



Sisäministeriölle
25.3.2024

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (VN5349/2024)

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Esitys merkitsee perustuslain ja ihmisoikeussopimusten vastaisesti puuttumista useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin, myös perusoikeusjärjestelmän ytimeen puuttumista.

Ehdotus on ristiriidassa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten sekä Euroopan unionin lainsäädännön ja perusoikeusirjan kanssa. Ehdotus on ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon kanssa.

Lausuntoajan johdosta lausunnossa ei ole mahdollista käydä läpi kattavasti ja yksityiskohtaisesti kaikkia ehdotuksen ongelmallisia yksityiskohtia ja niiden vaikutuksia eikä kaikilta osin esityksen ristiriitaisuutta ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden sekä kansainvälisen oikeuskäytännön kanssa.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitystä. Ainoa oikeusvaltioperiaatteen mahdollistama ratkaisu on, että esityksestä luovutaan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki, jossa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvosto voisi päättää turvapaikanhaun estämisestä tietyllä alueella eli esimerkiksi koko itärajalta. Ehdotuksen mukaan rajaviranomainen voisi käännyttää myös kansainvälistä suojelua hakevat suoraan takaisin Venäjälle ja ohjata "siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan", ilman sen selvittämistä onko hakijalla turvallista tai edes mitään tosiasiallista pääsyä tällaiseen paikkaan. Ehdotuksen mukaan "vaikuttamisen välineenä olevan maahan tulijan maahanpääsy estettäisiin", mutta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ottaa vastaan "tietyissä poikkeustapauksissa". Tämä arviointi, onko henkilö "vaikuttamisen välineenä" tai onko kyse poikkeustapauksesta, jossa hakemus otetaan vastaan, tapahtuisi rajavartiomiehen toimesta rajalla ilman mitään menettelyä ja oikeusturvatakeita sekä ilman mitään tosiasiallista mahdollisuutta valittaa rajavartiomiehen tekemästä päätöksestä.

Kuten esitysluonnokseenkin on kirjattu, niin se on ristiriidassa Suomen perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Esityksen hyväksyminen merkitsisi siten Suomen irtaantumista kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisesta. Luonnoksessa ehdotettu oikeudellinen lähestymistapa eli esitys perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa ristiriitaisen lain hyväksymiseksi poikkeuslailla eli perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista, on lisäksi oikeudellisesti virheellinen.



Ehdottomista perus- ja ihmisoikeuksista, kuten palautuskiellosta ja joukkokarkotuskiellosta, ei ole mahdollista poiketa missään oloissa eikä kenenkään kohdalla. Ehdotuksessa myönnetään, että se sisältää "riskin siitä, ettei viranomaisen tunnista kaikkia niitä henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus". Ehdotus tarkoittaa näin ollen todellista riskiä ehdottoman palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkaamiseen eikä sitä näin ollen voi hyväksyä.

Esityksen vaikutukset eivät rajaudu vain siinä ehdotettuihin toimenpiteisiin. Ehdotuksen hyväksyminen aiheuttaisi ennakoimattomia vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntajärjestykseen. Esityksen hyväksyminen tarkoittaisi demokraattisen oikeusvaltion perustan rapauttamista, mikä avaisi mahdollisuudet eri poliittisille liikkeille perustuslain ja ihmisoikeussopimusten näkökulmasta kyseenalaisten lakien ajamiselle vetoamalla kansallisen turvallisuuden retoriikkaan sekä vain harvojen saatavilla olevaan salaiseen tiedustelufietoon. Kyse ei ole siten pelkästään nyt käsiteltävänä olevasta esityksestä ja sen kohteena olevien kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten oikeuksista. Perus- ja ihmisoikeuksien tarkoituksena on suojata yksilöitä kulloinkin valtiovaltaa käyttävien mielivallalta. Niiden merkitys korostuu yhteiskunnassa eri syistä heikommassa asemassa olevien kohdalla.

Esityksessä tuodaan esiin, että lain tarkoituksena on puuttua ns. "välineellistämiseen" tai "hybridivaikuttamiseen", jotka ovat edelleen käsitteinä epäselviä. Luonnoksessa todetaan, että "hybridivaikuttamiseksi katsotaan suunnitelmallinen toiminta, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta." Ehdotus kohdentuu kuitenkin väärin kansainvälistä suojelua hakeviin ihmisiin, joiden suojelun tarpeen arvioinnissa ei ole merkitystä sillä, ovatko he välineellistetyin maahantulon vaikutuksen kohteena. Esitys, joka merkitsee yhdenvertaisuudelle ja syrjimättömyydelle sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiselle pohjautuvan suomalaisen oikeusvaltion rapauttamista, ennemminkin tukee Venäjän mahdollisia vaikuttamispyrkimyksiä. Mikäli Suomi vastaa Venäjän hybridivaikuttamiseen murentamalla oikeusvaltioperiaatteelle rakentuvaa ihmisoikeuksien ja ihmisarvon kunnioittamiselle rakentuvaa oikeusjärjestelmäänsä, onnistuu Venäjä näissä vaikuttamispyrkimyksissään.

Ehdotuksessa on jälleen kyse kansainvälistä suojelua hakevien oikeuksia tosiasiallisesti ja merkittävästi rajoittavasta ja heikentävästä ulkomaalaislain muutoksesta, joita ollaan toteuttamassa kiireellä, ilman asianmukaista lainvalmistelua, kuulemista ja vaikutusarviointia.

Perus- ja ihmisoikeudet, yhdenvertainen kohtelu ja oikeusvaltioperiaate ovat olennainen osa demokraattisen oikeusvaltion ja myös EU:n perustaa. Turvallinen oikeusvaltio edellyttää perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista. Niillä on suuri merkitys myös eriarvoisuuden ja yhteiskunnallisen syrjäytymisen sekä epäluottamuksen ja turvattomuuden tunteen kasvun torjumisessa.

Esitysluonnos on ristiriidassa perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa tavalla, jonka takia esitystä ei ole mahdollista hyväksyä, ei missään säätämisyjärjestyksessä.



Toisin kuin esitysluonnoksessa esitetään, ehdotettu laki ei turvaa muodollisesti lain tasolla eikä myöskään käytännössä ehdottoman palautuskiellon kunnioittamista.

2 Esityksen virheelliset lähtökohdat

Esitysluonnoksen mukaan sillä pyritään vastaamaan "välineellistettyyn maahantuloon". Esityksen lähtökohdaksi on, että jos katsotaan olevan kyse välineellistetyistä maahantuloista, niin tällaisessa tilanteessa kansainvälistä suojelua hakeva ihmisen kohdalla ei olisi kyse "aidosta" turvapaikanhausta. Esityksessä väitetään, että "kysymys ei ole aidosta turvapaikanhaun ilmiöstä" ja "ensisijaisesti maahantulo tulisi välineellistämistilanteessa estää". Lisäksi esityksen mukaan tilanteessa, jossa ihminen on päässyt maahan, lähtökohdaksi otetaan "nopea maasta poistaminen". Esityksessä todetaan, että "nopea maasta poistaminen vähentäisi tuomioistuinten ja toimivaltaisten viranomaisten säilöönotto-, pakkokeino- ja turvaamistoimenpiteitä koskevien päätösten sekä niiden toimeenpanon tarvittavien resurssien määrää". Pakolaisoikeus perustuu jokaisen oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua oman valtionsa ulkopuolella, mikäli hän on vakavien oikeudenloukkausten tai vainon vaarassa kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan (mm. YK:n ihmisoikeusjulistus 14 artikla).

Arvio siitä, onko ihminen vainon tai vakavan haitan ja palautuskiellon vastaisen kohtelun vaarassa, tehdään yksilöllisessä turvapaikkaprosessissa. Näin ollen ei voida todeta, että ihminen ei voi olla suojelun tarpeessa, jos hän on tullut "välineellistetyksi" maahan. Valtioneuvosto teki 11.1.2024 ensimmäisen päätöksen rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (SM/2024/3). Valtioneuvosto sulki sitä seuraavilla päätöksillä koko itärajan, ja valtioneuvoston päätöksellä (SM/2024/5) Suomen ja Venäjän välinen raja pysyy kiinni ainakin 14.4.2024 asti. Päätösten tavoitteena on ollut pysäyttää Suomen itärajalla käynnissä ollut "sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiö". Viimeisimmässä muistiossa (7.2.2024, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä) todetaan, että "todennäköisesti Suomeen välineellistetyt ihmiset ovat niitä, joita hyväksikäyttämällä saadaan aikaan suurin mahdollinen vaikutus. Eniten on havaittu Syyrian, Somalian, Jemenin ja Irakin kansalaisia". Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2024 syyrialaisille ei ole tehty kielteisiä suojelupäätöksiä ja vuonna 2023 on annettu yksi kielteinen päätös¹. Tämä itsessään osoittaa, että esitysluonnoksen lähtökohtaolettama, että ehdotuksessa tarkoitettuna välineellistetyin maahantulon tilanteessa ei ole kyse "aidosta" turvapaikanhausta, on virheellinen.

On myös huomautettava, että on epäselvää mihin "uhkaan" valtioneuvoston päätökset sulkea itärajan rajanylityspisteet ja estää turvapaikanhaku itärajalta ovat perustuneet, miten ne ovat välttämättömiä, oikeasuhtaisia tai edes tarpeellisia ja mihin "uhkaan" nyt esitetyillä lakimuutoksilla varaudutaan sekä erityisesti, miten juuri näillä toimilla ehkäistäisiin todellista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan. Epäselväksi jää myös mitä välineellistäminen käytännössä tarkoittaa. Riittäkö, että toinen valtio ei estä turvaa hakevia ihmisiä poistumasta maasta?

¹ <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23330?start=636&end=647>, tilastosta ei selviä onko kielteinen päätös lainvoimainen.



Esitysluonnoksessa sivuutetaan käytännössä täysin suojelua hakevien ihmisten tilanteen faktoihin perustuva kokonaiskuva. Turvallisten virallisten reittien puuttuessa ja kun turvallisia väyliä on tukittu, ihmiset ovat joutuneet turvautumaan salakuljettajiin ja äärimmäisen vaarallisiin reitteihin. UNHCR:n arvion mukaan tällä hetkellä maailmassa on yli 110 miljoonaa kotinsa pakosta jättänyttä ihmistä,² ja vuoden 2024 määrän arvioidaan nousevan yli 130 miljoonaa ihmiseen.³ Erilaiset kriisit, mukaan lukien taloudellinen taatuminen, ilmastonmuutoksen pitkäaikaiset vaikutukset ja ympäristöhätätilanteet sekä aseelliset selkkaukset ja muut konfliktit monissa kolmansissa maissa ovat tosiasiallisesti maahanmuuttopaineeseen vaikuttavia tekijöitä. Esitysluonnoksessa tämä merkityksellinen näkökulma on jäänyt täysin käsittelemättä ja sen sijaan siinä painotetaan ilman todellista tietopohjaa, että itärajalla kyse ei ole "aidosta" turvapaikanhausta. Luonnoksessa unohdetaan se tosiseikka, että kun monet EU:n rajoista ovat olleet pitkään kiinni, turvallisia reittejä on niukasti ja kun turvaa tarvitsevien ihmisten määrä maailmassa lisääntyy jatkuvasti, ihmiset luonnollisesti reagoivat siihen, että joltakin EU:n ulkorajalta voi vielä hakea turvapaikkaa.

Itärajan rajanylitysten edellytyksistä on vuosia sovittu muun muassa Suomen ja Venäjän välisellä rajajärjestys sopimuksella (SopS 32/1960). Useiden vuosien ajan Suomen ja Venäjän viranomaisten yhteisymmärryksen johdosta Venäjän viranomaiset ovat vaatineet matkustusasiakirjoja ja virallista oleskelua maastapoistumisen mahdollistamiseksi Suomen rajalla. Käytännössä järjestely on tarkoittanut sitä, että Suomi on ulkoistanut turvaa hakevien ihmisten saapumisen estämisen Venäjän viranomaisille. Esitysluonnoksessa todetaan, että Venäjän "viranomaisilla ei heidän ilmoituksiensa mukaan ole edelleenkään laillisia keinoja estää laillisesti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumista rajanylityspaikkojen kanssa". Käytäntö, että Venäjän viranomaiset estävät ihmisten lähdön Venäjältä ja erityisesti ihmisten pääsyn Venäjältä Suomeen hakemaan kansainvälistä suojelua, on ongelmallinen ja vähintään kyseenalainen myös perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Näin erityisesti kun huomioidaan Venäjän ihmisoikeustilanne ja se, että myös luonnokseen viitaten Venäjää ei esimerkiksi voida luokitella turvalliseksi kolmanneksi maaksi.

Esitetty turvallisuustilanteen tulevaisuuden arviointi (2.3.) ei perustu objektiiviseen selvitykseen eikä tosiseikkoihin, vaan olettamuksiin ja yksipuolisiin uhkakuviiin. Esityksessä todetaan esimerkiksi, että "maahantulijoiden rekisteröinti ruuhkautuisi siten, että osa saapuneista olisi viikkoja rekisteröimättä järjestelykeskuksista huolimatta". Edes syksyn 2015 poikkeustilanteen kokemukset eivät tue väitettä, varsinkaan kun viranomaiset ovat poikkeustilanteen jälkeen vuosia varautuneet ja viranomaisilla on ollut aikaa kehittää vastaanotto- ja turvapaikkamenettelyä. Vuoden 2023 aikana Suomeen saapui päivittäin satoja Ukrainan sotaa pakenevia turvaa hakevia ihmisiä. Hakemukset onnistuttiin rekisteröimään saman päivän aikana, joten on hyvin epäselvää, miksi tässä tilanteessa rekisteröintiin menisi viikkoja.

Esitysluonnoksessa turvaa hakevista ihmisistä luodaan epäinhimillistä, leimaava ja vaarallinen kuva, niin terminologian kuin puolueellisen ja puutteellisen tilannekuvan kautta. Luonnoksessa käytetään esimerkiksi luonnonilmiöitä tarkoittavia termejä kuvaamaan ihmisiä ja muuttoliikettä. Ihmisistä tulee puhua ihmisinä eikä luonnonilmiöinä. Useammassa kohtaa puhutaan ihmisten "tunkeutumisesta" maahan ja luonnoksessa esitetään perusteettomia arvioita turvaa hakevista ihmisistä ja heidän

² <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

³ <https://reporting.unhcr.org/global-appeal-2024-6383>



käytöksestään, esimerkiksi toteamalla, että "maahan pyrkivillä voisi olla välineitä ja tarkoitus vahingoittaa viranomaisia. Turhautuminen ja maahan pyrkivien saamat ohjeet aiheuttaisivat väkivaltaisia tilanteita." Esitysluonnoksessa on käytetty useita ongelmallisia, leimaavia ja juridisesti vääriä termejä, joita ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista käydä tässä lausunnossa läpi.

Ehdotuksen lähtökohdaksi on myös otettu se, että "välineellistetyksi" rajalle saapunut tulisi poistaa tarvittaessa voimakeinoja käyttäen ja maahan tullut ihminen olisi pikaisesti poistettava maasta ja häneen tulisi kohdistaa säilöönotto-, pakkokeino- ja turvaamistoimenpiteitä. Säilöönotto-, pakkokeino- ja turvaamistoimenpiteitä ovat vakavia toimia, jotka puuttuvat perustuvanlaatuisesti ihmisten vapauteen ja yksityisyyteen. Näiden käytöstä on säädetty tarkasti laissa ja esimerkiksi säilöönotto on viimesijainen toimi. On lievästi ilmaistuna ongelmallista, jos itärajalta turvaa hakevat ihmiset esitetään jo lähtökohtaisesti henkilöinä, jotka tulitisiin ottamaan esimerkiksi säilöön.

Lisäksi lähtökohtaolettama siitä, että kyse ei olisi aidosta turvapaikanhausta tai turvaa tarvitsemista ihmisistä, on omiaan lisäämään turvapaikanhakijoihin ja muihin maahanmuuttaneisiin kohdistuvaa vihamielisyyttä.

Ehdotuksen lähtökohta on kokonaisuudessaan virheellinen. Luonnoksessa ei ole esitetty mitään asianmukaisia perusteita väitteelle, jonka mukaan itärajalla ei olisi kyse ns. normaalista tai aidosta turvapaikanhausta. Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten nojalla lähtökohtana tulee olla tosiasiallinen oikeus hakea turvapaikkaa ja oikeus päästä oikeudenmukaiseen turvapaikkaprosessiin, missä yksilöllisesti arvioidaan suojelun tarpeen edellytykset.

Hallituksen esityksessä käytetyn kielen tulee olla asiallista ja juridisesti täsmällistä, eikä ihmisistä perusteettomia uhkakuvia luovaa ja ulkomaalaisvastaisuutta lietsovaa. Lisäksi esitettyjen arvioiden tulee perustua lähteistettyyn tietoon, ei mielikuviin.

3 Ehdoton palautuskielto

Palautuskiellosta säädetään muun muassa perustuslain 9 §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on suojattu Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (19 artikla) ja se on myös Suomea sitova ehdoton ihmisoikeusvelvoite (mm. EIS 3 artikla, YK:n kidutuksen vastainen sopimus 3 artikla). Ehdottomuus tarkoittaa sitä, että siitä ei ole mahdollista poiketa kenenkään kohdalla, ei millään perusteella eikä missään olosuhteissa, ei edes sodan aikana

Ehdotuksessa sivuutetaan se olennainen seikka, että palautuskielto edellyttää kaikkien hakijoiden turvapaikkahakemusten vastaanottamista ja heidän tilanteensa yksilökohtaista arviointia palautuskiellon näkökulmasta. Palautuskiellon loukkauksen riski pitää aina arvioida yksilö- ja tapauskohtaisesti. Kuten esityksessäkin todetaan, myös perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista (ks. PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).



Ehdotuksessa käydään varsin kattavasti läpi EIT:n oikeuskäytäntöä ja sen asettamia vaatimuksia suojaa hakevien ihmisten palauttamisen osalta (mm. Ilias ja Ahmed v. Unkari). Esityksessä nimenomaisesti todetaan se EIS:stä seuraava oikeudellinen velvollisuus, että mikäli riittäviä takeita ei ole siitä, että maa, johon hakija ollaan palauttamassa, on hänen kohdallaan turvallinen, on vastaajavaltion sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty (M.K. ja muut v. Puola, § 185; D.A. ja muut v. Puola, 51246/17, § 59). Valtio ei myöskään voi estää sellaisten henkilöiden pääsyä alueelleen, jotka väittävät joutuvansa kaltoin kohdeksi kauttakulkumaassa, ellei asianmukaisiin toimiin ryhdytä tämän kohtelun vaaran poistamiseksi (M.K. ja muut v. Puola, §§ 178–179).

Esityksessä todetaan täysin avoimesti, selkeästi ja useaan otteeseen, että se on ristiriidassa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Esityksessä myönnetään suoraan sen olevan ongelmallinen myös sen kannalta, että sillä "ei täysimääräisesti turvataisi palautuskiellon toteutumista". Esitystä perustellaan sillä, että "lakiehdotuksella *pyrittäisiin* kuitenkin turvaamaan *käytännössä* se, ettei lain soveltaminen johtaisi palautuskiellon rikkomiseen" (s. 91). Johtopäätöksenä esitetään epäloogisesti, että "ehdotetun mallin, jolla palautuskiellon noudattamista turvataan käytännössä, voidaan katsoa turvaavan sitä riittävästi myös oikeudellisesti". Johtopäätös perustuu ehdotukselle, että rajaviranomainen voi poikkeustilanteissa ottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaan.

Ehdotuksen mukaan rajalla kansainvälistä suojelua hakevilla ihmisillä ei olisi minkäänlaisia oikeusturvatakeita, kuten mahdollisuutta saada valituskelpoista päätöstä perusteluineen. Tästä seuraa, ettei palautuskiellon kunnioittamisesta pystytä varmistumaan ehdottoman ihmisoikeusvelvoitteen edellyttämällä tavalla. Ehdotus antaa rajavartijalle vallan poistaa ihmisen Suomesta, vaikka hän yrittäisi vedota tai vetoaisi kansainvälisen suojelun tarpeeseen. Näin ollen ehdotus on väistämättä ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon kanssa.

Lopputulosta ei muuta sekään, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus poikkeustilanteissa otettaisiin vastaan. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin ehdotuksen mukaan vastaan vain, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittäväällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Esityksen mukaan "poikkeuksen tarkoituksena olisi mahdollistaa rajatusti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättäminen sellaisissa tilanteissa, joissa siihen olisi...tarve joidenkin Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisen vuoksi."

Ehdotettu poikkeuksen soveltaminen asettaa suojaa hakevalle ihmiselle täysin kohtuuttomia ja olosuhteet rajalla huomioiden mahdollittomia vaatimuksia, kuten sen että hän rajaviranomaisen kohdatessaan ilman tulkkausta ja mitään oikeusturvatakeita esittää selvitystä todellisesta riskistä joutua palautuskiellon loukkauksen kohteeksi, jotta hän pääsisi perus- ja ihmisoikeussuojan piiriin. Esityksessä nimenomaan todetaan, että ihmisellä "olisi itsellään velvollisuus tuoda esille seikkoja, joiden perusteella virkamies pystyisi arvioimaan säännöksessä mainitun kohtelun todellisen vaaran". Esitysluonnoksen mukaan ihmisellä voisi esimerkiksi itsellään olla uskottavaa asiakirjanäyttöä tai rajalla voitaisiin välittömästi havaita väkivaltaa tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua, näkyviä



väkivallan merkkejä tai muuhun lähteeseen perustuvaa näyttöä, joka viittaisi kohdassa mainittuun kohteluun nimenomaisesti kyseisen maahantulijan kohdalla.

Perustuslain 22 §:n nojalla perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen on julkisen vallan eli valtion ja sen viranomaisten velvollisuus. Viranomaisten tulee ilman erillistä näyttökynnystä ottaa turvapaikkahakemus vastaan sekä selvittää ja arvioida palautuskiellon loukkauksen riski. Valtion velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sisältyy myös positiivinen ulottuvuus, toisin sanoen perus- ja ihmisoikeuksien aktiivinen toteuttaminen esimerkiksi niitä turvaavan alemman asteisen lainsäädännön avulla (ks. HE 309/1993 vp, s. 75).

Ehdotetussa tilanteessa rajalla suojelua hakevilla ihmisillä ei ole mitään menettelyllisiä takeita eikä tosiasiallista mahdollisuutta kertoa perusteistaan. On myös otettava huomioon, että ilman hakijan yksilöllisen tilanteen ja mahdollisen haavoittuvan aseman huomiovaa tiedottamista ja asiantuntevaa oikeudellista neuvontaa ja oikeusapua, kansainvälistä suojelua hakevan ei voida olettaa eikä myöskään edellyttää olevan tietoinen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan eikä siitä mitä häneltä edellytetään.

On selvää, että ehdotuksen mukaisessa tilanteessa rajavartiomiehellä ei ole mitään todellista mahdollisuutta selvittää rajalla onko suojelua hakeva ihminen palauttamisen johdosta vaarassa joutua ehdottoman palautuskiellon loukkauksen kohteeksi. Esitys perustuu näin ollen myös täysin virheelliseen käsitykseen palautuskiellon arvioinnista. Turvapaikkaperusteiden ja palautuskiellon arviointi perustuukin hakijan omaan kerrontaan, sen uskottavuuden arviointiin, mutta lisäksi ajantasaiseen maatietoon ja muihin tapauskohtaisiin olosuhteisiin.

Kansainvälisen suojelun ja palauttamiskiellon arviointi edellyttää koulutettua ja osaavaa henkilökuntaa, mahdollisen haavoittuvan aseman tunnistamista sekä luottamuksellista ilmapiiriä ja ajantasaista maatietoa. Turvapaikkaperusteiden, kuten myös palautuskiellon arvioinnin osalta merkitystä on hakijan oman kertoman lisäksi viranomaisen hallintolain 31 §:ään perustuvalla aktiivisella selvittämisvelvollisuudella. Viranomaisen (julkisen valta, PL 22 §) viime kädessä huolehtii siitä, että kunkin ihmisen tilanne on riittävästi selvitetty ja on myös vastuussa siitä, että hänen perus- ja ihmisoikeutensa toteutuvat.

Pakolaisneuvonnan käytännön työssä on jouduttu toistuvasti huomaamaan, että edes normaalissa turvapaikkamenettelyssä ns. selviäkään tapauksia ehdottoman palautuskiellon loukkaukseen ei aina tunnisteta. Pakolaisneuvonta on vuodesta 2009 lähtien vienyt 17 tapausta YK:n kidutuksen vastaiseen komiteaan (CAT) estääkseen palautuskiellon loukkauksen. Kuusi valitusta on johtanut CAT:n lopullisiin ratkaisuihin, joissa on todettu, että kansallinen päätös on ollut kidutuksen kieltoa koskevan sopimuksen 3 artiklan vastainen. Kaikissa muissa tapauksissa hakijalle on myönnetty oleskelulupa valitusmenettelyn aikana, jolloin käsittely komiteassa on rauennut.

CAT antoi viime vuonna kaksi ratkaisua Suomea vastaan, joissa on todettu ehdottoman palautuskiellon loukkauriski. Näistä jälkimmäisessä 12.12.2023 julkaistussa ratkaisussa (H.U. v. Suomi, CAT/C/78/D/1052/2021) komitea vahvisti, että Suomen viranomaiset epäonnistuiivat Suomessa keväällä 2016 kansainvälistä suojelua hakeneen nuoren naisen, traumatisoituneen kidutuksen uhrin haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistamisessa ja huomioon ottamisessa sekä tulevaisuuden uhan arvioinnissa.



Vaikka turvapaikkamenettelyssä kansainvälisen suojelun arviointi suoritetaan aina suhteessa kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan, on otettava huomioon, että palautuskielto tulee arvioida yksittäisen ihmisen kohdalla myös suhteessa valtioon, jonka alueelle yksilöä ollaan lähettämässä ja asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös ns. ketjupalautuskielto eli onko hän vaarassa joutua sieltä palautetuksi alueelle, jossa hän on vaarassa.

Esityksessä nimenomaisesti todetaan, ettei Venäjää voida pitää turvallisena kolmantena maana (s. 49-50). Tämä myös tarkoittaa, ettei ihmisiä saa palauttaa sinne ilman, että jokaisen yksilön kohdalla arvioidaan asiaanmukaisesti palautuskiellon loukkauksen riski. Viitaten esimerkiksi EIT:n ratkaisukäytäntöön (M.K. ja muut v. Puola, § 185; D.A. ja muut v. Puola, 51246/17, § 59), mikäli Venäjän turvallisuudesta ei ole riittäviä takeita, on vastaajavaltion sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty. Rajalta käännyttävät turvaa hakevat ihmiset voivat joutua palautuskiellossa tarkoitettujen oikeudenloukkausten kohteeksi myös Venäjällä, vaikka he eivät hakisi suojelua suhteessa Venäjään.

On otettava lisäksi huomioon, että rajalla turvaa saattavat hakea ihmiset, jotka pakenevat vainoa nimenomaan Venäjältä. Myös Suomessa myönnetään kansainvälistä suojelua Venäjältä paenneille. Siten osa turvaa hakevista ihmisistä voi joutua kidutuksen, julman, epäinhimillisen tai muun halventavan kohtelun kohteeksi Venäjällä myös esimerkiksi poliittisen mielipiteensä johdosta, mikäli eivät pääse turvapaikkaprosessiin. On selvää, että ilman menettelyllisiä takeita palautuskiellon loukkauriskin tunnistaminen olisi täysin sattumanvaraista.

Ehdottoman palautuskiellon riski voidaan tutkia vain riittävät oikeusturvatakeet sisältävässä menettelyssä eli turvapaikkamenettelyssä. Suomessa Maahanmuuttovirasto on se toimivaltainen viranomainen, joka suorittaa turvapaikkapuhuttelun ja tekee päätöksen kansainvälisen suojelun tarpeesta. Kansainvälisen suojelun tarpeen arviointi edellyttää erityisosaamista eli turvapaikkaperusteiden arviointiin koulutettua henkilökuntaa, luottamuksellista ilmapiiriä, oikeudellista ja muuta tarvittavaa apua ja tukea sekä riittävää aikaa. Turvapaikkaprosessi arvioidaan muun muassa hakijan uskottavuutta ja jotta hakijalla on mahdollisuus tuoda esiin kokemiaan, usein hyvinkin traumaattisia perusteita esille, edellytetään myös luottamuksellista ilmapiiriä. Kansainvälisen suojelun tarvetta ja ehdottoman palautuskiellon loukkauriskia ei ole mahdollista arvioida summaarisesti rajaviranomaisen toimesta rajalla. On myös hyvä muistaa, että rajaviranomaisen tehtäviin kuuluu rajaturvallisuudesta huolehtiminen, ei kansainvälisen suojelun arviointi.

Esitys, joka mahdollistaa turvaa hakevien ihmisten ja ehdottoman palautuskiellon loukkauriskin summaarisen arvioinnin ilman oikeusturvatakeita, loukkaa ehdotonta palautuskieltoa – niin muodollisesti kuin käytännössä. Samoin se, että vain osalle ihmisiä annettaisiin mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Mikäli hakijan yksilöllistä tilannetta ei arvioida asianmukaisesti riittävät oikeusturvatakeet turvaavassa menettelyssä, ei palautuskiellon kunnioittamisesta voida varmistua ehdottoman palautuskiellon edellyttämällä tavalla.

Esitys, joka ei täysimääräisesti turvaa palautuskiellon toteutumista, on palautuskiellon vastainen esitys. Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voi poiketa koskaan.

Lisäksi ottaen huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentin hallinnon lainalaisuusperiaate sekä säädöshierarkia, ei yksinkertaisesti ole mahdollista säätää perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita loukkaavaa lainsäädäntöä, jonka käytännön soveltamisessa



erilaisella viranomaisohjeistuksella pyrittäisiin kuitenkin turvaamaan niiden toteutuminen. Kuten esityksessä itsessäänkin todetaan, perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yksikin palautuskiellon loukkaus on liikaa.

4 Joukkokarkotuksen kieltö

Esitys loukkaa myös selkeästi joukkokarkotuksen kieltöä pakottamalla suojaa hakevat ihmiset takaisin Venäjälle ilman mahdollisuutta saada asiaansa yksilöllisesti tutkittavaksi ennen palauttamista Venäjälle (Khlaifia ja muut v. Italia, 16483/12, § 237). Ehdotus tarkoittaisi käytännössä systemaattisiksi ihmisoikeusloukkauksiksi tunnustettujen pushbackien sallimisen (ks. EUTI esim. C- 392/22)

Kuten esityksessä todetaankin, ratkaisussaan (N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueenulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat rajalle saapuneille mahdollisuuden päästä laillisia väyliä pitkin maahan. Laillisiin väyliin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Luonnoksessa todetaan, että joukkokarkotuksen kiellon huomioimiseksi sääntelyn soveltamisessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon ja sitä kautta myös turvapaikkamenettelyyn on olemassa muualla Suomessa.

On lainvalmistelun laadun ja eduskunnan päätöksenteon näkökulmasta merkittävä puute, ettei esityksessä arvioida lainkaan, millainen mahdollisuus esityksen perusteella itärajalta suoraan Venäjälle palautettavilla ihmisillä on tosiasiallisesti päästä auki oleville rajanylityspaikoille eli pääsy turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa. Luonnoksessa sivuutetaan se tosiasia, että laki kohdistuu juuri niihin hakijoihin, joilla ei ole rajan ylittämiseen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa ja viisumia eli näin ollen juuri heiltä lentomatkustaminen on poissuljettu vaihtoehto. Jo Geneven pakolaissopimuksessa on tunnistettu se, että turvaa hakevilla ihmisillä ei välttämättä ole matkustusasiakirjoja ja siksi heitä ei tule rankaista maahantulotavastaan. Siten esitystä ja suhdetta joukkokarkotuksen kieltöön ei voi perustella esimerkiksi sillä, että Helsinki-Vantaan lentoasema on auki, koska tämä on mahdoton rajanylityspaikka saavutettavaksi.

Pakolaisneuvonta toteaa, että on ilmeistä, että esityksessä tarkoitetuilla itärajalta suoraan Venäjälle käännytettävillä kansainvälistä suojelua hakevilla ihmisillä, ei näin ollen lähtökohtaisesti ole mitään tosiasiallista pääsyä turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa.

5 Kansainvälisen suojelun hakemisen estäminen ilman oikeusturvaa

Ehdotetun lain 5 §:n mukaan valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta. Ehdotetun lain 3 §:n mukaan tilanteissa ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Tämä tarkoittaa sitä, että turvaa hakevilla ihmisillä ei olisi lainkaan oikeusturvatakeita.



Ehdotuksessa nimenomaisesti todetaan, että maahanpääsyn estämisestä ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä, josta voisi valittaa, eikä ihmisillä olisi edes oikeutta tulkkaukseen tai oikeusapuun (s. 60). On kuitenkin selvää, että kyseessä on perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös, jolloin ihmiselle täytyy turvata myös oikeus hakea muutosta. Se, että muutoksenhakuoikeudesta ei erikseen säädetä, ei vaikuta asiaan. Oikeudenkäynnistä hallinto-asioissa annetusta laista (808/2019) ja perustuslain 21 §:stä viime kädessä seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. analogisesti esim. PeVL 34/2014 vp, s. 4). Päätöksen valituskelpoisuuden osalta merkitystä ei ole myöskään sillä, onko päätös kirjallinen vai suullinen.

Oikeusturvatakeiden puuttumista on pyritty näennäisesti lieventämään ja hämärtämään säätämällä edellä esitetyistä poikkeustilanteista, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kuitenkin otettaisiin vastaan. Ehdotuksen mukaan hakemus otettaisiin vastaan jos se olisi toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

Oikeusturvaperusoikeus (PL 21 §) on kiinteässä yhteydessä muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, mukaan lukien palautuskieltoon ja sen toteutumiseen. Oikeusturvalla tarkoitetaan yksilön pääsyä oikeuksiinsa, eli sitä, että hänen oikeutensa toteutuvat tosiasiallisesti. Tällä oikeudella saada perusteltu, valituskelpoinen päätös sekä esimerkiksi tulkkauksella ja oikeusavulla pyritään turvaamaan se, että yksilön muut perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino.

Myös luonnoksessa tuodaan avoimesti esiin, että sääntely puuttuu oikeusturvaperusoikeuden ytimeen (s. 72) ja on sen kanssa ristiriidassa. Esitysluonnos loukkaa myös perustuslain 9 §:n 4 momenttia, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännös tarkoittaa, että ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä (HE 309/1993 vp, s 52).

Perus- ja ihmisoikeudet, mukaan lukien oikeusturva, kuuluvat kaikille, ei esimerkiksi ainoastaan erityisen haavoittuvassa asemassa oleville. On hakijoiden oikeusturvan eli heidän oikeuksiensa tosiasiallisesta toteutumisesta varmistumisen ja siten oikeuksiinsa pääsyn kannalta äärimmäisen ongelmallista, että turvapaikkaprosessiin pääsemiselle asetetaan erillinen näyttökynnys, jota arvioidaan täysin asiaan soveltumattomissa olosuhteissa rajalla. Mikäli turvaa hakevalla ihmisellä ei ole oikeutta tulkkaukseen ja oikeusapuun, miten hän ylipäänsä kykenee kertomaan halustaan hakea kansainvälistä suojelua tai muista maahanpääsyn kannalta merkityksellisistä seikoista, kuten palautuskiellon loukkauksen riskistä? Käytännössä esitys johtaa siihen, että rajaviranomainen tekisi summaarisen omaan arvioonsa perustuvan päätöksen siitä, onko rajalle saapunut, toista kieltä puhuva ja suomalaisesta lainsäädännöstä lähtökohtaisesti täysin tietämätön ihminen esittänyt riittävän uskottavia perusteita, jotta hän pääsisi turvapaikkaprosessiin. Kun samalla tästä turvapaikkaprosessiin pääsemisestä



ei ole mahdollista saada valituskelpoista päätöstä, eikä rajaviranomaisen tarvitse perustella päätöstään mitenkään, eivätkä muutkaan ulkomaalaislain menettelylliset takeet, ml. tulkkaus ja oikeusapu, tule sovellettavaksi, mahdollistaa tämä viranomaisen mielivaltaisen toiminnan rajalla, mihin yksilöllä ei olisi minkäänlaisia mahdollisuuksia puuttua.

Ehdotus on myös EU-oikeuden vastainen. Euroopan unionin tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että pelkkä ilmoitus halusta hakea turvapaikkaa riittää pääsulle menettelydirektiivin mukaiseen turvapaikkaprosessiin, eikä muita muodollisia vaatimuksia saa asettaa (C-808/18 rikkomusmenettely Unkaria vastaan, kohta 97⁴). Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien velvoitteiden näkökulmasta turvapaikkaprosessiin pääsemiseksi riittää pelkkä vapaamuotoinen ilmoitus halusta kansainvälisen suojelun hakemiseksi⁵.

Pakolaisneuvonta katsoo, että täysin ilman oikeusturvatakeita olevaa ehdotusta on mahdoton hyväksyä. Käytännössä se mahdollistaa viranomaisen mielivaltaisen toiminnan rajalla.

Ehdotus loukkaa myös perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeutta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa turvattuja tehokkaita oikeussuojakeinoja viemällä ihmisiltä oikeuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, epämällä menettelylliset oikeudet (mukaan lukien tulkkaus ja oikeusapu) ja epämällä oikeuden muutoksenhakuun.

6 Poikkeuslailla säätäminen ei ole mahdollista

Luonnoksessa on kyse sen arvioinnista onko esitys mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Perustuslain esitöiden mukaan vaatimus perustuslakiin tehtävän poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (HE 309/1993 vp, s. 27).

Esitysluonnoksen useassa kohdassa todetaan avoimesti, että se olisi ristiriidassa perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ehdotonta palautuskieltoa ja oikeusturvaperusoikeuksia loukataan esityksessä räikeästi ja perustavanlaatuisella tavalla rajoittamalla ihmisten pääsyä turvapaikkamenettelyyn ja palauttamalla heidät Venäjälle mielivaltaisessa summaarisessa menettelyssä vailla oikeusturvatakeita. Esitys loukkaa myös esimerkiksi oikeutta elämään, yhdenvertaisuutta sekä joukkokarkotuksen kieltoa. Esitys on siten selvästi ristiriidassa lukuisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa (mm. perustuslain 6 §, 21 §, 7 §, 9.4 §, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artikla sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla).

⁴ ks. vastaavasti tuomio 25.6.2020, Ministerio Fiscal, C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 93 ja 94 kohta

⁵ Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC], § 133; M.A. and Others v. Lithuania, §§ 108-109; D v. Bulgaria, §§ 120-128



Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 27) mukaan "kansainvälistä ihmisoikeussopimuksista seuraa ... aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp)."

Pakolaisneuvonta katsoo, että koska esitysluonnos loukkaa useita perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien ehdoton palautuskielto ja joukkokarkotuskielto, on esitys selvästi ristiriidassa perustuslain ja myös Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten kanssa. Esitys puuttuu tällöin myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä siinä ole kyse perustuslain 73 §:ssä tarkoitettusta rajatusta poikkeuksesta. Esitystä ei siten voida hyväksyä edes poikkeuslakina.

7 Vaihtoehtoiset toteuttamistavat

Hallituksen esitysluonnoksessa on arvioitu eri toteuttamismahdollisuuksia, mutta mahdollisuus rajanylityspaikkojen avaamiselle on kuitattu toteamalla, että viranomaistietojen perusteella on perusteltua syytä epäillä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Jää epäselväksi mihin väite perustuu, sillä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen raja- ja meriosaston osastopäällikkö kenraalimajuri Matti Sarasmaa on myös julkisuudessa Helsingin Sanomille (HS 21.3.2024) antamassaan haastattelussa nimenomaan todennut, että tällä hetkellä ei ole varmaa tietoa, että itärajalta olisi tulossa suuri määrä ihmisiä, jos raja avataan. Hän myös totesi, että ei ole minkäänlaista näyttöä siitä, että Venäjän rajapalvelu jotenkin edesauttaisi turvapaikanhakijoiden tuloa Suomeen. Sarasmaa myös totesi, että "meidän järjestelmä kestää useiden tuhansien henkilöiden tulon".

Kuten yllä on esitetty, kaikki julkisesti saatavilla oleva tieto tukee sitä, että itärajalta turvaa hakevien ihmisten kohdalla on ollut kyse pitkälti tavallisesta muuttoliikkeestä ja turvapaikanhausta.

Suomi on pitänyt turvapaikkajärjestelmäänsä ja viranomaiskoneistoaan toimivana. Esitysluonnoksesta tai aiemmista valtioneuvoston päätöksistä sulkea ja pitää itärajan rajanylityspaikat kiinni ei selviä, miksi itärajan ylittäneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksia ei voitaisi käsitellä tavallisessa turvapaikkamenettelyssä. Epäselväksi jää millä tavoin "välineellistetyksi" turvaa hakeva ihminen todellisuudessa eroaa "tavallisesta" ja "aidosta" turvapaikanhakijasta.

Esitysluonnoksessa on nostettu esiin myös ihmissalakuljettajat ja kansainvälinen rikollisuus. Turvaa hakevat ihmiset joutuvat turvautumaan salakuljettajiin tilanteissa, missä turvallisia ja virallisia väyliä ei ole. Ei ole kenenkään etu, että turvallisten reittien tukkimisen seurauksena ihmiset joutuvat turvautumaan salakuljettajiin ja käyttämään yhä vaarallisempia reittejä. Se, että ihmiset lähtevät näille reiteille ja vaarantavat vakavasti oman ja joskus myös läheistensä turvallisuuden, osoittaa myös sen, että lähdön syyt ovat painavia ja etteivät he näe muuta vaihtoehtoa.

Lisäämällä ja parantamalla kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia saada oleskelulupa perhesiteen, työn ja opintojen perusteella sekä lisäämällä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ihmisten osalta pakolaiskiintiön käyttöä sekä perheenyhdistämistä ja humanitaaristen viisumien käyttöä, ehkäistään parhaalla



tavalla niin välineellistämistä kuin salakuljetusta ja siihen liittyvää muuta rikollisuutta ja hyväksikäyttöä.

Esitys jää myös epätarkaksi ja vaikeaselkoiseksi siltä osin, että esityksessä todetaan olevan kyse normaaliolojen lainsäädännöstä ja toisaalta poikkeuksellisesta tilanteesta, jossa Suomen täysivaltaisuus tai kansallinen turvallisuus vaarantuisi vakavasti välineellistämisen vuoksi. Ehdotuksen osalta jää epäselväksi muun muassa se miten tällaisessa tilanteessa oikea ratkaisu olisi estää estää kansainvälisen suojelun hakeminen muun rajaliikenteen ollessa auki. Tähän liittyen olisi perusteltua, että esityksessä arvioitaisiin tarkemmin, miten jo nykyllä lainsäädännöllä ja viranomaisien toimivaltuuksilla voidaan vastata tilanteisiin, joissa on todellinen tarve turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja kansallinen turvallisuus ja mitä lisäarvoa ehdottoman palautuskiellon vastaisen lain säätäminen tuo. Esimerkiksi valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (1 §).

Pakolaisneuvonta katsoo, että normaalin turvapaikkamenettelyn käyttö myös itärajan ylittäneiden hakemusten arvioinnissa olisi toimiva, kestävä ja oikeusvaltioperiaatteen mukainen ratkaisu. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellisia perusteita sille, miksi sitä ei voitaisi käyttää.

Paras, tehokkain ja kestävin tapa ennaltaehkäistä "välineellistämistä" on panostaa turvallisiin reitteihin EU:n alueelle eli puuttuminen ilmiön juurisyihin, eikä seurauksiin. Luonnoksessa korostuu monessa kohtaa, että ehdotetun lain tarve jo olemassa olevan lainsäädännön lisäksi, ehdotetut säädökset sekä laille esitetyt perustelut ovat erittäin puutteellisia, epäselviä ja osittain ristiriitaisia.

8 Yhdenvertaisuusarvion puutteellisuus

Kuten myös luonnoksessa todetaan, niin "ehdotetun sääntelyn käyttöönotto asettaisi ehdotetun 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen kohteena olevalle alueelle saapuvat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin muualla Suomen rajalle saapuvat turvapaikanhakijat."

Lisäksi on huomattava, että ehdotuksessa ei ole kyse pelkästään kyseisellä alueella turvapaikkaa hakevien erilaisesta kohtelusta suhteessa muualla turvapaikkaa hakeviin, vaan myös siitä, että rajoitukset oikeuteen hakea turvapaikkaa kohdistuvat kyseisellä alueella "vaikuttamisen välineenä olevaan maahantulijaan" (ehdotetun lain 5 §). Tällaiselle erottelulle ei ole löydettävissä perustuslain 6 §:n ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön pohjalta hyväksyttävää perustetta. Sillä, millä tavalla kyseinen hakija on tullut rajalle, ei ole merkitystä hänen kansainvälisen suojelun tarpeensa tai palautuskiellon loukkauksen arvioinnille. Yksittäinen turvapaikanhakija ei myöskään vaaranna kansallista turvallisuutta vain sillä perusteella, että hän hakee turvapaikkaa välineellistetyn maahantulon seurauksena. Välineellistetyn maahantulon myötä rajalle saapunut ihminen – mitä se ikinä tarkoittaakaan – ei ole uhka, vaan päinvastoin välineellistämisen uhri. Syyttömyysolettama on Suomessa velvoittavaa oikeutta, joten lähtökohta turvapaikanhakijoiden muodostamasta uhkasta, on Suomen oikeusjärjestelmän vastainen.

Esitys, joka perustuu ihmisten mielivaltaiseen erotteluun välineellistetyn maahantulon seurauksena rajalle tullessiin ja "aitoihin" turvapaikanhakijoihin sekä näiden kahden



ryhmän mielivaltainen erotteluun, on ongelmallinen myös perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin kannalta.

9 Lausuntoaajan osalta

Säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen tulee Valtioneuvoston periaatepäätöksenä antaman säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan antaa aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi. Tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.

Oikeuskansleri on 14.3.2024 antamassaan kanteluratkaisussa (OKV/608/10/2024) katsonut, että sisäministeriön antamat lausuntoaajat ovat olleet liian lyhyitä eikä sisäministeriö ole tältä osin noudattanut hyvää lainvalmistelutapaa. Oikeuskansleri on vaatinut sisäministeriötä ryhtymään toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että lausuntoaajat ovat riittävän pitkiä. Sen sijaan, että sisäministeriö olisi noudattanut oikeuskanslerin päätöstä se on antanut 10 päivää (15.3.2024 – 25.3.2024) aikaa lausua käsillä olevasta esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että se on ihmisoikeusvelvoitteiden vastainen. Kyse on siis perustavanlaatuisesta suunnanmuutoksesta Suomen oikeusjärjestyksessä, sillä käytännössä esityksen hyväksyminen tarkoittaisi irtautumista kansainvälisen oikeuden noudattamisesta. On välttämätöntä, että näissä olosuhteissa lausuntoaika olisi vähintään suositusten mukainen. Annettu lausuntoaika ei ole perusteltu.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry