

Eduskunnan hallintovaliokunta

AI FI 49/2022

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: amnesty@amnesty.fi

W: amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp.)

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. Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallitus on antanut esityksen, jolla muutettaisiin rajavartiolakia. Rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen lisäksi rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitykselle rajoittamisesta, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskeyttämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

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

Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi- ja väkivaltaiseen 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 hybridivaikuttamisen 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 lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle 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 turvattava tosiasiallinen mahdollisuus momentissa mainittujen oikeuksien käytännön toteuttamiselle.

2.1. Turvapaikkahakemuksen ottaminen käsittelyyn, jos henkilö ei saavukaan avoimna 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 avoimna olevia rajanylityspaikkoja. Rajavartioviranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin,

käskyin ja kehotuksin. Jos kuitenkin keskittämistä 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.

Perustelujen mukaan sääntely ei mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioonsa ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.

Sisäministeriön luonnoksessa viitattiin ulkomaalaisen saapumiseen Suomen alueelle ilman nimenomaista mainintaa siitä, että henkilö voi jättää Suomen rajalla turvapaikkahakemuksen ja luonnoksessa jäi epäselväksi, miten viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, jos hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspisteelle. Amnesty pitää kannatettavana hallituksen esitykseen tehtyä täsmennystä siitä, että hakemus on otettava vastaan.

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.¹ Muutoin tosiasiallinen oikeus turvapaikanhakuun ei toteudu ja palautuskiellon loukkaus tulee arvioitavaksi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sääntelyllä ei loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa ja että sääntelyllä myös turvataan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeus saada Suomesta kansainvälistä suojelua riippumatta siitä, mitä kautta he Suomen alueelle saapuvat. Esityksessä jää kuitenkin epäselväksi, mitä tarkoitetaan sillä, että turvapaikanhakijat ohjataan toiselle rajanylityspisteelle neuvoin, käskyin ja kehotuksin, vaikka toisaalta todetaan, että sääntely ei mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella.

¹ 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

Lisäksi epäselväksi jää, miten tosiasiasa turvataan oikeus turvapaikanhakuun, jos rajanylityspaikka on kokonaan suljettu. Kuten edellä on todettu, turvapaikanhakijalla ei välttämättä ole henkilökohtaisten ominaisuuksiensa tai muiden olosuhteiden takia mahdollista siirtyä avoinna olevalle rajanylityspaikalle, joka saattaa olla hankalien matkojen päässä.

2.2. Tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn

Esityksen perusteluissa todetaan, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysmuuttamista rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikanhakuoikeuden käytännön toteutumiselle. on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikanhakuoikeuden käytännön toteuttamiselle. Aiemmassa sisäministeriön luonnoksessa todettiin nimenomaisesti, että tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä, jotta oikeus hakea turvapaikkaa voi käytännössä toteutua.

Nyt esityksen perusteluissa todetaan, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen vain yhdelle rajanylityspisteelle voisi mahdollisesti rikkoa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa oikeutta hakea turvapaikkaa ja erityisesti palautuskieltoa, mikäli hakijoiden aito ja tehokas kansainvälisen suojelun hakeminen ei toteutuisi. Kuitenkin esityksessä on pidetty kiinni siitä, että olisi mahdollista keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen vain yhteen rajanylityspaikkaan. Lisäksi epäselvyyttä aiheuttaa se, että perusteluissa puhutaan edelleen monin paikoin rajanylityspaikoista, vaikka 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.² Tästä EIT:n ratkaisusta ei voi vetää sitä johtopäätöstä, että yksi rajantarkastuspiste 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 hakijat aidosti ja tehokkaasti voisivat päästä maahan hakemaan kansainvälistä suojelua.³ 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.

² Euroopan ihmisoikeustuomioistuin N.D. ja N.T. v.

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

³ 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>.

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 tehokkaiisiin 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. Amnesty korostaa, että vain yksi tai harva rajanylityspaikka, johon turvapaikanhaku olisi keskitetty, ei ole riittävä Suomen kokoisen valtion ulkorajalla.

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 kieltö ja joukkokarkotusten kieltö 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 kieltö) 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 epääminen ja suora käännäyttäminen rajalla ilman minkäänlaista arviota siitä, olisivatko käännäytettävät vaarassa kotimaassaan väitteidensä mukaisesti, muodostaa 3 artiklan loukkauksen. Jos tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa ei ole turvattu, valtio voi syyllistyä palautuskiellon loukkaukseen.

On syytä huomata, että palautuskiellon loukkaaminen voi tulla kyseeseen myös Euroopan sisällä tehtävissä palautuksissa. Esimerkiksi tuomiossa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka EIT katsoi vuonna 2011 Belgian syyllistyneen

palautuskiellon loukkaukseen palauttamalla turvapaikanhakijan Kreikkaan. Tuomioissa todettiin, että Kreikan vastaanotto-olosuhteissa ja turvapaikkajärjestelmässä on vakavia puutteita, joiden vuoksi palautettava voi joutua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan tarkoittaman epäinhimillisen kohtelun kohteeksi.⁴ Lisäksi Korkein hallinto- oikeus on antamassaan ratkaisussa (KHO:2016:53) kieltänyt turvapaikanhakijoiden palauttamisen Unkariin.⁵

Suomen perustuslain 1 § 3 momentissa säädetään, että Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi ja että Suomi on Euroopan unionin jäsen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että edellä mainittujen säännösten johdosta Suomen tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että palautuskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista.⁶

Epäämällä pääsyn rajalle rajaliikennettä rajoittamalla, rajanylityspisteitä sulkemalla tai turvapaikkahakemusten tekoa keskittämällä voidaan syyllystyä ehdottoman palautuskiellon loukkauksiin, mikäli tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikanhakuun tällöin estyy.

Joukkokarkotus

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan joukkokarkotukset on kielletty. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Joukkokarkotuksella tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, joka pakottaa joukon ulkomaalaisia lähtemään maasta ilman mahdollisuutta esittää yksilölliset näkökohtansa karkotusta vastaan.

EIT on oikeuskäytännössään ottanut kantaa näihin niin sanottuihin push back -tilanteisiin. Tapauksessa Hirsi Jamaa ja muut v. Italia EIT katsoi, että ihmisten käännyttäminen kansainvälisillä merialueilla ilman mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta on joukkokarkotuskiellon vastaista.⁷ Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille.⁸

Tapauksessa N.D ja N.T. v. Espanja EIT arvioi ensimmäistä kertaa joukkokarkotuksen kieltoa suhteessa maarajalla tapahtuneeseen karkottamiseen. Ratkaisussa todettiin, että jos turvapaikanhakijat valitsevat ilman hyväksyttävää syytä olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa, EIT:n tulkinnan

⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2230696/09%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-103050%22%5D%7D>.

⁵ KHO:2016:53: <https://www.kho.fi/fi/index/paatokset/vuosikirjapaatokset/1461070950098.html>.

⁶ Perustuslakivaliokunnan lausunto Valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus), PeVL 20/2017 vp: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_20+2017.aspx.

⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien, Hirsi Jamaa ja muut v. Italia: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2227765/09%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-109231%22%5D%7D>.

⁸ Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien N.D. ja N.T. v. Espanja: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-201353%22%5D%7D>.

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.

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.⁹

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 ihmisoikeusvelvoitteitaan, kuten palautuskiellon periaatetta sekä oikeusturvatakeita.¹⁰

Nyt ehdotettavaan sääntelyyn liittyy riski perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Esimerkit muista maista osoittavat, että turvapaikanhakuoikeuden rajoittamisesta seuraavat ihmisoikeusloukkaukset ovat todellinen uhka. Kansainväliset ihmisoikeusjärjestöt raportoivat ihmisoikeusloukkauksista EU:n ulkorajoilla valtioissa, kuten Bulgariassa, Kroatiaassa, Kyproksella, Kreikassa, Unkarissa ja Maltalla.¹¹ Raporteissa on nostettu esille väkivalta turvapaikanhakijoita kohtaan, laittomat push backit ja turvapaikanhakuoikeuden estäminen. Frontex eli Euroopan raja- ja merivartiostasto ei ole kyennyt turvaamaan ihmisoikeuksia, vaikka on todistettu ollut mielivaltaisista käännetyksistä tietoinen ja on siten itsekin syyllistynyt ihmisoikeusloukkauksiin.

2.4 Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytykset ja sääntelyn oikeasuhtaisuus

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 tarkoituksiin. Tämä jää perusteluissa kuitenkin vähälle huomiolle. Laajamittaista maahantuloa ei ole määritelty tarkemmin esimerkiksi sen osalta, kuinka monta henkeä laajamittaisuudella tarkoitettaisiin.

Säännöstä olisi mahdollista soveltaa, jos kyse olisi poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä lyhyessä ajassa, mikä aiheuttaisi uhan säännöksessä tarkoitetuille eduille. Perusteluissa todetaan, että laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai

⁹ 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>.

¹⁰ 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>.

¹¹ 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/>.

poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle.

Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävään tavoitteeseen pääsemiseksi sekä suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja täyttää lain täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Resurssien vähäisyys ei voi olla peruste rajoittaa ihmisoikeuksia. Mikäli resurssit eivät ole riittävät, niitä pitää lisätä.

Esimerkiksi Puolan rajalle saapuneiden hakijoiden määrä (marraskuun 2021 tietojen mukaan Valko-Venäjän ja Puolan rajalla on ollut noin 2000 henkilön ryhmä¹²) 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 hakemuskääriä 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.¹³

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 hybridi-vaikuttamiseen tuleekin olla näiden valmiuksien vahvistaminen ja ylläpitäminen esimerkiksi resurssoinnin keinoin, ei rajoja sulkemalla ja turvapaikanhakuoikeutta rajoittamalla.

Perusteluissa todetaan lisäksi, että vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi ehdotetun säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, vaan olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Esityksessä ei ole määritelty kuitenkaan tarkemmin, miten ei-laajamittainen maahantulo aiheuttaa uhkaa yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Jää epäselväksi, mitä vakavalla uhalla tässä kontekstissa oikeastaan tarkoitetaan, ja millä perustein uhka ja sen vakavuus määritellään ja arvioidaan. Oikeuksien rajoittamisen perusteet jäävätkin todella epämääräisiksi, eikä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus toteudu.

Erytisen huolestuttavaa on, että hallitus katsoo perustelluksi ottaa käyttöön osittain uudenlaisen tulkinnan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista, vaikka Suomi on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteitaan eikä voi siten yksinään luoda niille uusia rajoitustulkintoja. Esityksessä ei tätä uutta tulkintaa ole myöskään avattu. Myös rajoitusten suhteellisuutta on vaikea arvioida, kun uhka-arvio jää niin täsmällisemmäksi.

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

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

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 ulkopuolella.¹⁴ Esimerkiksi tapauksessa *Hirsi Jamaa & Others v. Italy* EIT katsoi, että kun valtio kielsi avomerellä mahdollisia siirtolaisia ja turvapaikanhakijoita kuljettanutta laivaa saapumasta maihin, laivan matkustajat tosiasiallisesti tulivat tuon toimen (maahantulon kieltämisen) kautta valtion hallinnan alle.¹⁵ 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.¹⁶

4. Muita huomioita

4.1 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 näyttävänsä erityisen houkuttelevana turvapaikanhakumaana. Voidaan todeta, että suurin osa uudistuksista oli perus- ja ihmisoikeuksien vastaisia eikä muutoksia kyetty perustelemaan asianmukaisesti.¹⁷

Turvapaikkamenettelyn ongelmista näiden muutosten seurauksena on tehty useampia selvityksiä, ja Suomi on saanut myös kansainvälisiltä ihmisoikeuselimiltä useita huomautuksia lainsäädännöstään.¹⁸ Aikataulupaineet ja lakimuutosten laadinnan laatuongelmat johtivat uusintahakemusten määrän kasvamiseen ja useiden hakijoiden

¹⁴ 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.

¹⁵ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%22227765/09%22%5D,%22itemid%22:%5B%222001-109231%22%5D%7D>.

¹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin *N.D. ja N.T. v.*

Espanja: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-201353%22%5D%7D>.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

prosessit kestivät huomattavan kauan. Turvapaikkamenettelyssä on edelleen käsitellyssä 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 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.

4.2 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.¹⁹

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 rajavartiolaitoksen uudistus ja rajamenettelyä koskeva uudistus liittyvät kiinteästi toisiinsa.

4.3 Haavoittuvan aseman huomioimisesta

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 avattu kunnolla sitä, miten haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet tosiasiansa toteutuvat ja miten esitys heihin vaikuttaa, eikä heihin kohdistuvalle korostuneelle ihmisoikeusloukkausten riskille ole suhteellisuusarvioinnissa annettu riittävästi painoarvoa. 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 rajanylityspaikan ollessa suljettuna 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.

Amnesty katsoo, että esitys ei siten riittävällä tavalla huomioi haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksien toteutumista. On myös syytä muistaa, että turvapaikanhakijat ovat usein jo lähtökohdaltaan

¹⁹ Valiokunnan lausunto PeVL 16/2022 vp– U 15/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_16+2022.pdf.

haavoittuvassa asemassa ja esimerkiksi yksin tulleet turvapaikanhakijalapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, vaikka hybridivaikuttamisessa käytetään myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

5. Lopuksi

Amnesty katsoo, että nyt esitetyt ehdotukset luovat vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaran. Niillä loukataan mahdollisesti muun muassa perustavanlaatuisia 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 riittävästi 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 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.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija