



Sisäministeriö  
AI FI 22/2024  
25.3.2024

Amnesty International Suomen osasto  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 09 8562 0600  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)  
W: amnesty.fi

# Lausunto: hallituksen esitysluonnos laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

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 laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. Amnesty toteaa kuitenkin, että lausuntoaika on poikkeuksellisen lyhyt, joten kaikkiin esitysluonnoksen kohtiin ei ole voitu yksityiskohtaisesti lausua.

Amnesty lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

## Yleistä

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi poikkeuslaki, jolla rajoitettaisiin tai pikemminkin estettäisiin kansainvälisen suojelun hakeminen. Kyseessä olisi väliaikainen, vuoden voimassa oleva laki, jolla rajoitettaisiin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä, tavoitteena Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Päätöksen rajoittamisesta tekisi valtioneuvoston yleisistunto ja tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.



Päätöksessä tarkoitettulla alueella turvapaikanhakijan maahantulo estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Esitysluonnoksen mukaan poikkeustapauksissa eli hakijan ollessa lapsi, vammainen tai muuten erityisen haavoittuvassa asemassa oleva, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan. Hakemus otettaisiin vastaan myös, mikäli rajavartija voisi riittävällä varmuudella arvioida hakijan olevan vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

Muulla kuin kyseisellä valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei rajoitettaisi.

Tavoitteena olisi tehokkaasti torjua maahantulon ”välineellistämisen” muodossa tapahtuvaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon ”välineellistämisen” vakavimpiin tilanteisiin. Esityksellä toteutettaisiin Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus loukkaa sekä Suomen perustuslakia että kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita – jopa sellaisia ihmisoikeusvelvoitteita, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia eli joista ei voida missään tilanteissa poiketa, kuten ehdoton palautuskielto. Ehdotus on useiden ihmisoikeussopimusten, kuten muun muassa Geneven pakolaissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen, lapsen oikeuksien sopimuksen sekä myös EU-oikeuden sekundaarilainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan vastainen.

Ehdotetut menettelyt ovat selvästi ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Esitysluonnoksessa ehdotetuilla menettelyillä loukattaisiin useita kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvia oikeuksia, kuten oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa sekä näihin olennaisesti liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. Kyseisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei voida rajoittaa edes poikkeuslakia säätämällä.

**Perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaista esitysluonnosta ei tule hyväksyä.**

## Säännöskohtainen arviointi

### Lain tarkoitus ja soveltamisala

Ehdotetussa 1 §:ssä säädettäisiin lain tarkoituksiksi torjua vieraan valtion tai muun toimijan Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuisi maahanmuuttajia hyväksikäyttämällä. Ehdotetun 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahantuloon, maasta



poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Kyse olisi siis esitysluonnoksen mukaan tilanteista, joissa turvapaikanhakijoita ohjattaisiin Suomen rajalle pyrkimyksenä vaikuttaa Suomeen. Esitysluonnoksessa väitetään, että kyse ei ole aidosta turvapaikanhaun ilmiöstä. Amnesty toteaa, että edellä mainittu vieraan valtion toiminta ei poista turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea turvapaikkaa, eikä heidän tarvettaan kansainväliseen suojeluun. Turvapaikanhakijoille on tällä hetkellä äärimmäisen vähän turvallisia reittejä Suomen tai EU:n alueelle ja on luonnollista, että he käyttävät niitä reittejä, joita ylipäätään on tarjolla. **Mahdollisesta turvapaikanhakijoiden ohjaamisesta huolimatta kyse on siis aidosta kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteesta.**

**Lisäksi Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa käytetään leimaavaa ja epäinhimillistä kieltä**, kun väitetään, ettei kyse ole aidosta turvapaikanhausta, puhutaan ihmisten tunkeutumisesta maahan sekä viitataan ihmisiin välineinä ja pakolaisten liikkeisiin jopa massiivisina pakolaisaaltoina. Ihmisten esineellistäminen tai rinnastaminen luonnonilmiöihin epäinhimillistä heitä ja vie huomion pois siitä, että kyse on turvaa etsivistä ihmisistä.

**Jää myös epäselväksi, milloin rajalla tapahtuva turvapaikanhaku olisi katsottava vieraan valtion vaikuttamisyritykseksi ja milloin ei.** ”Välineellistämisepäily” perusteella itäraja on ollut suljettu marraskuusta saakka. On kuitenkin jäänyt epäselväksi, millä perusteella viime syksyn ja alkuvuoden aikana rajalle tulneiden turvapaikanhakijoiden väitetään tulleen paikalle Venäjän viranomaisten ohjaamina. Itärajan kautta on aina tullut turvapaikanhakijoita, vaikka Venäjä onkin pyrkinyt estämään pääsyn rajalle. Tapahtui ohjausta tai ei, jokaisella tulee olla oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja saada suojelun perusteensa tutkittua oikeudenmukaisessa menettelyssä.

Vieraan valtion lisäksi esitysluonnoksessa puhutaan muusta toimijasta, joka voisi olla rikollisjärjestö tai muu laittoman maahantulon järjestäjätaho. Amnesty toteaa, että turvallisten reittien puuttuessa turvapaikanhakijat joutuvat usein pakon edessä käyttämään eri tahoja, kuten salakuljettajia, siihen, että pääsevät turvallisen maan rajalle hakemaan kansainvälistä suojelua. Heidän ei useinkaan ole mahdollista saada viisumia eikä aina myöskään matkustusasiakirjaa, joiden avulla he voisivat turvallisia ja virallisia väyliä käyttäen päästä maan rajojen sisäpuolelle. Mikäli tällainen muiden tahojen käyttäminen katsottaisiin vaikuttamisyritykseksi, poikkeuslakia voitaisiin päätyä soveltamaan suureen osaan turvapaikanhausta. Turvapaikanhakijoita avustaa myös moni järjestö tai henkilö, jotka tarjoavat esimerkiksi humanitaarista tai oikeudellista apua. **Koska vaikuttamista ei ole millään tavoin määritelty, jää epäselväksi mikä kaikki toiminta voitaisiin katsoa säännöksen alaan kuuluvaksi.** Amnesty katsookin, että kyseinen säännösehdotus on liian epämääräinen.



## Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotetussa 3 §:ssä säädettäisiin lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan kyseisissä ehdotetun lain soveltamistilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia. Kuitenkin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan sovellettaisiin ulkomaalaislakia.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ulkomaalaislain säännöksiä esimerkiksi maahan pääsyn epäämistä koskevasta päätöksestä, tulkkauksesta ja oikeusavusta ei sovelleta nyt käsillä olevan lakiluonnoksen tilanteissa. Ulkomaalaisen maahan pääsyn epäämisestä ei siten tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä. Mikäli kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kuitenkin otettaisiin vastaan rajavartijan rajalla tekemän arvion perusteella, se tutkittaisiin ulkomaalaislain menettelysäännösten mukaisesti.

Kyseinen säännös loukkaa Suomen perustuslakia sekä kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. **Maahan pääsyn ja turvapaikanhakuoikeuden epääminen ilman hallintopäätöstä eli ilman valitusoikeutta on vastoin oikeusturvaperiaatteita ja ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Se loukkaa myös kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita**, kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitetta sekä 13 artiklan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Myös esitysluonnoksessa itsessään todetaan, että ehdotus rajaa perustuslain oikeusturvaperusoikeuden ydintä.

**Lisäksi säännös loukkaa EU-oikeuteen sisältyvää Schengenin rajasäännösten 14 (2) artiklaa**, jonka mukaan pääsy maahan voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa esitetään epäämisen tarkat perusteet. 14 (3) artiklassa taas säädetään, että henkilöillä, joilta on pääsy evätty, tulee olla oikeus valittaa päätöksestä.

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella tulee olla oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös on yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten kanssa, joihin se pohjaa. Turvapaikanhakijan maahantulon epäämisessä ja hänen maasta poistamisessaan on hyvin vahvasti kyse hänen oikeuksiaan koskevasta päätöksenteosta, vaikka esitysluonnoksen mukaan siinä ei tehtäisi hallintopäätöstä vaan vain niin sanottu summaarinen päätös. **Tosiasiassa esitysluonnoksessa ehdotetaan voimakkaita hakijan oikeuksiin vaikuttavia toimia ilman minkäänlaisia oikeusturvatakeita.**

**Lisäksi tulkkauksen ja oikeusavun puuttuminen aiheuttavat suuria menettelyllisiä ongelmia.** Turvapaikanhakijan tulisi kyetä ilmaisemaan rajalle tullessaan rajavartijalle suojelutarpeensa ja kansainvälisen suojelun edellytyksensä sekä mahdolliset haavoittuvuutensa ilman mahdollisuutta käyttää omaa kieltään tai mahdollisesti mitään yhteistä kieltä rajavartijan kanssa. Esitysluonnoksessa ei ole millään tavalla käsitelty kielimuurista aiheutuvia ongelmia eikä myöskään oikeusavun puuttumista. Ilman asiantuntevaa oikeudellista apua hakijoiden



voi olla hyvin hankalaa tuoda esille tarvittavia seikkoja päästäkseen turvapaikkamenettelyyn tai edes tietää siitä, että hänen tulisi tällaisia seikkoja esittää. Toisaalta esitysluonnoksessakin viitataan useisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joissa todetaan tulkkien ja oikeudellisen avun tarpeellisuus turvapaikanhakijoille tehokkaan oikeussuojakeinon osana.<sup>1</sup>

Kansainvälisen suojelun perusteiden esille tuomista ei voi myöskään jättää pelkästään turvapaikanhakijan vastuulle, sillä hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset asianosaisen myötävaikutuksella. Selvittämisvelvollisuutta ei siis voi kääntää turvapaikanhakijalle, etenkin kun kyse on ihmisistä, joilla ei lähtökohtaisesti ole tietoa Suomen kansallisesta lainsäädännöstä ja velvoitteista tai ylipäätään mahdollisuutta hankkia selvityksiä kotimaansa viranomaisilta.

**Turvapaikanhakijoiden pääsyn epääminen ja maasta poistaminen summaarisessa menettelyssä ilman turvapaikkaperusteiden yksilöllistä tutkintaa ja valituskelpoista hallintopäätöstä voi helposti johtaa ehdottoman palautuskiellon tai joukkokarkotuskiellon loukkaamiseen.** Tämä todetaan myös esitysluonnoksessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että turvapaikanhakijoilla tulee olla tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn, jotta valtio ei syyllisty palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksiin. Tehokkaat oikeussuojakeinot palautuskiellon loukkaamista ja joukkokarkotusta vastaan ovat elintärkeitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeussuojakeinon tulee tosiasiallisesti olla tehokas. Edes valitusmahdollisuus itsessään ei ole riittävä, ellei siihen liity täytäntöönpanoa keskeyttävää vaikutusta.<sup>2</sup>

Ehdoton palautuskielto määrää, että ketään ei saa käännäyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Laittomat summaariset palautukset eli niin sanotut takaisintyönnot ilman oikeusturvatakeita loukkaavat kansainvälistä oikeutta mukaan lukien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 13 artiklaa, Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklaa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ja 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklaa ja 37 artiklaa. Ne loukkaavat myös EU-oikeutta, kuten Schengenin rajasäännöstöä, turvapaikkamenettelydirektiiviä sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklaa, 19 artiklaa ja 47 artiklaa.

**Kyse olisi siten perustuslain ja kansainvälisen oikeuden vastaisesta säännöksestä.**



## Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Ehdotetussa 4 §:ssä valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Tämä edellyttää lisäksi, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet tiedon tai epäilyksen siitä, että vieras valtio tai muu toimija pyrkisi vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä; vaikuttaminen vaarantaisi vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; rajoittaminen olisi välttämätöntä Suomeen kohdistettavan vaikuttamisen torjumiseksi ja

Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; eivätkä muut keinot olisi riittäviä vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi, ettei hakemusten vastaanottamista saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin välttämätöntä. Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa ja päätös olisi kumottava, kun se ei enää olisi välttämätön.

Esitysluonnoksen mukaan päätöksenteon edellytyksenä olisi pykälän soveltamisedellytysten tarkka arviointi turvallisuusviranomaisilla käytettävissä olevan tiedon perusteella. Tällä hetkellä turvallisuusviranomaisten tietoihin vedoten Suomen itärajan rajanylityspisteet on suljettu. Tietoja, joihin rajan sulkeminen perustuu, ei ole annettu julkisuuteen. Itse rajalla maahantulijoita on ollut sulkemisen jälkeen vain vähän, eikä sitä ennenkään ole ollut kyse suurista määristä.<sup>3</sup> Nyt ehdotetaan, että turvapaikanhakua voitaisiin rajoittaa ja hakijoilta jopa evätä pääsy maahan ja poistaa heidät maasta salassa pidettävän tiedon perusteella. Tämä on ihmisoikeusnäkökulmasta kestämätöntä. **Kansalaisyhteiskunnalla ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovilla elimillä tulee olla mahdollisuus valvoa päättäjien ja viranomaisten vallankäyttöä.**

**Esitysluonnoksessa esitetyt edellytykset toimista päättämiseksi ovat ylimalkaisia. Ensinnäkin jo pelkkä epäily riittäisi päätöksen tekemiselle ja turvapaikanhakuoikeuden rajoittamiselle. Toisekseen edellytys kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta on hyvin epämääräinen käsite, jonka alaan voi sisältyä hyvinkin monia erilaisia tilanteita. Esitysluonnoksessa on viitattu esimerkiksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, yhteiskunnan polarisaation sekä epäluulojen lisääntymiseen yhteiskunnassa monien muiden esimerkkien ohella. Näin ollen päätöksentekoperusteet ovat hyvinkin laajat ja on kyseenalaista kuinka vähäisissä tilanteissa poikkeuslaki soveltuisi. Onkin epäselvää, onko kynnys toimien käyttöönotolle jätetty tarkoituksellisesti täsmentämättä. Kynnyksen perus- ja ihmisoikeuksia rajoittaville toimille tulee olla korkea. Nyt vaikuttaa, että laki voitaisiin ottaa käyttöön jo hyvinkin alhaisella kynnyksellä.**



Säännöksessä edellytettäisiin, että turvapaikanhakuoikeuden rajoittaminen olisi välttämätöntä eivätkä muut keinot olisi riittäviä. Amnesty toteaa, että turvapaikanhakua ei ole välttämätöntä eikä edes sallittua rajoittaa niin sanotussa välineellistämistilanteessa. **Vieraan valtion vaikuttamisyriityksiä tulee torjua oikeusvaltiosta kiinni pitäen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen, ei oikeusvaltioperiaatetta romuttaen ja ihmisoikeuksia loukaten.** Turvapaikanhakijoiden oikeuksien loukkaaminen pikemminkin mahdollistaa vaikuttamisyriitykset, kun ihmisoikeuksista ei pidetä kiinni, vaan niitä rajoitetaan poliittisin perustein. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti ”välikappaleina” tällaisissa tilanteissa.

Maailmassa tulee olemaan ilmastokriisin, konfliktien ja vainon takia yhä enemmän ihmisiä, jotka joutuvat pakenemaan kodeistaan. Rajojen sulkeminen ja turvapaikanhakuoikeuden rajoittaminen eivät lopeta ihmisten hätää ja heidän tarvettaan kansainväliselle suojelulle. Turvapaikanhakijoita voidaan edelleen ottaa vastaan ja heidän kansainvälisen suojelun tarpeensa arvioida oikeudenmukaisessa ja tehokkaassa menettelyssä, vaikka vieras valtio pyrki käyttämään heitä hyväkseen vaikuttaakseen Suomeen tai muuhun valtioon.

**Esitysluonnoksessa onkin esitetty muita keinoja vastata tilanteeseen, mutta ne on ylimalkaisella arviolla todettu riittämättömiksi ja viitattu niiden käyttökkelvottomuuteen lähinnä resurssisyistä.** Esitysluonnoksen mukaan poikkeuslain rajoituspäätöstä harkittaessa arvioitaisiin ensin muiden keinojen käyttö tilanteen ratkaisemiseksi. Kuitenkaan muiden keinojen riittävyden arvioinnissa näitä keinoja ei olisi esitysluonnoksen mukaan tarvinnut käytännössä kokeilla. Riittävää olisi, että niiden riittämättömyys tilanteeseen olisi perustellusti arvioitu.

Suomeen tuli vuosien 2015–2016 aikana huomattavasti enemmän turvapaikanhakijoita, kuin mihin sitä aiemmin oli varauduttu. Turvapaikanhakijat pystyttiin kuitenkin ottamaan vastaan ja ohjaamaan turvapaikkamenettelyyn. Tuolloin vastaanottokeskusten määrää ja Maahanmuuttoviraston resursseja lisättiin nopealla aikataululla, mikä kylläkin johti vastaanoton ja menettelyn laadun ongelmiin.<sup>4</sup> Nyt on mahdollista varautua turvapaikanhakijoiden määrän nopeaan kasvuun jo etukäteen ja pyrkiä välttämään vuosien 2015–2016 aikana ilmenneet laatuongelmat ne tiedostamalla. Ylipäänsä kodeistaan pakenemaan joutuvien ihmisten määrä maailmalla kasvaa, joten **Suomenkin tulee varautua suurempaan muuttoliikkeeseen muun muassa resursseja lisäämällä, menettelyä parantamalla sekä muuttoliikemyönteisemmällä politiikalla.**

Suomi on ottanut vastaan viime vuosina myös huomattavan suuren määrän ukrainalaisia pakolaisia. Suomi on näin osoittanut pystyvänsä vastaanottamaan suuria määriä pakolaisia nopealla tahdilla, mikäli siihen on tahtotila. **Se, että itärajan yli tulevia turvapaikanhakijoita kohdellaan eri tavoin, heidän perustavanlaatuisia ja ehdottomia oikeuksiaan loukaten ja heidät turvallisuusuhaksi kehystäen, kertoo rakenteellisesta rasismista.**



Amnesty kiinnittää huomiota esitysluonnoksen kohtaan, jossa todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten "[r]ajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia. Valtioneuvoston olisi siten mahdollista päättää, että rajoittaminen ei koske lainkaan tiettyjä kansalaisuuksia, esimerkiksi Suomea painostavan vieraan valtion omia kansalaisia." Amnesty toteaa, että **esitysluonnoksessa ei ole arvioitu kyseistä toteamusta yhdenvertaisuusperiaatteen ja mahdollisen syrjinnän kannalta**. Samalla myös harkintavallan ala on hyvin laaja, mikä ei vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Rajoittamistoimia voitaisiin tehdä kuukaudeksi kerrallaan, mutta jatkaa tarvittaessa. Amnesty huomauttaa, että säännös on laadittu siten, että vaikuttaa mahdolliselta jatkaa rajoitustoimia jopa kuukaudeksi, ellei jopa koko vuodeksi, jonka poikkeuslaki on voimassa. **Kyse ei siten enää kuulosta kovin poikkeuksellisilta ja määräaikaisilta toimilta**, koska harkintavallan ala on tässäkin suhteessa niin laaja.

esitysluonnoksessa todetaan, että poikkeuslain kanssa samaan aikaan voisivat olla käytössä rajavartiolaiton 16 §:n mukaiset rajanylityspaikkojen sulkeminen ja turvapaikanhaun keskittäminen. Esitysluonnoksessakin on tuotu esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta, että valtioiden tulee taata maahantulijoille tehokas ja tosiasiallinen mahdollisuus päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. EU:n turvapaikkamenettelydirektiivissä veloitetaan jäsenvaltioita varmistamaan aito ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn huomioiden riittävän määrän rajanylityspisteitä sekä niiden maantieteellisen sijainnin. Myös Euroopan perusoikeusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että rajanylityspaikkoja tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan.

Kuitenkin esitysluonnoksessa todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla olisi mahdollista rajoittaa eli tosiasiaa estää. Tämä toteamus on ristiriidassa esitettyjen kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja niiden noudattamista valvovien tahojen kantojen kanssa. **Amnesty huomauttaakin, että mikäli koko Venäjän vastaisella maarajalla estetään kansainvälisen suojelun hakeminen, loukkaa se tosiasiallista ja tehokasta turvapaikkamenettelyyn pääsyä**. Venäjän ja Suomen raja on noin 1300 kilometriä pitkä ja monin paikoin vaikeakulkuinen. Ei ole tosiasiaa mahdollista kulkea pohjoiselta rajapisteeltä – eikä välttämättä eteläisemmältäkin – esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentokentälle hakemaan turvapaikkaa. Lisäksi huomioon tulee ottaa mahdolliset haavoittuvuudet, joita rajavartija ei ole havainnut sekä niiden vaikutus liikkumiseen kaukana olevalle rajapisteelle. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten varmistetaan, että ihmiset saavat ymmärrettävällä kielellä tiedon turvapaikanhauulle auki olevista rajapisteistä. Myöskään pelkkä tieto turvapaikanhauulle auki olevista rajapisteistä ei ole riittävä varmistamaan hakijoiden tosiasiallista pääsyä hakemaan kansainvälistä suojelua, kun rajapisteille pääsy on hankalan matkan päässä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtion tulee taata turvapaikanhakuoikeus aidolla ja tehokkaalla tavalla.<sup>5</sup> **Edellä esitetysti esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, miten Suomi varmistaa, että turvapaikanhakijoilla tosiasiallisesti olisi**





**aito ja tehokas turvapaikanhakuoikeus, mikäli turvapaikanhakijoiden pääsy evätään koko itärajalla.** Lisäksi tällä hetkellä itärajan rajapisteet ovat olleet suljettuina jo kuukausia, mitä olisi tarpeellista tarkastella suhteellisuusperiaatteen kannalta. Nyt turvapaikkahakemukset on kuitenkin vastaanotettu rajalle päässeiltä hakijoilta. Tilanne heikkenee radikaalisti, mikäli poikkeuslain mukaisesti hakemuksia ei otettaisi vastaan.

Mikäli hakijoiden tulisi siirtyä useita kymmeniä kilometrejä, oletettavasti jopa useita satoja kilometrejä, toiselle rajapisteelle, missä heidän hakemuksensa vastaanotettaisiin, viranomaisten tulisi varmistaa heidän pääsytään sinne. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole kerrottu, millä tavoin ihmisten oletetaan pääsevän avoimena olevalle rajapisteelle. Arviointiin olisi tullut sisällyttää esimerkiksi millaisiin tosiasiallisiin toimiin, kuten hakijoiden saattaminen tai kuljettaminen, rajavartijoiden tulisi ryhtyä, jotta varmistettaisiin hakijoiden aito mahdollisuus päästä turvapaikanhauulle auki olevalle rajapisteelle.

**Amnesty katsookin, että osan rajapisteistä auki pitäminen turvapaikanhauulle ei ole riittävä tae turvapaikanhakuoikeuden pysyttämiseksi välimatkojen ollessa pitkiä, hakijoiden tiedottamisen ollessa epävarmaa ja haavoittuvuuksien havaitsemisen ollessa epätodennäköistä.**

## Valtioneuvoston päätöksen toimeenpano

Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin siitä, miten valtioneuvoston tekemä rajoituspäätös pantaisiin toimeen. Vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin päätöksessä tarkoitetulla alueella. Hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otettaisiin vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin 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 olisi esittänyt tai olisi tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voisi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.

Esitysluonnoksen mukaan sääntely koskisi vain niitä maahantuliijoita, joita arvion mukaan käytettäisiin vieraan valtion vaikuttamisen ”välineinä”. Mikäli turvapaikanhakija ei liittyisi vaikuttamiseen, hänen hakemuksensa käsiteltäisiin ulkomaalaislain menettelyssä. **Jälleen Amnesty huomauttaa, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu lainkaan yhdenvertaisuus- ja syrjintänäkökulmia tässä kohdin. Turvapaikanhakijan kannalta ei ole eroa siinä, katsotaanko hänen niin sanotusti olevan vaikuttamisen ”väline” vai ei.** Suurin osa nyt Itärajan kautta tulleista turvapaikanhakijoista on ollut Syyrian, Jemenin ja Somalian kansalaisia.<sup>6</sup> Heillä on siis perustellusti tarve kansainväliselle suojelulle. Onkin erittäin ongelmallista, että esitysluonnoksen mukaan pääsääntö olisi hakijoiden pääsyn epääminen ja maasta poistaminen ja turvapaikkamenettelyyn ottaminen olisi poikkeus, kun tähän mennessä



itärajan yli tulleiden hakijoiden kansallisuuden perusteella valtaosa olisi oikeutettuja kansainväliseen suojeluun.<sup>7</sup>

Esitysluonnoksen mukaan rajoituspäätöksen toimeenpanosta vastaisi lähtökohtaisesti Rajavartiolaitos. Turvapaikkamenettelystä vastaava viranomaisena on Maahanmuuttovirasto, mutta **esitysluonnos antaa rajavartijoille lähes rajattoman vallan toteuttaa turvapaikanhakijoihin kohdistuvia toimia ilman valvontaa**. Maasta poistamisen osalta rajavartija voisi käyttää voimakeinojakin. Kuten edellä on todettu, rajavartija ei tekisi hallintopäätöstä maahanpääsyn estämisestä tai maasta poistamisesta. Esitysluonnoksen mukaan rajavartijan olisi kuitenkin mahdollista tehdä tapahtumasta kirjaus Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään. Näin ollen ainoa niin sanottu jälki, joka tapahtumista jäisi, olisi mahdollinen kirjaus tietojärjestelmässä, mikäli yksittäinen rajavartija sen tekisi.

**Tilanteissa, joissa rajavartijoilla on laajat valtuudet käyttää voimakeinoja ja poistaa henkilöitä rajalta, on usein loukattu ihmisoikeuksia.** Amnesty on tutkinut muun muassa Puolassa, Latviassa ja Liettuassa rajalla tapahtuneita ihmisoikeusloukkauksia<sup>8</sup> ja toteaa, että ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien **rajavartijalle annettavien valtuuksien tulee olla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettyjä ja niiden käyttöä tulee myös valvoa.**

Esitysluonnoksen mukaan maasta poistamisen yhteydessä henkilölle ilmaistaisiin sopivalla tavalla, miten ja missä hänen olisi mahdollista tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa. Kyseinen ilmoitus tulee mitä todennäköisemmin olemaan mahdoton toteuttaa ainakin osan hakijoista kohdalla, koska tilanteessa ei käytetä tulkkauspalveluita eikä oikeudellista avustajaa, tilanne voi olla ylipäänsä kaoottinen ja epäselvä ja tilanteeseen osallistuvat henkilöt järkyttyneessä tai muuten stressaantuneessa mielentilassa. Myös mahdollinen haavoittuva asema voi vaikuttaa tilanteessa.

Esitysluonnoksen mukaan poikkeustapauksissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan. Poikkeukset koskisivat lapsia, vammaisia henkilöitä tai muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Lapsen kanssa olevien perheenjäsenten ja vammaisen henkilön avustajan hakemusten vastaanottamisen tarve arvioitaisiin tapauskohtaisesti.

Rajavartijoiden tulisi kyetä tunnistamaan poikkeuksen alaan kuuluvat ihmiset. Esitysluonnoksessakin todetaan, että lähellä täysi-ikäisyyttä olevat lapset sekä sellaiset henkilöt, joiden vamma tai sairaus ei ole helposti ulkonäön perusteella havaittavissa voi olla haastavaa tunnistaa lyhyessä vuorovaikutustilanteessa. Myöskään erityistä haavoittuvuutta ei voi tunnistaa ilman tarkempaa selvitystä. **Esitysluonnoksessa mainitaankin, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt voivat joutua eri asemaan riippuen siitä, miten helposti heidän haavoittuvuutensa voidaan tunnistaa.** Esitysluonnoksessa puhutaan vuorovaikutustilanteesta, mikä oletettavasti on lyhyt kohtaaminen rajalle tulevan turvapaikanhakijan ja rajavartijan välillä. Tällaisessa tilanteessa ei ole millään tasolla mahdollista arvioida vaadittavia seikkoja. Erityisesti haavoittuvan aseman tunnistaminen



vaatii nimenomaista koulutusta ja jopa Maahanmuuttoviraston koulutetuilla turvapaikkapuhuttelijoilla saattaa olla vaikeuksia tunnistaa hakijan erityisen haavoittuvaa asemaa tunteja kestäneen puhuttelun aikana.<sup>9</sup> Haavoittuvan aseman esilletuominen vaatii usein luottamuksellisen suhteen luomista hakijaan, joka on saattanut kohdata kotimaassaan vainoa viranomaisten taholta. Tämä ei ole mitenkään mahdollista lyhyessä kohtaamisessa rajalla, vaikka rajavartioita koulutettaisiin tunnistamaan haavoittuvuuksia.

**Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii hyvin suunniteltua menettelyä, jossa määritellään, onko henkilö haavoittuvassa asemassa.** Olisi tärkeä selvittää, mitä arviointi sisältää, mitkä ovat menettelyn vaiheet ja aikataulu, otetaanko arvioinnissa mukaan lääketieteen, psykososiaalisia ja ihmiskaupan torjumisen asiantuntijoita sekä lapsiasiantuntijoita. **Pelkkä rajavartijan tekemä lyhyessä ajassa rajalla tapahtuva arviointi ei ole missään tapauksessa riittävä.**

**Lisäksi Amnesty toteaa, että lasta ei saa erottaa perheestään ja myös vammaisen hakijan avustajan tulee päästä avustettavansa mukana turvapaikkamenettelyyn.** Lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan mukaan lapsen perheeseen ei saa puuttua mielivaltaisesti. Amnesty on katsonut, että Yhdysvalloissa vuonna 2018 tehty päätös erottaa turvapaikanhakijoina tulleiden perheiden lapset vanhemmistaan täytti kidutuksen tunnusmerkit.<sup>10</sup>

Myös niiden hakijoiden kohdalla, jotka olisivat esittäneet tai joiden kohdalla olisi tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartija arvioisi tämän olevan todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi, pääsyn epäämisestä ja maasta poistamisesta poikettaisiin. Rajavartijan tulisi myös arvioida olisiko hakija vaarassa joutua lähetetyksi sellaiselle alueelle, jossa hän joutuisi edellä mainitun kohtelun kohteeksi, mikäli hänet poistettaisiin maasta. Arviossa olisi merkityksellistä myös mahdollisuus päästä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn siinä maassa, minne hakija poistettaisiin. Rajavartija voisi nämä seikat selvittääkseen ottaa hakijan tarkempaan tutkintaan enintään 12 tunniksi kerrallaan, kuten rajavartiolain 27 §:ssä mahdollistetaan.

**Näiden seikkojen selvittämisessä on kyse turvapaikkamenettelyn alaan kuuluvasta kansainvälisen suojelun edellytysten tutkinnasta, joka vaatii koulutusta, maatietoa sekä menettelyllisiä takeita, kuten tulkin käyttöä ja oikeudellista avustajaa. Kyseisenlaista arviota ei mitenkään voida tehdä rajanylitystilanteessa rajavartijan toimesta.** Lisäksi iso osa hakijoista tulisi tällöin kyseisten seikkojen selvittämiseksi ottaa tarkempaan tutkintaan, mikä ei vastaa esitysluonnoksen muissa kohdissa esitettyä lyhyttä vuorovaikutustilannetta. Kyseisten seikkojen arvioinnin toteutus jääkin esitysluonnoksessa erittäin epämääräiseksi.

Kyseinen säännös on ylipäänsä epäselvä siinä, miten todellista vaaraa arvioidaan eikä se ole linjassa kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden standardien kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että turvapaikanhakijan esittämä väite kansainvälisen suojelun tarpeestaan edellyttää riippumatonta ja tarkkaa tutkintaa.<sup>11</sup>



Lisäksi esitysluonnoksessa mainitaan, että mikäli tilanteen hallinnassa pitäminen sitä vaatisi, poikkeusperusteiden tarkempaa arvioimista ei tarvitsisi tehdä ja henkilö voitaisiin suoraan poistaa maasta. **Tämä loukkaisi suurella todennäköisyydellä ehdotonta palautuskieltoa.**

Amnesty toteaa, että säännös ei täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Säännös on epämääräinen ja jättää suuren harkintavallan toimien toteuttamistavasta Rajavartiolaitokselle ja yksittäisille rajavartijoille. **On suuri riski sille, että rajavartija ei tunnista henkilön haavoittuvaa asemaa eikä tämän kansainvälisen suojelun tarvetta. Näin ollen riski palautuskiellon loukkaamiselle on erittäin suuri** Lisäksi, kun rajalla evättäisiin maahantulijoilta pääsy summaarisesti ilman mahdollisuutta jättää kansainvälisen suojelun hakemusta ja heidät poistettaisiin maasta, **syyllyttäisiin joukkokarkotuksen kieltoon** - etenkin ottaen huomioon, että oletettavasti toista paikkaa jättää turvapaikkahakemus ei ole lähellä eli aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn ei taattaisi.

Esitysluonnoksessa mainitaan useaan kertaan tilanteet Latvian, Liettuan, Puolan ja Espanjan rajoilla ja maiden saamia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta sekä Euroopan unionin tuomioistuimelta, joissa maiden menettelyt hakijoiden pois työntämisineen on tuomittu kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vastaisina. Esitysluonnoksessa kuitenkin väitetään, että Suomen tilanne eroaisi näiden maiden tilanteista. Esitysluonnoksessa on valittu erikoinen lähestymistapa, jossa väitetään Suomen tilanteen eroavan edellä mainituista, koska kyse on vieraan valtion painostuksesta, mitä asiaa ei ole tuomioissa käsitelty. **Kyse on kuitenkin tosiasiallisesti aivan vastaavanlaisesta tilanteesta kuin esimerkiksi Puolan, Latvian ja Liettuan kohdalla sekä myös Kreikan kohdalla.**

Myös YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on muistuttanut sekä Kreikkaa että Latviaa, että valtion pitää päästää sen rajalle tuleva turvapaikanhakija vähintään tilapäisesti maahan kansainvälisen suojelun perusteiden tutkimista varten, koska muutoin turvapaikanhakuoikeus ja palautuskiellon periaate menettäisivät merkityksensä.<sup>12</sup> Vuonna 2020, kun Turkki oli ilmoittanut, ettei enää estä Eurooppaan suuntautuvaa muuttoliikettä, Kreikka väliaikaisesti keskeytti turvapaikkahakemusten rekisteröinnin tarkoituksenaan palauttaa hakijat takaisin tulo- tai kotimaahansa. Tuolloin Kreikka vetosi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 (3) artiklaan, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten joukoittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan takia neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi parlamenttia kuultuaan. Myöskään 78 (3) artiklan toimenpiteillä ei voida poiketa oikeudesta turvapaikanhakuun sekä palautuskiellosta.<sup>13</sup>

Esitysluonnoksessa myös viitataan EU:n tuomioistuimen kantaan, jossa vahvistetaan menettelydirektiivin 6 artiklan vaatimus menettelyyn pääsystä Liettuan muutettua lainsäädäntöään ja salliessaan viranomaisille harkintavallan poikkeustilassa tutkia turvapaikkahakemus haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden



perusteella. Tuomioistuin toisti tuomiossa periaatteen jäsenvaltion velvollisuudesta tutkia sen rajalla tai alueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.<sup>14</sup>

Kyse on siis hyvin samankaltaisista tilanteista kuin Suomen itärajalla. Mainitut valtiot ovat vedonneet vieraan valtion vaikuttamispyrkimykseen ja vastanneet siihen jättämällä turvapaikkahakemukset vastaanottamatta ja palauttamalla hakijat ilman asianmukaisia menettelytakeita. **Tällaisissa tilanteissa kyseisiä toimia tekevät valtiot on tuomittu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden loukkauksista.**

## Poikkeaminen perustuslaista

Esitysluonnoksessa todetaan, että ”esityksen perusratkaisut ovat sellaisia, että esitystä ei ole arvion mukaan mahdollista hyväksyä tavallisena lakina”, vaan esitys tulisi säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina. Esityksellä rajoitetaan tai loukataan useita perusoikeuksia sekä ihmisoikeuksia, kuten oikeutta elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kieltoa, ehdotonta palautuskieltoa, joukkokarkotuskieltoa, turvapaikanhakuoikeutta, oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa, lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään sekä oikeusturvaa.

**Esitysluonnos rajoittaisi tai loukkaisi hyvin monia Suomen perustuslakiin sisältyviä perusoikeuksia sekä kansainvälisiin sopimuksiin sisältyviä ihmisoikeuksia, joiden noudattamiseen Suomi on sitoutunut – myös ottamalla ne osaksi perusoikeusjärjestelmäänsä. Kyse on siten sen tason poikkeamisesta perustuslaista, että se koskettaa koko perusoikeusjärjestelmää.** Tästä on lausunut myös professori Martin Scheinin esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan: ”Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen kuuluu Suomen perusoikeusjärjestelmän perusteisiin. Tämän perustavan ratkaisun kumoaminen yleisesti tai jossakin asiassa ei ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajattu poikkeus vaan järjestelmätason muutos Suomen valtiosääntöön.”<sup>15</sup>

Lisäksi esitysluonnoksessa on todettu, että perusoikeusuudistuksen esitöissä poikkeuslakimenettelyyn liittyen lausutaan kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraavan nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, **sillä perustuslainsäätämisen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä.**<sup>16</sup> Tätä voidaan pitää yhtenä perustuslain keskeisenä ratkaisuna, koska kyse olisi keskeisestä perusoikeusjärjestelmän ja poikkeuslakien käyttöalan välistä suhdetta koskevasta asiasta. **Tämän tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli poikkeuslaki olisi selvästi ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteen kanssa, ei sitä voitaisi tästä syystä hyväksyä poikkeuslakina.** ”Tällaisen selvän ristiriidan voisi muodostaa esimerkiksi



sellainen tilanne, jossa suoraan säädöksen nojalla pyritään tekemään jokin ihmisoikeusvelvoite kokonaan merkityksettömäksi.

Myös lainkirjoittajan oppaassa lausutaan, etteivät perusoikeusrajoitukset saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa eikä perusoikeuteen voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön.<sup>17</sup>

### **Ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen on siis olennainen osa Suomen**

**perusoikeusjärjestelmää ja perustuslain kokonaisuutta.** Esitysluonnoksessa väitetään, että ehdotettu poikkeuslaki ei puuttuisi perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, mutta kyseinen väite on ristiriidassa edellä lausutun kanssa. **Ehdotettuja toimia ei siten voi säätää edes poikkeuslailla, koska niillä romutettaisiin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta.** Lisäksi on ylipäätään erittäin ongelmallista esitysluonnokseen sisällytetysti todeta Suomen mahdollisesti loukkaavan ihmisoikeusvelvoitteitaan: ”lakiehdotuksen sisältämät perusoikeusrajoitukset eivät olisi ongelmattomia...ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimuksen kanssa” ja ottavan siten tietoisien riskin valtion tuomitsemisesta kansainvälisten sopimusten rikkomisesta.

**Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetut toimet loukkaavat myös EU-oikeutta.** EU-oikeus on ensisijainen, jos sen ja jonkin EU:n jäsenvaltion oikeuden eli kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita.

**Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotettua poikkeuslakia ei ole mahdollista säätää.**

## Muita huomioita

Amnesty huomauttaa, että niin sanotusta ”välineellistämisen” käsitteestä ei ole vielä yhteistä sopimusta EU:ssa. EU:n maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua koskeva lakiuudistus (pakti) ei ole vielä voimassa **eikä edes paktissa kriisitilanteita käsittelevässä säädöksessä oikeuteta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemättä jättämistä**, vaan se sisältää ainoastaan erityissäännöksiä niiden nopeutettua käsittelyä varten.<sup>18</sup> ”Välineellistämisen” käsite on epätäsmällinen ja siten altis väärinkäytöksille. Viranomaisten tuleekin antaa tietoa päätöksenteosta, kuten millaisissa tilanteissa toimet käynnistetään ja millaiseen tietoon päätökset pohjautuvat. **Pelkkä mahdollisuus turvapaikanhakijoiden tulosta rajalle ei voi missään tapauksessa olla peruste rajapisteiden sulkemiselle turvapaikanhaulta.**

**Amnesty katsoo, että ehdotettua lakia ei tule säätää siitäkään syystä, että on jo olemassa runsaasti muuta rinnakkaista lainsäädäntöä**, kuten rajavartiolaki, jonka 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun keskittämisestä sekä valmiuslaki, jonka 3 §:ssä säädetään poikkeusoloista, kuten rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvasta uhasta. Lisäksi Suomessa ollaan ottamassa käyttöön rajamenettelyä ja myös EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkauudistukseen liittyen tullaan lähiaikoina toimeenpanemaan useita säännöksiä, jotka koskevat muun muassa kriisitilanteita ja



muuttoliikkeen hallintaa. Myös ulkomaalaislaki säätelee jo laajasti eri tilanteita. **Ehdotettu poikkeuslaki vain lisää epäselvyyttä oikeustilaan ja lakien soveltamiseen liittyen jo ennestään sekavassa ulkomaalaisia koskevassa pykäläviidakossa.**

Mikäli Suomi kaikesta huolimatta poikkeaa kansainvälisistä sopimuksista ja niiden sitovista velvoitteista esitysluonnoksessa ehdotetuin tavoin, hallituksen tulee ilmoittaa tästä sopimusvalvontaelimille. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklassa on säädetty sopimuksen mukaisista velvoitteista hätätilan aikana poikkeavalle sopimuspuolelle ilmoitusvelvollisuus pääsihteerille.

**Esityksellä loukattaisiin peruuttamattomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat kaikkein heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa yhteiskunnassa.** Kansainvälistä suojelua hakevat ihmiset pakenevat vainoa ja muita ihmisoikeusloukkauksia ja ovat ehkä matkallaan kokeneet lisää ihmisoikeusloukkauksia. He saattavatkin olla pahoin traumatisoituneita. He eivät osaa maan kieltä eivätkä tunne maan lakeja ja saattavat pelätä viranomaisia. Jotkut heistä ovat luku- ja kirjoitustaidottomia, toiset taas matkustavat ilman perhettään tai lapsi yksin ilman vanhempiaan. Turvapaikanhakijoilla onkin korostunut oikeusturvatakeiden tarve ja heidän haavoittuvuuksiensa tunnistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota toisin, kuin tässä lakiesityksessä ehdotetaan. Myös perustuslakivaliokunta on lausunut turvapaikanhakijoiden kohdalla olevan kyse ”erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”<sup>19</sup>

**Kestävin keino torjua vieraan valtion pyrkimyksiä käyttää muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita hyväkseen muihin maihin vaikuttamiseksi on pitää kiinni oikeusvaltioperiaatteesta ja ihmisoikeuksista eikä rapauttaa niitä, mikä oletettavasti on vaikuttamisyrityksen yksi tavoite.** Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on vahvistaa suomalaista oikeusvaltiota.<sup>20</sup> Kyseinen esitysluonnos päinvastoin vaurioittaa sitä, kuten myös kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, mikä on haitaksi erityisesti Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle, jolle järjestelmä luo ennen kaikkea vakautta ja turvallisuutta.

Muuttoliikkeeseen ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden liikkeisiin vaikuttavat erityisesti turvallisten, virallisten väylien olemassaolo. **Mikäli turvallisia, virallisia väyliä maahantuloon tarjotaan ja edistetään myös ihmisille, jotka tulevat maista, joista tulee paljon turvapaikanhakijoita, vähenee paine tulla hakemaan kansainvälistä suojelua epävirallisia väyliä pitkin.** Tämä vaikuttaa mahdollisuuksiin käyttää ihmisiä hyväksi niin sanotusti vaikuttamisen ”välineinä”. Näitä turvallisia väyliä ovat esimerkiksi työntekijän oleskelulupien mahdollistaminen ja helpottaminen, perheenyhdistäminen, pakolaiskiintiön nostaminen sekä humanitaariset viisumit turvapaikanhakua varten. Lisäksi pakolaisuuden juurisyihin tulee vaikuttaa muun muassa yhteiskuntien yhdenvertaisuutta edistämällä sekä rankaisemattomuuteen ja ihmisoikeusloukkauksiin puuttumalla.



## Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista ja lausuntoajasta

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei ole toteutettu riittävällä tavalla näin voimakkaasti ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön esitöissä. Esitysluonnoksessa on tosin arvioitu oikein, että ehdotetut toimet tulisivat aiheuttamaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, mutta tosiasiallisia vaikutuksia turvapaikanhakijoille ei ole käyty perusteellisesti läpi. Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.<sup>21</sup> Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu toimien vaikutuksia riittävästi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. **Lapsen edun ensisijaisuuden arviointi ehdotettuihin menettelyihin nähden sekä vaikutukset lapsiin ja perheisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin vaativat syvällisempää arviointia. Myös yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tulee selvittää, mikäli turvapaikanhakijoita asetetaan keskenään eri asemaan kansallisuuden perusteella tai ominaisuuksiensa (kuten näkyvä vamma tai muu vamma tai haavoittuvuus) perusteella tai sen mukaan, millä rajapisteellä he pyrkivät kansainvälistä suojelua hakemaan.**

Lisäksi hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin. Näissä esityksissä ei ole kuitenkaan tehty minkäänlaista yhteisvaikutusten kokonaisarviointia siitä, miten ne tulevat vaikuttamaan yhdessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutukset kuitenkin kohdistuvat tiettyyn ihmisryhmään ja näyttää siltä, että muutokset ainakin suurimmalta osalta, elleivät kaikilta osin, heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia. Voidaan siten olettaa ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinpuotoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäisseet yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.<sup>22</sup>

Edellä viitattu VN TEAS:n tekemä raportti huomioiden, **on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi ottaen huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.** Erityisesti vaikutuksen lapsiin, paperittomiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin on arvioitava tarkasti.

Lopuksi Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnokselle on varattu vain noin yhden viikon lausuntoaika. Amnesty muistuttaa säädösvalmistelun





kuulemisohjeesta, jonka mukaan lausuntoaajan tulisi olla vähintään 6–8 viikkoa. Ohjeen mukaan lausuntoaika voi olla tätä lyhyempi vain perustellusta syystä. Lausuntopyyynnön mukaan lyhyt lausuntoaika johtuu asian kiireellisyydestä sekä pyrkimyksestä saattaa esitys eduskunnalle niin, että se voitaisiin käsitellä kevätistuntokaudella 2024 ja lakimuutos tulisi voimaan mahdollisimman pian. **Kun kyseessä on vain noin yhden viikon lausuntoaika esitysluonnoksesta, joka on erittäin merkittävä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, sisältäen ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavia lakimuutoksia, ei lausuntoaikaa voi mitenkään pitää riittävänä.** Asiassa ei ole myöskään käytetty lausuntopalvelu-verkkopalvelua, josta käynnissä olevat eri hankkeiden lausuntokierrokset voi tarkistaa. **Amnesty korostaa, että merkittävästi ohjetta lyhyempi lausuntoaika sekä se seikka, ettei lausuntoa ole pyydetty lausuntopalvelu-verkkopalvelussa vähentävät lainvalmistelun avoimuutta ja heikentävät lainvalmistelun laatua. Tämä myös heikentää ihmisten osallistumista ja sitä kautta kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumista Suomessa.**

Myös valtioneuvoston oikeuskansleri on ottanut kantaa kiireelliseen lainvalmisteluun ja lausunnotmenettelyyn ja todennut, että hallituksen esitysten yksityiskohdista käytävään keskusteluun on varattava aikaa ja lainvalmistelussa tulee huolehtia riittävästä kuulemisajasta.<sup>23</sup>

## Lopuksi

**Amnesty katsoo, ettei kyseistä lakiesitystä tule säätää.**

**Esitys loukkaisi perus- ja ihmisoikeuksia peruuttamattomalla tavalla. Olisi todennäköistä, että palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon riskit realisoituisivat ja sitä kautta loukattaisiin oikeutta elämään ja kidutuksen kieltoa. Kyse on ehdottomista oikeuksista, joita ei saa loukata missään tilanteessa. Myös lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään todennäköisesti loukattaisiin eikä haavoittuvassa asemassa olevia tunnistettaisi.**

**Mikäli lakiesitys säädettäisiin, merkitsisi se Suomen irtaantumista kansainvälisestä sääntöpohjaisesta järjestelmästä ja samalla oman perusoikeusjärjestelmänsä rapauttamista. Myöskään oikeusvaltioperiaatetta ei enää kunnioitettaisi.**

### Kunnioitavasti

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja  
[niina.laajapuro@amnesty.fi](mailto:niina.laajapuro@amnesty.fi)

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, [kaisa.korhonen@amnesty.fi](mailto:kaisa.korhonen@amnesty.fi)

## Viitteet

- <sup>1</sup> Ks. Esim. Hirsi Jamaa and others v. Italy, 27765/09, 23.2.2012, [HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY \(coe.int\)](#)
- <sup>2</sup> Ks. Esim. M.K. and others v. Poland, 40503/17, 42902/17 and 43643/17, 14.2.2020, [M.K. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#)
- <sup>3</sup> Ks. Esim. [Yksi henkilö tuli Venäjältä Suomeen maastorajan kautta Parikkalassa – haki turvapaikkaa | Kotimaa | Yle](#)
- <sup>4</sup> Ks. Esim. Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6. 2019, [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(intermin.fi\)](#)
- <sup>5</sup> A.A. and Others v. North Macedonia 55798/16, 5.7.2022, [A.A. AND OTHERS v. NORTH MACEDONIA \(coe.int\)](#)
- <sup>6</sup> [Maahanmuuton tilastot 2023: Maailman konfliktien ja talouden taantumien vaikutukset maahanmuuttoon | Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#)
- <sup>7</sup> Migrin kansainvälisen suojelun päätöstilastot viimeiseltä 12 kuukaudelta: syyrialaisille hakijoille on tehty 215 päätöstä, joista vain 1 kielteinen, jemeniläisille hakijoille on tehty 31 päätöstä, joista ei yksikään ollut kielteinen, somalialaisille hakijoille on tehty 426 päätöstä, joista vain 38 kielteistä [Tilastot — Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#)
- <sup>8</sup> [Poland: Cruelty Not Compassion, at Europe's Other Borders - Amnesty International, Poland/Belarus: Amnesty International reconstructs suspected illegal pushback of a group of 32 Afghans in August - Amnesty International, Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into "voluntary" returns - Amnesty International, Lithuania: Forced out or locked up - Refugees and migrants abused and abandoned - Amnesty International](#)
- <sup>9</sup> Pakolaisneuvonta, artikkelikokoelma, 18.9.2022, [Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa \(pakolaisneuvonta.fi\)](#)
- <sup>10</sup> [USA: Authorities must stop separating and locking up families - Amnesty International](#)
- <sup>11</sup> Jabari v. Turkey, 40035/98, 11.10.2000, [JABARI v. TURKEY \(coe.int\)](#)
- <sup>12</sup> [UNHCR observations on the draft Amendments to the Law of Republic of Latvia on the State Border Guard Law \(No 278/Lp14\) and the draft amendments to the Law of Republic of Latvia on the State Border of the Republic of Latvia \(No 277/Lp14\) | Refworld](#)
- <sup>13</sup> [UNHCR statement on the situation at the Turkey-EU border | UNHCR](#)
- <sup>14</sup> Unionin tuomioistuimen tuomio, 30.6.2022, C-72/22 PPU, M.A., [CURIA - Documents \(europa.eu\)](#)
- <sup>15</sup> Professori Martin Scheinin, lausunto 18.3.2024: [Sisäministeriölle rajalaki 18032024 \(hankeikkuna.fi\)](#)
- <sup>16</sup> HE 309/1993 vp, [HE 309/1993 - Hallituksen esitykset - FINLEX @](#)
- <sup>17</sup> [Lainkirjoittajan opas | Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet \(finlex.fi\)](#)
- <sup>18</sup> [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:890:FIN](#)
- <sup>19</sup> [PeVL 24/2016 vp \(eduskunta.fi\)](#)
- <sup>20</sup> Petteri Orpon hallituksen ohjelma 10.2 [Hallitusohjelma \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- <sup>21</sup> Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33
- <sup>22</sup> VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:  
[Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- <sup>23</sup> [Oikeuskanslerin ratkaisu](#) 29.1.2024