

Kirjallinen kysymys KK 604/2021 vp

Heikki Vestman kok ym.

Kirjallinen kysymys laajamittaisen maahantulon torjunnasta

Eduskunnan puhemiehelle

Euroopan unionin mukaan Valko-Venäjä on kerännyt pakolaisia Irakista, Iranista ja Afrikan maista ohjatakseen heitä rajan yli EU:n alueelle. Suomen ulkoministeriön tietojen mukaan Valko-Venäjän pääkaupungissa Minskissä voi olla jopa tuhansia siirtolaisia, jotka ovat valmiina ylittämään rajan Puolaan, Latviaan tai Liettuaan. Kyse on niin sanotusta hybrdivaikuttamisesta, jolla pyritään aiheuttamaan levottomuutta ja epävakautta Eurooppaan. EU:n tukemana rajavaltiot ovat rakentaneet rajoilleen aitoja voidakseen padota kasvavaa turvallisuusuhkaa. Minsk sijaitsee Rovaniemen etäisyydellä Helsingistä.

Laajamittaisen pakolaisvirran käyttäminen hybrdivaikuttamiseen ei ole uusi ilmiö myöskään Suomelle. Loppuvuoden 2015 ja alkuvuoden 2016 aikana Venäjältä Suomeen tuli 1 757 turvapaikanhakijaa pelkästään Lapin Raja-Joosepin ja Sallan rajanylityspaikoilta. Pääosa heistä oli Afganistanin, Syyrian, Intian ja Bangladeshin kansalaisia. Siirtolaisvirta päättyi yksittäisten raja-asemien sulkemiseen kolmansien maiden kansalaisilta, sekä lopulta valtiojohtajien tapaamisen myötä.

Keväällä 2020 Turkki järjesteli kymmeniätuhansia siirtolaisia Kreikan-ajan tuntumaan. Kreikan viranomaisten kertoman mukaan yhden päivän aikana jopa 10 000 ihmistä pyrki ylittämään rajan laittomasti. EU-maat yhteistyössä tukivat Kreikkaa rajan sulkemisessa siten, että turvapaikanhakijoita ja turvapaikkahakemuksia ei yksinkertaisesti otettu vastaan.

Laajamittainen maahantulo on Kansallisessa riskiarviossa 2018 (sisäministeriön julkaisuja 2019:5) tunnistettu kansalliseksi riskiksi, jonka todennäköisyys on aiempaa korkeampi. Kuten aiheeseen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 162/2020 vp) käy ilmi, laajamittaisen maahantulon tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Tunnistamiseen ja rekisteröitymiseen liittyvät ongelmat voivat johtaa esimerkiksi siihen, että vakaviin rikoksiin syöllistyneet, radikalisoituneet ja terroristit pääsisivät maahan, ja pahimmillaan vieläpä siten, ettei turvallisuusviranomaisilla olisi edes tietoa asiasta.

Kysyin keväällä 2020 hallitukselle jättämässäni kirjallisessa kysymyksessä, aikooko hallitus ryhtyä toimenpiteisiin poikkeusolovaltuuksien laajentamiseksi hallitsemattomassa kansainvaelluksessa. Vastauksessa (KKV 123/2020 vp) sisäministeri kertoo, että laajamittaista maahantuloa ei sellaisenaan ole säädetty valmiuslain mukaiseksi poikkeusoloksi. Lisäksi ministeri tuo ilmi, että valmiuslain 3 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteaminen edellyttäisi sellaista laajamittaista

Kirjallinen kysymys KK 604/2021 vp

maahantuloa, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat.

Sisäministerin vastausta on tulkittava siten, että ilman aseellisen hyökkäyksen uhkaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa sovellettavaksi voisi tulla lähinnä valmiuslain 3 §:n 3 kohta. Valmiuslain esitöiden (HE 3/2008 vp) mukaan lainkohdassa on kysymys taloudellisesta kriisistä. Ehdotetussa määritelmässä on pyritty korostamaan sitä, ettei väestön toimeentuloon tai maan talouselämään kohdistuva tapahtuma tai uhka välttämättä liity raaka-aineiden saatavuuteen. Kyse saattaa esitöiden mukaan olla myös tilanteista, joissa esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuus horjuu vakavasti. Säännöksen ja sen esitöiden perusteella kynnys poikkeusolojen toteamiselle vakavankin laajamittaisen maahantulon tilanteessa, jos siihen ei liittyisi aseellisen hyökkäyksen uhkaa, olisi todennäköisesti liian korkea.

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. Pykälän 2 momentin mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Rajavartiolain toimivaltuuksien tulkinnan ja käytön osalta on huomattava, ettei kansainvälinen oikeus anna oikeutta ylittää rajaa ja hakea kansainvälistä suojelua tietyllä rajanylityspaikalla tai ilmeisesti edes tietyllä rajalla.

Vastauksessaan kirjalliseen kysymykseeni sisäministeri korosti sitä, että valmiuslain 5 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä. Ministerin mukaan esitetyt hakemukset on sopimusvelvoitteiden ja EU-lainsäädännön mukaan tutkittava. Sisäministeri on lisäksi julkisuudessa korostanut valtioiden velvollisuutta ottaa vastaa turvapaikkahakemuksia. Kreikan suljettua rajansa turvapaikanhaulta vuonna 2020 sisäministeri totesi: ”Jos katsotaan kansainvälisen oikeuden isoa kuvaa, niin kyllä tekee siinä mielessä väärin. Kyllä turvapaikkahakemukset aina pitäisi ottaa vastaan.” Ministerin mukaan Kreikan olisi tullut käsitellä turvapaikkahakemukset. Ministeri linjasi tuolloin myös: ”Suomelta ei valtiona löydy sellaisia keinoja, että voisimme sanoa, että emme käsitelisi näitä hakemuksia. Me käsitelisinme ne hakemukset.”¹

Kansainvälinen oikeus tunnustaa valtioiden oikeuden poiketa velvoitteistaan niin sanotun hätätilan aikana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15 artiklan mukaan sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, on mahdollisuus poiketa sopimuksessa turvattujen velvoitteiden noudattamisesta edellyttäen, että poikkeukset eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä EIS 15 artiklan soveltamisessa on selvitetty valtioneuvoston julkaisussa Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta.² EIT:n oikeuskäytännön Lawless-tapauksen mukaan yleisellä hä-

1 Yle, 6.3.2020: <https://yle.fi/uutiset/3-11244834>

2 Heikkonen, Johannes et al (2019): Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta, s. 30-36.

Kirjallinen kysymys KK 604/2021 vp

tätilalla tarkoitetaan poikkeuksellista kriisitilannetta, joka vaikuttaa koko väestöön ja uhkaa järjestynyttä yhteiskuntajärjestystä. Selvityksen mukaan EIT ei ole oikeuskäytännössään tutkinut poikkeusolojen olemassaoloa kovinkaan tarkasti, vaan jäsenvaltioille on järjestäen annettu varsin paljon harkintaa. Brannigan tapauksessa EIT totesi:

Ensisijaisesti kunkin sopimusvaltion on sen vastuun mukaisesti, joka sillä on 'kansakuntansa elämästä', päätettävä, uhkaako 'yleinen hätätila' tätä elämää, ja jos niin on, miten pitkälle on välttämätöntä mennä hätätilasta selviämiseksi. Koska kansalliset viranomaiset ovat suoraan ja jatkuvasti tekemisissä kunkin hetken välittömien tarpeiden kanssa, niillä on periaatteessa parempi mahdollisuus kuin kansainvälisellä tuomioistuimella päättää sekä tällaisen hätätilan olemassaolosta että sen torjumiseksi välttämättömien poikkeamisten luonteesta ja laajuudesta - - - .

Edellä todetun selvityksen mukaan harkintamarginaalia kuvaa tuorein artiklaa 15 koskeva tapaus A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, jonka perusteella ei edellytetä, että jäsenvaltion pitäisi odottaa, että hätätilan laukaiseva tapahtuma tapahtuu, vaan siihen voidaan puuttua jo ennakolta. Selvityksessä on todettu, että EIT:n oikeuskäytännön perusteella on selvää, että ainakin vakava epäjärjestys verrattain rajatullakin alueella täyttää artiklan 15 asettamat vaatimukset. Selvityksessä on myös tuotu esiin, että EIT:n oikeuskäytännössä on jäsenvaltioille annettu melko paljon liikumavaraa muista kansainvälisistä velvoitteista poikkeamisen suhteen, eikä tuomioistuin ole halunnut tutkia asiaa kovinkaan tarkkaan.

Lieneekin niin, että Suomella olisi laajamittaisen maahantulon ja sitä seuranneessa valtakunnallisen tai alueellisen epäjärjestyksen tilanteessa tai kansallisen turvallisuuden vaarantuessa mahdollisuus sulkemalla raja osittain tai kokonaan estää turvapaikkahakemusten jättäminen. Näin myös Kreikka on EU:n tuella käytännössä toiminut Turkin vastaisella rajalla vuonna 2020. Suomen lain viranomaiselle suomat toimivaltuudet ovat kuitenkin tältä osin vähintään puutteelliset.

Kokoomus on vaatinut lainsäädäntöä, jossa kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi turvapaikanhakua voidaan rajoittaa ja estää tilapäisesti laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Oikeusministeriössä on ryhdytty julkisuuden tietojen mukaan valmistelemaan valmiuslain ajantasaistamista, mutta laajamittaisen maahantulon osalta tuo ylivaalikautinen valmiuslain kokonaisuudistus ei tuo riittävän nopeita ratkaisuja, kun ottaa huomioon kohonneen riskiarvion. Muutokset lainsäädäntöön pitäisi valmistella nopeutetulla aikataululla.

Laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumiseen liittyvästä hallituksen esityksestä (HE 162/2021 vp) käy ilmi, että lain valmistelun yhteydessä ei ole selvitetty laajamittaiseen maahantuloon liittyviä muiden maiden sääntelyratkaisuja. Hallituksen esityksen perusteella Suomi lähinnä varautuu laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottamaan kymmenentuhannelle siirtolaiselle — ei rajoittamaan tai estämään näiden pääsyä maahan. Vaikuttaa siltä, ettei hallitus ota laajamittaisen maahantulon kohonnutta riskiarviota kovinkaan vakavasti.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitämme asianomaisen ministerin vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Kirjallinen kysymys 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 rajavartiolain 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?

Helsingissä 29.10.2021

Heikki Vestman kok
Wille Rydman kok
Pauli Kiuru kok
Mia Laiho kok
Terhi Koulumies kok
Kalle Jokinen kok
Sinuhe Wallinheimo kok
Janne Heikkinen kok
Timo Heinonen kok
Arto Satonen kok
Marko Kilpi kok
Kai Mykkänen kok
Kari Tolvanen kok
Ville Kaunisto kok
Heikki Autto kok
Jari Kinnunen kok
Paula Risikko kok