

Naisjärjestöjen Keskusliiton lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

25.3.2024

VN/5349/2024

Naisjärjestöjen Keskusliitto kiittää sisäministeriötä lausuntopyynnöstä koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Naisjärjestöjen Keskusliitto ottaa lausunnossaan ensisijaisesti kantaa esityksen ja ihmisoikeuksien suhteeseen, mukaan lukien naisten oikeudet sekä esityksen merkitykseen oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Esityksen tavoitteena on sen mukaan tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.

Esityksen mukaan laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Esityksessä selostetaan edelleen, että valtioneuvoston tehtyä edellä tarkoitetun päätöksen, siinä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

Koska hallituksen esityksessä luetellaan jo kattavasti se, mitä perus- ja ihmisoikeuksia ehdotettu lainsäädäntö koskee ja että se ihmisoikeuksia rikkoessaan rikkoo myös kansainvälistä oikeutta, johon Suomi on sitoutunut, on asiaa tarpeetonta tässä lausunnossa yksityiskohtaisesti toistaa. Valtiosääntöoikeudellisesti keskeistä on, että vaikka poikkeuslailla, jollaista nyt ehdotetaan voidaan muodollisesti poiketa perusoikeuksista, ei kansainvälisen oikeuden takaamista ihmisoikeuksista ole mahdollista poiketa edes poikkeuslakimenettelyllä. Ihmisoikeuksien näkökulmasta keskeistä on, että oikeus hakea turvapaikkaa on ihmisoikeus, joka koskee kaikkia, eikä vain niitä, jotka ulkoisista tunnusmerkeistä voidaan helposti tunnistaa haavoittuvassa asemassa oleviksi. Lisäksi haavoittuvuutta (esimerkiksi ihmiskauppaa, seksuaaliväkivaltaa, sukuelinten silpomisen, pakkoavioliiton tai muun kunniaan liittyvän väkivallan uhkaa, seksuaali- tai sukupuolivähemmistöön kuulumista) ja sitä, keitä ehdoton palautuskielto koskee ei ole käytännössä aukottomasti mahdollista tunnistaa ja todeta, mikäli lakia todella sovellettaisiin vain aidosti haastavissa tilanteissa eikä turvapaikkahakemusta ei olisi mahdollista jättää. Tällöin voidaan tulla rikkoneeksi useissa kansainvälisissä sopimuksissa ihmisoikeutena turvattua ehdotonta palautuskieltoa.

Naisten ihmisoikeuksien näkökulmasta erityisen keskeinen sopimus, jota esitetyllä lailla voidaan tulla rikkoneeksi, on naiseen kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus eli Istanbulin sopimus, jonka artikloissa 60 ja 61 määrätään sukupuoleen perustuvasta turvapaikkaoikeudesta ja suojelua tarvitsevien naiseen kohdistuvan väkivallan uhrien

palautuskiellosta. Naisjärjestöjen Keskusliitto esittää epäilyksen siitä, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu menettely vaarantaa sopimuksen asettamien velvoitteiden noudattamisen ja GREVION antamien sukupuolisensitiivisiä turvapaikkamenettelyjä ja niiden edistämistä koskevien suositusten (2019) toteuttamisen. Kaikkiaan esitysluonnos antaa huolestuttavan viestin siitä, että jos oikeusvaltioperiaatteesta ja perus- ja ihmisoikeuksista voidaan poiketa nyt kyseessä olevassa tapauksessa, on mahdollista, että niistä voidaan helpommin poiketa myös tulevaisuudessa muissakin perus- ja ihmisoikeuksia koskevissa asiayhteyksissä.

Koska ehdotetussa laissa (3 §) säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia, eivät sovellettavaksi siten tulisi esimerkiksi maahan pääsyn epäämistä koskevaa päätöksentekoa, tulkkausta tai oikeusapua koskevat säännökset. Kyse ei siten tältä osin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä. On vaikea nähdä, että hakijan mahdollisuus selvittää tilanteensa ja vaatimuksensa perusteet riittävällä tarkkuudella toteutuu tällaisessa tilanteessa tai että perustuslain turvaama oikeusturva ylipäänsä toteutuu, jos hakija ei voisi päätöksen puuttuessa hakea siihen muutosta. Koska viranhaltijat olisivat rikoslain 40:9 mukaisesti vastuussa perusoikeuksia loukkaavista päätöksistään, olisivat ratkaisuja tekevät viranhaltijat jatkuvasti vaarassa tehdä syrjiviä päätöksiä. On lisäksi syytä suhtautua kriittisesti siihen millaisella pätevyydellä ja menettelyllä rajaviranomaiset, jotka tavallisesti ainoastaan rekisteröivät turvapaikanhakijat ja ohjaavat heidät maahanmuuttoviranomaisten järjestämään turvapaikkapuhutteluun ja -prosessiin, ryhtyvät selvittämään hakijan yksilöllistä tilannetta ja turvapaikkatarvetta rajalla.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi Suomea sitoo myös EU-oikeus, mm. Euroopan perusoikeuskirja, Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus ja menettelydirektiivi. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, on unionin tuomioistuin laajamittaiseen maahantuloon liittyen antamissaan tuomioissa katsonut, että jäsenvaltiolla on velvoite tutkia sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Koska lakiehdotuksen jo lähtökohtaisesti tiedetään olevan perustuslain ja kansainvälisen oikeuden vastainen, korostuu eduskunnan perustuslakivaliokunnan merkitys ja vastuu esityksen ennakkovalvonnassa. On huomioitava, että perustuslakivaliokunta on korostanut, että poikkeuslakimenettelyä tulee käyttää vain pakottavissa tilanteissa ja että kansallisten poikkeuslakien säätämiseen tulee olla hyvin korkea kynnyks. Hallituksen esitys on näin ollen merkittävässä ristiriidassa myös oikeusvaltioperiaatteen kanssa, sillä oikeusvaltioperiaate nojaa siihen, että kaikessa julkisessa toiminnassa noudatetaan tarkoin lakia. Keskeinen eurooppalaisen oikeusvaltioperiaatteen elementti on myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Suomen perustuslaki velvoittaa julkista valtaa turvaamaan näiden oikeuksien toteutumisen.

Vaikka tilanne on vakava, on myös ehdotettu perus- ja ihmisoikeuksien ja niitä koskevien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden rikkominen menettelynä sekä poikkeuksellinen että poikkeuksellisen vakava. Oikeusvaltioperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja turvaaminen edellyttävät, että merkittäviäkin ongelmia ratkottaessa noudatetaan lakia ja kansainvälistä oikeutta. Ehdotetun lainsäädännön keskeisenä ongelmana on, että se paitsi vaarantaa konkreettisesti ihmisoikeuksien ja niitä käsittelevien kansainvälisten sopimusten toteutumisen, antaa myös jo aiemmin lausunnossa esiin nostetun signaalin siitä, että jos oikeusvaltioperiaatteesta ja perus- ja ihmisoikeuksista voidaan poiketa nyt, voi kynnyks niistä poikkeamiseen tulevaisuudessa olla aiempaa matalampi. Suomi, joka on ollut sääntöperustaisen kansainvälisen järjestyksen vankka edistäjä ja tukija, nyt lausuttavana olevalla esityksellä irtisanoutuu perustavanlaatuisista ihmisoikeuksia suojelevista sopimuksista, mukaan lukien naisten ihmisoikeuksia suojelevat sopimukset, kuten Istanbulin sopimus. Kun naisten ja vähemmistöjen ihmisoikeuksia samanaikaisesti globaalisti ja myös Euroopan tasolla haastetaan, on esitysluonnoksen merkitys siten yksittäistapausta suurempi ja laajakantoisempi sekä ihmisoikeuksien, kansainvälisen sääntöperustaisen järjestelmän että oikeusvaltioperiaatteen tasolla.

Lopuksi liitto huomauttaa, että säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Oppaan mukaan lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla lyhyempi. Lausuntoaika tulee tällöin perustella lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa. Annetun esityksen lausuntoaika on 10 päivää, joista neljä päivää osuu viikonlopuille. Käytännössä tosiasiallinen lausuntoaika on siis kuusi arkipäivää. Lausuntopyynnössä lausuntoajan lyhyttä perustellaan asian kiireellisyydellä ja pyrkimyksellä saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja lakimuutos tulisi voimaan mahdollisimman pian. Esityksen valtiosääntöoikeudellinen ja ihmisoikeuspoliittinen merkittävyys huomioiden annettu lausuntoaika on kuitenkin huomattavan lyhyt.

Lisäksi on syytä huomauttaa, että lausuntomenettelyn toteuttamistapa poikkeaa normaalista käytännöstä siinä, ettei hallituksen esitystä löydy lausuntomenettelyn sähköisestä asiointikanavasta, jossa lausuntopyynnot ovat julkisesti ja helposti kaikkien organisaatioiden ja kansalaisten löydettävissä. Koska myöskään esityksen sukupuolivaikutuksia ei ole arvioitu lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaisesti, ei esityksessä huomioida esimerkiksi sitä jo lausunnossa aiemmin esiin tuotua seikkaa, että mahdollisen turvapaikkaperusteen muodostavaa ja henkilön esityksessä tarkoitettuun haavoittuvaan asemaan asettavaa ihmiskauppaa, pakkoavioliiton tai muun kunniaan liittyvän väkivallan uhkaa, sukuelinten silpomisen uhkaa tai sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöön kuulumista, joka voi olla henkilöön kohdistuvan vainon perusteena, voi olla ja todennäköisesti on mahdotonta tunnistaa rajalla ilman asianmukaista turvapaikkapuhuttelua.

Naisjärjestöjen Keskusliitto – Kvinnoorganisationernas Centralförbund ry

Lisätietoja:

Vt. toiminnanjohtaja Sonja Raunio, sonja.raunio@naisjarjestot.fi, 0504617078

Vaikuttamisen päällikkö Anniina Vainio, anniina.vainio@naisjarjestot.fi, 0503888868