

Vastaus kirjalliseen kysymykseen KKV 604/2021 vp

Vastaus kirjalliseen kysymykseen laajamittaisen maahantulon torjunnasta

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Arvoisa puhemies, olette toimittanut asianomaisen ministerin vastattavaksi kansanedustaja Heikki Vestmanin /kok, ym. näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 604/2021 vp:

Yhtyykö hallitus Kansallisessa riskiarviossa 2018 esitettyyn, että laajamittaisen maahantulon riskiarvio on tasolla kohonnut,

katsooko hallitus, että Suomella olisi laajamittaisen maahantulon tilanteessa kansainvälisen oikeuden perusteella mahdollisuus sulkea Suomen raja tilapäisesti ja estää turvapaikkahakemusten jättäminen vai varautuuko hallitus vastaanottomaan kaikki turvapaikkaa hakevat määrästä riippumatta,

olisiko Suomen valtioneuvostolla ja viranomaisilla toimivaltuus sulkea Suomen raja osittain tai kokonaan turvapaikanhaulta tilapäisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa rajavartiolaitain 16 §:n tai muun voimassa olevan säännöksen nojalla,

mihin toimenpiteisiin hallitus on ryhtynyt laajamittaisen maahantulon kohonneen riskiarvion ja viranomaisilta ilmeisesti puuttuvien riittävien toimivaltuuksien johdosta,

kannattaako hallitus kokoomuksen ehdottamaa lainsäädäntöä, jossa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi turvapaikanhakua voidaan rajoittaa ja estää tilapäisesti ja

milloin hallitus tuo asiaa koskevan esityksen eduskuntaan?

Vastauksena kysymykseen esitän seuraavaa:

Suomen kansallinen riskiarvio tehdään kolmen vuoden välein. Viimeisin arvio on tehty vuonna 2018 ja sen päivittäminen on parhaillaan meneillään sisäministeriössä. Uuden arvion on tarkoitus

valmistua alkuvuodesta 2022. Vuonna 2018 tehdyssä riskiarviossa laajamittaisen maahantulon riskin arvioitiin olevan kasvava (asteikko: kasvaa, laskee, säilyy ennallaan). Laajamittaisen maahantulon toteutumisen todennäköisyyteen vaikuttavat tekijät liittyvät erityisesti lähtöalueiden tilanteisiin sekä käytössä oleviin reitteihin. Lähtöalueiden työntävät tekijät ovat edelleen vahvoja ja on odotettavissa, että ne tulevaisuudessa ennemminkin kasvavat kuin pienenevät. Maahantulon reitit Eurooppaan ovat jo pitkään suuntautuneet pääosin eteläiseen Eurooppaan, mutta kuten tilanne Puolan, Liettuan ja Latvian rajalla osoittaa, reitit voivat muuttua nopeastikin. Valtaosa Suomeen saapuvista turvapaikanhakijoista tulee EU-alueen kautta.

Suomeen on saapunut tänä vuonna melko vähän uusia turvapaikanhakijoita. Uusien turvapaikanhakijoiden määrä laski koronapandemian takia, eikä hakijamäärä ole palannut pandemiaa edeltävälle tasolle. Tilanne voi kuitenkin muuttua nopeastikin, ja se edellyttää tilanteen huolellista seurantaakin sekä riittävää valmiutta ja varautumista.

Suomen on turvapaikkahakemusten käsittelyssä ja hakijoiden kohtelussa noudatettava Geneven pakolaissopimusta, EU:n määritelmä-, menettely- ja vastaanottodirektiivejä, EU:n vastuunmäärittämisasetusta, perustuslakia ja ulkomaalaislakia. Myös EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa todetaan oikeus turvapaikkaan Geneven pakolaissopimuksen mukaisesti. Geneven pakolaissopimuksen velvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Oikeus hakea kansainvälistä suojelua on kehittynyt myös ihmisoikeussopimusten ja erityisesti palautuskieltoperiaatteen tulkinnan kautta. Jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa. Suomi ei siten voi kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ottamatta riskiä sopimusvelvoitteiden loukkaamisesta. Palautuskielto on johdettu Euroopan ihmisoikeussopimukseen kirjatusta oikeudesta elämään ja kidutuksen kiellosta, joista ei voi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on toisaalta viimeaikaisessa joukkokarkotuksen kieltoon liittyvässä oikeuskäytännössään katsonut, että myös turvapaikanhakijoiden maahanpääsy voidaan tietyissä tilanteissa estää, mikäli he pyrkivät maahan luvattomasti muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta. Tämä kuitenkin edellyttää, että heidän käytettävissään olisi tosiasiallisesti ollut laillinen reitti maahan pääsemiseksi. Vaikka EIT on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään huomionut Euroopan valtioiden vaikean tilanteen maahanmuuttovirtojen hallinnoimisessa erityisesti yhdistettynä alueen talouskriisiin, se on katsonut, etteivät nämä seikat vapauta sopimusvaltioita velvoitteesta kunnioittaa palautuskiellon periaatetta. EIT:n odotetaan ottavan kantaa myös Valko-Venäjän rajatilanteeseen, josta tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä kaksi valitusta.

Palautuskiellon lisäksi huomioitavaksi tulee myös Suomea sitova EU-lainsäädäntö, jonka mukaan jäsenvaltioilla on selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Kansainvälisissä sopimuksissa tai EU:n lainsäädännössä

ei ole sääntelyä turvapaikkahakemusten enimmäismääristä. Esitetyt hakemukset on sopimusvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön mukaan tutkittava.

Suomen rajaa ei voida sulkea turvapaikanhakijoilta kokonaan, mutta rajaliikennettä voidaan rajoittaa ja rajanylityspaikkoja sulkea. Rajavartiolain (578/2005) 30 a §:n mukaan rajanylityspaikalla voidaan rajaliikenteen ja rajatarkastusten sujuvuuden helpottamiseksi rajoittaa liikkumista rajanylityspaikalla ajallisesti. Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajanylityspaikan sulkemisella 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.

Schengenin rajasäännöstö antaa mahdollisuuden sisärajatarkastusten käyttöönottoon tietyissä, tarkasti rajatuissa tilanteissa. Yleisenä edellytyksenä 25 artiklan mukaan on, että kyseessä on jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen liittyvä vakava uhka. Tarkastusten palauttaminen on viimesijainen keino ja edellyttää 27 artiklan mukaan mm. ilmoitusta muille jäsenvaltioille, komissiolle, parlamentille ja neuvostolle. Vakavan uhkan edellyttäessä välittömiä toimia jäsenvaltio voi 28 artiklan mukaan poikkeuksellisesti palauttaa sisärajavälvalvonnan välittömästi enintään 10 vuorokauden ajaksi. Enimmäiskesto rajatarkastusten käyttämiselle on 6 kuukautta, jota voidaan poikkeuksellisissa olosuhteissa jatkaa aina kahden vuoden enimmäiskestoon saakka. Käytännössä jäsenmaat ovat kuitenkin saattaneet jatkaa tarkastuksia myös enimmäiskeston ylityttyä.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu ei itsessään ole sellainen uhka, jolla sisärajat voitaisiin ottaa valvontaan, mutta tapahtumiin liittyvät muut ilmiöt voivat ylittää arvioinnissa kyseisen uhkakynnyksen. Schengenin rajasäännöstön johdannossa uhkakynnyksen ylittymistä kuvataan tilanteena, jossa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka alueella, jolla ei suoriteta sisärajavälvalvontaa, tai kansallisesti, erityisesti terroritekojen tai -uhkien seurauksena tai järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena. Sisärajatarkastusten käyttöönotto tai rajapisteiden sulkeminen ei poista velvoitetta ottaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus vastaan ja tutkia se.

Hallitus on tehnyt ja on edelleen valmistelemassa toimenpiteitä vahvistaakseen Suomen varautumista laajamittaiseen maahantuloon.

Hallitus on antanut 7.10.2021 eduskunnalle esityksen nk. vastaanottolain, eli lain kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta, muutta-

miseksi. Ehdotuksessa lakia muutettaisiin siten, että Maahanmuuttovirastolle keskitettäisiin vastuu siitä valmiussuunnittelusta, joka koskee vastaanottopalveluiden järjestämistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Muutos parantaisi varautumista suuriin maahantulijamääriin ja selkeyttäisi viranomaisten työnjakoa. Ehdotus on parhaillaan eduskunnan käsittelyssä. Lakimuutoksen on ehdotettu tulevan voimaan mahdollisimman pian.

Sisäministeriössä on parhaillaan valmisteilla kahteen eri kokonaisuuteen liittyviä lakimuutoksia, jotka tukisivat valmiutta laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ensinnäkin valmistelussa on ehdotus muutoksista lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä, jonka myötä laajamittaisen maahantulon tilanteessa säilöönottoyksiköissä voitaisiin käyttää ohjauksen- ja valvontatehtäviin tilapäisesti myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä. Muutoksen tavoitteena on mahdollistaa säilöönottokapasiteetin nykyistä nopeampi laajentaminen.

Toisena kokonaisuutena valmistellaan säännöksiä, jotka liittyvät Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA, nykyisin Euroopan unionin turvapaikkatukivirasto EASO) tuen käyttämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Uutta turvapaikkavirastoa koskeva EU-asetus tulee voimaan arviolta alkuvuonna 2022. Virastoa voitaisiin tarvittaessa pyytää lähettämään Suomeen tukiryhmiä, jotka koostuisivat muiden EU-maiden virkamiehistä sekä EUAA:n henkilöstöstä. Kansallisia säännöksiä tarvitaan mm. viraston lähettämien asiantuntijoiden toimivaltuuksista sekä tiedonsaantioikeuksista. Molempia kokonaisuuksia koskevat hallituksen esitykset on tarkoitettu antaa eduskunnalle alkuvuodesta 2022.

Koko maahanmuuttohallinto on laajasti kehittänyt laajamittaiseen maahantuloon varautumistaan vuoden 2015 turvapaikkakriisin jälkeen. Kriisin tuomat opit on hyödynnetty valmiussuunnittelussa, ja toimintaa myös harjoitellaan säännöllisesti.

EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus parantaisi EU:n kriisinsietokykyä. EU:ssa on jo pitkään ollut vireille maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistus, jolla järjestelmää pyritään kriisivuosien 2015-2016 jälkeen tekemään kestävämmäksi ja tehokkaammaksi. Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon ja liitteenä viisi säädösehdotusta uudistuksen käynnistämiseksi uudelleen. Lisäksi aiempia ehdotuksia jätettiin sellaisenaan pöydälle jatkoneuvotteluiden pohjaksi, hyödyntäen jo saavutetun yhteisymmärryksen. EU:n komissio on antamassa joulukuussa myös Schengenin rajasäännöstä koskevan uudistusehdotuksen, jossa huomioidaan hybridivaikuttamistilanteet. Suomi tukee EU-säännösten uudistamista.

Hallitus suhtautuu tilanteeseen äärimmäisen vakavasti ja on jo aiemmin pantu vireille valmiuslain muutosta koskevan hankkeen, jossa on tarkoitettu käsitellä myös laajamittaista maahantuloa ja hybridivaikuttamista maahantulijoita ohjaamalla. Koska akuutti hybridivaikuttaminen kohdistuu koko Euroopan unioniin, ratkaisuja on haettava myös ja ensisijaisesti EU-tasolla. Hallitus osallis-

tuu tähän aktiivisessa yhteistyössä toisten jäsenvaltioiden kanssa. On myös muistettava, että lainsäädännön ohella hybrdivaikuttamiseen vastataan erityisesti ulkopolitiikan ja diplomatian keinoin.

Helsingissä 19.11.2021

Sisäministeri Maria Ohisalo