisiittisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (33 artikla), kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen (3 artikla), Euroopan Unionin perusoikeuskirjaan (19 artikla) sekä vakiintuneen tulkintakäytännön myötä kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen ja oikeuskäytännön perusteella myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen (EIS).

Palautuskielto on kirjattu myös perustuslakiin. Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa Suomen viranomaiset siirtävät ulkomaalaisen toiseen valtioon. Kiellettyä on myös henkilön kuljettaminen Suomesta sellaiseen maahan, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen maahan ja tämän seurauksena mahdollisesti kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan mukainen velvollisuus kunnioittaa palautuskieltoa, pakolaissopimusta ja muita sopimuksia turvapaikkapolitiikassa pätee kaikissa tilanteissa, myös ehdotuksen kuvaamassa poikkeustilanteessa. Palautuskielto, syrjinnän kieltä ja joukkokarkotusten kieltä ovat ehdottomia ihmisoikeusvelvoitteita, joita ei saa rajoittaa ja joista ei saa poiketa missään olosuhteissa.

Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joukoittainen maahantulo tai siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän huomattava kasvu ei vapauta valtiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan (kidutuksen kieltä) mukaisista velvoitteista, joihin palautuskielto kytkeytyy.

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella valtiot eivät voi jättää käsittelemättä rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan esitettyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ottamatta riskiä palautuskiellon (EIS 3 artikla) ja/tai ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon (EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla) loukkaamisesta. Pääsyn epäminen ja suora käännästäminen rajalla ilman minkäänlaista arviota siitä, olisivatko käännettävät

---

<sup>3</sup> Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights R.A. and others v. Poland (no. 42120/21): <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a5527a>.



mukaan maahanpääsy voidaan estää. Tämä edellyttää kuitenkin, sitä että mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tosiasiallisesti käytettävissä siihen tarkoitettulla raja-asemalla.

Toisin sanoen arviointi siitä, mitä tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tarkoittaa, on hyvin olennainen ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissakin todetaan, jotta tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan, olisi varmistettava, että tähän tarkoitukseen avoimina olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä.

Ratkaisua N.D ja N.T.v Espanja on myös kritisoitu muun muassa siitä, miten turvapaikanhakijoiden omaa moitittavaa toimintaa on arvioitu. Esimerkiksi Puolan rajalla on raportoitu toistuvasti tilanteista, joissa Valko-Venäjän viranomaiset ovat antaneet heille väärä tietoa ja ohjanneet heitä tiettyihin paikkoihin ja pakottaneet heidät ylittämään rajan uhkailemalla ja käyttämällä fyysistä väkivaltaa.<sup>9</sup>

Lisäksi Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu on todennut, että tilanteessa, jossa henkilöt ylittävät rajan epäsäännöllistä reittiä pitkin ja heidät palautetaan välittömästi takaisin, pelkästään heidän informoimisensa siitä, että he voivat hakea maahanpääsyä virallisella rajanylitysasemalla tai heidän ohjaamisensa viralliselle asemalle, ei vielä takaa, että valtio noudattaa siten ihmisoikeusveloitteitaan, kuten palautuskiellon periaatetta sekä oikeusturvatakeita.<sup>10</sup>

Esityksen perusteluissa mainitaan, että nyt ehdotetulla sääntelyllä ei vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa, mutta esimerkit muista maista osoittavat toista. Kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt raportoivat ihmisoikeusloukkauksista EU:n ulkorajoilla valtioissa, kuten Bulgariassa, Kroatiaassa, Kyproksella, Kreikassa, Unkarissa ja Maltalla.<sup>11</sup> Raporteissa on nostettu esille väkivalta turvapaikanhakijoita kohtaan, laittomat push backit ja turvapaikanhakuoikeuden estäminen. Frontex eli Euroopan raja- ja merivartiostoverasto ei ole kyennyt turvaamaan ihmisoikeuksia, vaikka on todistetusti ollut mielivaltaisista käännetyksistä tietoinen ja on siten itsekin syyllistynyt ihmisoikeusloukkauksiin.

## **2.4 Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytykset ja sääntelyn oikeasuhtaisuus**

Esityksen perusteluissa todetaan, että sääntelyllä ei vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa ja että sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit. Esityksessä ei ole kuitenkaan millään tavalla arvioitu sitä, miten haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet tosiasiasa toteutuvat ja miten esitys heihin vaikuttaa. Näin ollen ei voida tehdä johtopäätöstä, etteivät heidän oikeutensa vaarantuisi. On pikemminkin oletettavaa, että esitys vaikuttaa heikentävästi juuri haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaan, mikäli heidän täytyy liikkua mahdollisesti pitkiäkin matkoja tietyille rajanylityspaikalle. Esityksessä ei ole huomioitu, miten esimerkiksi raskaana olevat naiset, pienet lapset, traumatisoituneet ihmiset, vammaiset ihmiset tai luku- ja kielitaidottomat ihmiset saavat tiedon oikeasta rajanylityspaikasta, löytävät sinne ja pystyvät sinne liikkumaan mahdollisesti vaikeissa olosuhteissa.

---

<sup>9</sup> Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights R.A. and others v. Poland (no. 42120/21): <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a5527a>.

<sup>10</sup> Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights R.A. and others v. Poland (no. 42120/21): <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a5527a>.

<sup>11</sup> Ks. esim. Human Rights Watch, Frontex Failing to Protect People at EU Borders: <https://www.hrw.org/news/2021/06/23/frontex-failing-protect-people-eu-borders> ja Amnesty International, Greece: Violence, Lies and Pushbacks: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/4307/2021/en/>.

Lisäksi on syytä nostaa esille, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytyksenä on ehdotetussa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa sen välttämättömyys vakavan uhan torjumiseksi. Ehdotettu uusi 2 momentti poikkeaa siten rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevasta pykälän 1 momentista, jossa vakava vaara on kytketty yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen. Ylipäänsä esityksessä käytetyt käsitteet - vakava uhka, kansallinen turvallisuus ja yleinen järjestys sekä myös laajamittainen maahantulo – ovat kaikki erittäin epämääräisiä termejä, joita ei ole mitenkään määritelty.

Ehdotetussa 2 momentissa ei ole esimerkiksi määritelty tarkemmin, mihin etuihin vakavan uhan tulee kohdistua tai mitä vakavalla uhalla oikeastaan tarkoitetaan. Perusteluissa todetaan, että vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Ehdotuksessa ei siten millään tavalla esitetä millä perusteilla uhka ja sen vakavuus määritellään ja arvioidaan. Oikeuksien rajoittamisen perusteet jäävätkin todella epämääräisiksi eikä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus toteudu. Myös rajoitusten suhteellisuutta on vaikea arvioida, kun uhka-arvio jää niin täsmällisemmäksi.

Esityksessä on tarkoitus vastata ennen kaikkea vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan muuttoliikkeen välineellistämiseen. Ehdotettu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen soveltuu myös sellaiseen laajamittaiseen maahantuloon, johon ei liity vieraan valtion aktiivisia toimia tai minkään tahon pyrkimystä käyttää oikeuksia väärin tarkoitukseen. Tämä jää perusteluissa kuitenkin vähälle huomioidulle. Laajamittaista maahantuloa ei ole määritelty tarkemmin esimerkiksi sen osalta, kuinka monta henkeä laajamittaisuudella tarkoitettaisiin.

Esimerkiksi Puolan rajalle saapuneiden hakijoiden määrä (marraskuun 2021 tietojen mukaan Valko-Venäjän ja Puolan rajalla on ollut noin 2000 henkilön ryhmä<sup>12</sup>) ei ollut erityisen suuri, jos sitä verrataan Euroopassa vuosittain käsiteltävien turvapaikkahakemusten määrään. Puolalla, kuten kaikilla muillakin EU:n jäsenvaltioilla, tulee/tulisi olla valmiudet käsitellä kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten hakemukset asianmukaisesti.

Suomen turvapaikkamenettelyssä on 1990-luvulta lähtien pystytty käsittelemään huomattavasti suurempia hakemuskäymiä vuosittain. Esimerkiksi vuonna 2003 hakijoita oli 3221, vuonna 2004 heitä oli 3861 ja vuonna 2005 heitä oli 3574. Vuonna 2015 Suomesta haki turvapaikkaa yhteensä 32 477 ja vuonna 2016 yhteensä 5 647 henkeä.<sup>13</sup>

Lisäksi Ukrainan kriisi on osoittanut, että huomattavasti suurempiakin määriä suojelun tarpeessa olevia ihmisiä on pystytty vastaanottamaan ja heidän oleskelulupahakemuksensa käsittelemään erittäin tehokkaasti ja inhimillisesti. Näyttääkin siltä, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton ongelmassa on kyse heikosta poliittisesta tahtotilasta eikä niinkään suurien määrien suojelun tarpeessa olevien ihmisten vastaanoton mahdottomuudesta. Kaikkien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien oikeudet tulee taata ja vastaanotosta huolehtia inhimillisellä ja kestäväällä tavalla. Ensisijainen keino vastata hybridihaikuttamiseen tuleekin olla näiden valmiuksien vahvistaminen ja ylläpitäminen esimerkiksi resurssoinnin keinoin, ei rajoja sulkemalla ja turvapaikanhakuoikeutta rajoittamalla.

### 3. Rajaesteet

Henkilön voidaan katsoa saapuneen maahan paitsi silloin, kun hän on fyysisesti rajojen sisäpuolella myös silloin, kun hän on tosiasiallisesti valtion tai sen toimijoiden tehokkaan ja tosiasiallisen kontrollin piirissä rajojen

<sup>12</sup> <https://yle.fi/uutiset/3-12180959>

<sup>13</sup> Migri, Tilastot: <https://tilastot.migri.fi/index.html#applications/23330/49?end=623>.

ulkopuolella.<sup>14</sup> Esimerkiksi tapauksessa *Hirsi Jamaa & Others v. Italy* EIT katsoi, että kun valtio kielsi avomerellä mahdollisia siirtolaisia ja turvapaikanhakijoita kuljettanutta laivaa saapumasta maihin, laivan matkustajat tosiasiaassa tulivat tuon toimen (maahantulon kieltämisen) kautta valtion hallinnan alle.<sup>15</sup> Matkustajat nauttivat samanlaista oikeussuojaa kuin valtion alueelle saapuneet henkilöt.

Tapauksessa *N.D. & N.T. v. Espanja* EIT katsoi, että kun henkilöt olivat ylittäneet yhden kolmesta raja-aidasta, he olivat valtion alueella ja oikeuksien piirissä. EIT myös linjasi, että aidoilla ei saa muuttaa rajaa. Ratkaisussa myös toisaalta todettiin, että Espanjan lainkäyttövalta kyseisiä henkilöitä kohtaan astui voimaan samalla hetkellä, kun sen poliisi käytti tehokasta kontrolliaan heihin.<sup>16</sup>

Täten myös rajaesteisiin ja niiden mahdollisiin ylityksiin liittyy paljon tulkinnanvaraisia ja ihmisoikeusloukkauksille altistavia kysymyksiä. Kuten on jo yllä todettu, on syytä miettiä jo valmiiksi, miten mahdollisissa rajaesteiden ylitystapauksissa toimitaan niin, että ei syöllistyä ihmisoikeusloukkauksiin. Rajaesteillä ei saa tosiasiallisesti estää turvapaikanhakua.

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

Ehdotetun valmiuslain uuden 122 d §:n mukaan 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa (muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia) voidaan valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua Suomen valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä taikka rajoittaa sitä, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Lisäksi valmiuslain rikkomista koskevaa 133 § ehdotetaan täydennettäväksi siten, että valmiuslakirikkomuksena pidettäisiin myös ehdotetussa 122 d §:ssä ehdotettua liikkumis- ja oleskelurajoituksen rikkomista.

Hallituksen esitystä koskevissa laatuohjeissa todetaan, että hallituksen esitys toimii valmistelun ja päätöksenteon perustana eduskunnassa.<sup>17</sup> Se palvelee myös tulevaa lain tulkintaa ja soveltamista. Lisäksi se palvelee yhteiskunnallista keskustelua ja tutkimusta. Hallituksen esitykselle annetun suuren painoarvon takia on välttämätöntä, että sen laatuohjeissa noudatetaan asianmukaista laatuohjeistusta. Ohjeissa todetaan, että säännökohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Tämän vuoksi lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys on selkeästi selostettava, huomioiden muun muassa minkälaisia muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät.

Puutteellisesti valmistellulla lainsäädännöllä on suurentunut riski olla ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ehdotuksessa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on lähes olematonta. Perusteluissa todetaan esimerkiksi, että maahantulon välineellistämisen, laajamittaisen maahantulon tai muun hybridivaikuttamisen tilanteessa rajavyöhykkeellä liikkuvien ihmisten määrä lisääntyy merkittävästi, jolloin tilapäisiä liikkumis- ja oleskelurajoituksia voi olla välttämätöntä määrätä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että

<sup>14</sup> Moria Paz, *The Legal Reconstruction of walls: N.D and N.T. v. Spain*, 2017,2020. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, Vol. 22, Issue 3 (2020), pp. 693-724.

<sup>15</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien, *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%227765/09%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>.

<sup>16</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien *N.D. ja N.T. v. Espanja*:

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%5D%7D>.

<sup>17</sup> Hallituksen esityksen laatuohjeet, Finlex: <http://helo.finlex.fi/ii-hallituksen-esitysten-laatuohjeet/hallituksen-esitysten-laatuohjeet/>



”kiinniotettavien määrän kasvaessa myös voimankäyttötilanteiden todennäköisyys ja niiden potentiaalinen vakavuus kasvaa.” Ottaen huomioon, että luonnostekstin perusteella valmiuslain muutos vaikuttaa olennaisesti esimerkiksi liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen koskemattomuuden rajoittamiseen, tulisi rajoitusten välttämättömyys ja suhteellisuus arvioida perusteellisesti sekä varmistaa myös ehdotetun sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus. Puutteellisen perus- ja ihmisoikeus arvioinnin takia on mahdotonta arvioida nyt käsillä olevan muutosehdotuksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta suhteessa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen.

Amnesty kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että ehdotuksen perusteluissa ei ole arvioitu ollenkaan, miten kyseinen ehdotus vaikuttaa turvapaikanhakijoiden oikeuksiin, erityisesti oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Amnesty katsoo, että tässä ehdotettuun valmiuslakia muuttavaan sääntelyyn liittyy samanlainen vakavien ihmisoikeusloukkausten vaara kuin rajavartiolaiton muutosehdotuksiin. Liikkumisen ja oleskelun kieltäminen rajan läheisyydessä voi aiheuttaa turvapaikanhakuoikeuden estymisen sekä johtaa tosiasiallisesti palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksiin.

Kuten Amnesty huomautti jo rajavartiolaiton muutosta koskevassa osuudessa, laajamittaiseen maahantuloon tulee varautua vastaanottojärjestelmää sekä turvapaikkamenettelyä kehittämällä ja resursseja lisäämällä eikä rajoja sulkemalla.

## **5. Muita huomioita**

### **5.1 Vuosien 2015–2016 tilanne**

Vuosina 2015–2016 Suomeen saapui poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. Vaikka hakijoita oli paljon, tilanne oli kaiken kaikkiaan eri puolilla Suomea rauhallinen eikä tilanne uhannut Suomen kansallista turvallisuutta.

Kuitenkin samaan aikaan hätäisellä ”viestivällä lainsäädännöllä” hakijoiden oikeuksia ja mahdollisuuksia suojelun saamiseksi ja perheenyhdistämiseen heikennettiin, valitusaikoja lyhennettiin ja kynnystä sekä laadukkaan oikeusavun saamiseksi, että asian saattamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi nostettiin. Muutoksia perusteltiin muun muassa sillä, että Suomen ei haluta näyttäväntyvän erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Voidaan todeta, että suurin osa uudistuksista oli perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia eikä muutoksia kyetty perustelemaan asianmukaisesti.<sup>18</sup>

Turvapaikkamenettelyn ongelmista näiden muutosten seurauksena on tehty useampia selvityksiä, ja Suomi on saanut myös kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä useita huomautuksia lainsäädännöstään.<sup>19</sup> Aikataulupaineet ja lakimuutosten laadinnan laatuongelmat johtivat uusintahakemusten määrän kasvamiseen ja useiden hakijoiden prosessit kestivät huomattavan kauan. Turvapaikkamenettelyssä on edelleen käsittelyssä vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksia.

Lainsäädäntöuudistukset, joita ei kyetä perustelemaan asianmukaisesti ihmisoikeudet ja perusoikeudet huomioon ottaen johtavat vääjäämättä perus- ja ihmisoikeusloukkauksiin. Poliittinen ”tahtotila” ei ole

---

<sup>18</sup> On syytä korostaa, että turvapaikanhakeminen on perus- ja ihmisoikeus ja siihen voidaan kohdistaa lakiin perustuvia rajoituksia, mutta niiden on oltava välttämättömiä tietyn hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Tällaisia ovat kansallinen turvallisuus, maan taloudellinen hyvinvointi, rikollisuuden estäminen, terveyden tai moraalin suojaaminen tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaaminen.

<sup>19</sup> Ks. esim. Euroopan neuvoston rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komitea, Suomea koskeva raportti: CRI(2019)38, 10.9.2019: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-finland-finnish-translation-/1680972fa8> ja YK:n ihmisoikeuskomitean suositukset Suomelle, CCPR/C/FIN/CO/7, 1.4.2021: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/CCPR\\_C\\_FIN\\_CO\\_7\\_44648\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/FIN/CCPR_C_FIN_CO_7_44648_E.pdf).

oikeutettu eikä laillinen peruste olla soveltamatta Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia niiden edellyttämällä tavalla.

Varautumisesta on pidettävä huolta, niin että kapasiteettia on niin rajalla, Maahanmuuttovirastossa, vastaanottojärjestelmässä kuin oikeusavussa huolehtia oikeudenmukaisesta turvapaikkamenettelystä ja inhimillisestä hakijoiden vastaanotosta. Kestävässä ja uskottavassa turvapaikkajärjestelmässä lähtökohdan on oltava hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

## 5.2 Kokonaisvaltainen arviointi

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 16/2022 vp – U 15/2022 vp koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi kiinnittänyt huomiota siihen, että rajasäännöstöä kehitetään tällä hetkellä useassa eri osassa. Perustuslakivaliokunta toteaa, että toisiinsa läheisesti liittyvien EU-säädösehdotusten osalta olisi syytä arvioida niiden kumulatiivisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta kehottaa hallitusta myös pyrkimään vaikuttamaan siihen, että tällainen kokonaisarviointi suoritettaisiin myös EU:n toimesta.<sup>20</sup>

Amnesty huomauttaa, että tänä keväänä on annettu useita kansallisia muutosehdotuksia, joilla on vaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeuksiin. Näiden kumulatiivisia vaikutuksia tulee arvioida myös yhdessä, ei vain jokaisen yksittäisen hankkeen kontekstissa. Esimerkiksi nyt käsillä oleva rajavartiolaiton uudistus ja rajamenettelyä koskeva uudistus liittyvät kiinteästi toisiinsa.

## 5.3 Haavoittuvan aseman huomioimisesta

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevista perusteluissa todetaan, että sääntelyllä ei vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. On syytä muistaa, että turvapaikanhakijat ovat usein jo lähtökohdaltaan haavoittuvassa asemassa ja esimerkiksi yksin tulleet turvapaikanhakijalapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös muuttoliikettä välineellistävässä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, vaikka hybridi vaikuttamisessa käytetään myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

## 6. Lopuksi

Amnesty katsoo, että nyt esitetyt ehdotukset luovat vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaran. Niillä loukataan mahdollisesti muun muassa perustavanlaatuista oikeutta turvapaikanhakuun, ehdotonta palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. Turvapaikanhakuoikeuden tulee olla tosiasiallinen eikä mahdollisesti yksi tai harva rajanylityspaikka, johon turvapaikanhaku olisi keskitetty, ole riittävä Suomen kokoisen valtion ulkorajalla.

Myöskään vakavan uhan ja laajamittaisen maahantulon käsitteet eivät täytä lainsäädännön tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksia, eikä oikeuksien rajoitusten suhteellisuutta ole myöskään oikeastaan mitenkään arvioitu. Vaikuttaakin siltä, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoitukset eivät ole suhteellisia, etenkin kun otetaan huomioon muun muassa haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset. Lisäksi esimerkiksi laajamittaiseen maahantuloon tulee varautua ensisijaisesti vastaanottojärjestelmää sekä turvapaikkamenettelyä kehittämällä ja

---

<sup>20</sup> Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp– U 15/2022 vp, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL\\_16+2022.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_16+2022.pdf).

resursseja lisäämällä. Varautuminen ihmisoikeuksia heikentämällä ei ole hyväksyttävää. Valtion velvollisuus on noudattaa sitä sitovia ihmisoikeusvelvoitteita sekä edistää niitä.

Kun otetaan huomioon lisäksi se, että itärajalta tulee Suomeen venäläisiä turvapaikanhakijoita, on turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallinen rajoittaminen, mihin ehdotetut muutokset johtaisivat, erittäin ongelmallista. Venäjällä on jo pitkään heikennetty ihmisoikeuksia ja kehitys on Ukrainan sodan alettua kiihtynyt. Erityisesti ihmisoikeuspuolustajat ovat Venäjällä vaarassa ja ehdotetut muutokset vaikeuttavat erityisesti heidän pääsyään turvaan.

Amnesty katsookin, että ehdotuksia ei tule ottaa käyttöön. Mikäli niitä kuitenkin päätetään viedä eteenpäin, tulee varmistaa, että tosiasiallinen oikeus turvapaikanhakuun täyttyy kaikilla suojelua hakevilla ihmisillä.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen  
Oikeudellinen asiantuntija