

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Helsinki 23.6.2022

Lausunto (HE 94/2022 vp.)

1. Tehtävänanto

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä maanantaina 27.6.2022 klo. 12.15 asia HE 94/2022 vp, joka koskee lakia rajavartiolaitoksen muuttamisesta. Muutoksilla parannetaan Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin esimerkiksi niin, että rajoitetaan rajanylityspaikkojen määrää ns. hybridivaikuttamiseen liittyvän välineellistetyin muuttoliikkeen tilanteessa. Asiasta on annettu 22.6.2022 Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp, jonka otan tässä lausunnossani huomioon. Kyseessä on tämän lausunnon osalta keskiviikon 22.6.2022 kuulemisen jatkaminen ja sen vuoksi tämä lausunto on verrattain kursorinen niin, että pyrin tässä vastaamaan niihin kysymyksiin, joita 22.6.2022 istunnossa esitettiin.

2. Kysymys 1: Voidaanko koko itäraja sulkea?

Olen aikaisemmissakin lausunnoissani tähän asiaan ottanut saman kuin perustuslakivaliokunta lausunnossaan PeVL 37/2022 vp, eli siteeraan linjauksen:

” (30) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välineellistetyin maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon nyt esitettyä sääntelyä soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja sääntelyn toimeenpanossa.”

Ajattelen niin, että hybridi vaikuttamisen keinoja ja mittaluokkaa on mahdotonta etukäteen tarkkarajaisesti määritellä, joten raja-asemien sulkemiskysymys on hyvin käytännöllinen kysymys, joka edellyttää viranomaisten tilannekohtaista harkintaa. Perustuslakivaliokunta on ottanut varsin formaalin linjan turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumiseen, sillä se toteaa, ettei kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen suoraan vaikuta turvapaikanhakijoiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Se on sinänsä totta, mutta toki ongelma on siinä, onko turvapaikanhakijalla tosiasiallisesti mahdollisuus päästä toteuttamaan tämä oikeutensa hakea turvapaikkaa. Perustuslakivaliokunta myöntääkin (kohta 22), että käytännössä keskittäminen voi heikentää tai vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea turvapaikkaa. Keskittämisellä, jonka tulee siis olla välttämätöntä hybridiuhkan torjumiseksi, pelkästään vaikeutetaan turvapaikkaoikeuden toteutumista, muttei estetä sitä. On otettava huomioon, että tässä on kysymys nyt punnintatilanteesta, jossa tulee toisaalta turvata Suomessa yleinen järjestys ja turvallisuus ja toisaalta turvapaikanhakijan oikeus hakea turvapaikkaa. Punnintatilanteissa eri periaatteet voivat toteutua vain osittain. Aiheellinen lisäys oikeudelliselta kannalta on lasten ja vammaisten turvapaikkaoikeuden turvaaminen tässäkin tilanteessa.

Tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnan punninnan lopputulos on sama kuin omani, eli koska oikeutta turvapaikan hakuun ei ole viety, vaan ainoastaan rajanylityspisteiden sijoittamisella sitä on vaikeutettu, niin tämä on oikeudellisesti perusteltavissa oleva ratkaisu edellyttäen, että näyttö uhasta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle tekee tämän poikkeuksellisen toimenpiteen välttämättömäksi. Viittaan tässä yhteydessä jo aiemmin lausumaani ja etenkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun N.D. ja N.T. v Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020. On myös otettava huomioon, että hybridi vaikuttamisen seurauksena toteutetuista tiukennuksista ei ole EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-77/22 PPU, M.A.) eikä välineellistetyistä maahanmuutosta valmisteilla oleva asetus ole vielä hyväksytty ja voimassa (COM (2021) 890 final). Toimitaan siis uudenlaisessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa, joka kiistatta edellyttää uutta lainsäädäntöä sekä kansallisella että EU:n tasolla.

3. Kysymys 2: Olisiko lakiehdotuksen (HE 94/2022 vp) oikeudellinen arviointi ongelmattomampaa, jos siinä keskityttäisiin vain hybridivaikuttamisen estämiseen?

Vastaus tähän on selkeästi myönteinen. Oikeudellinen tulkintaongelma liittyy lakiesityksen 16 §:n 2 momenttiin, jossa todetaan seuraavaa:

”Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 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. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitettujen uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitettusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.”

Tässä on se ongelma, että jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisen suuri ja siihen ei liity hybridivaikuttaminen, niin silloin ollaan ihan tavallisen EU:n turvapaikka-oikeuden ja maahantuloa koskevan oikeuden piirissä (ks. tästä esim. Raitio-Tuominen, Euroopan unionin oikeus, Helsinki, 2020, s. 508-524). Tähän liittyy paljon sellaista Suomea sitovaa sääntelyä, jonka kanssa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskeva lakiesitys uhkaa joutua ristiriitaan. Sen sijaan vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo viittaa juuri hybridivaikuttamiseen, mutta siinä on taas ongelmana se, että hallituksen esityksen mukaan hybridivaikuttaminen voi olla sekä valtiollista että ei-valtiollista toimintaa ja nyt 16 §:n 2 momentissa puhutaan vain valtiollisesta vaikuttamisesta, joka voi olla vaikea näyttää toteen, koska vaikuttamaan pyrkivä valtio mitä todennäköisemmin kiistää kaiken.

Tämä problematiikka on havaittu myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa, jossa todetaan:

(25) ”...Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täydentää siten, että keskittäminen laajamittaisen maahantulon perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridivaikuttamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.”

Tässä on mielestäni olennaista se, että tuo laajamittainen maahantulokin kytketään hybridivaikuttamiseen ja että näytöksi riittää pelkkä perusteltu epäily siitä. Hybridivaikuttamisen torjumisesta tässä lakiesityksessä lienee ensisijaisesti kysymys ainakin hallituksen esityksen mukaan, joten olisi koherenttia suhteessa hallituksen esityksen

perusteluihin pysyä myös tässä 2 momentissa selkeästi hybridivaikuttamisen estämiseen liittyvissä toimissa, joka on siis uutta lainsäädäntöä vaativa asia. Katson siis, että perustuslakivaliokunnan muotoilu poistaa niitä kriittisiä huomioita, joita on lakiesityksen käsittelyn aikaisemmissa vaiheissa kiinnitetty tämän 2 momentin kahden eri maahantuloa koskevan kriteerin ”niputtamisen” osalta.

4. Kysymys 3: Mitä näytetään toteen hybridivaikuttaminen?

Tämä näyttövaatimusta koskeva kysymys liittyy siihen, kun pohdin sitä, miten näytetään toteen, että kyse on valtiollisesta hybridivaikuttamisesta. Spekuloin sillä, onko 16 §:n 2 momentissa oleva laajamittainen maahanmuutto kriteerinä mukana myös siksi, että maahantulomäärät on helppo näyttää toteen. Tämän pohdinnan merkitys poistuisi, jos lakiesitykseen omaksuttaisiin 16 §:n 2 momenttiin ehdotettu hybridivaikuttamista enemmän korostava muotoilu. Näyttövaatimuksesta olen kirjoittanut tarkemmin aikaisemmissa lausunnoissani hallintovaliokunnalle (ks. esim. C-715/17, C-718/17 ja C-719/17 komissio v. Puola ym., kohdat 145-147). Perustuslakivaliokunnan muotoilussa (PeVL 37/2022, kohta 25) tulee myös asianmukaisesti esiin sekä valtiollinen että ei-valtiollinen vaikuttaminen, mikä mielestäni on tässä myös olennaista.

5. Kysymys 4: Miten tulee tulkita Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua N.D. ja N.T. v Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020

Tästä olen jo aikaisemmissa lausunnoissani antanut samansisältöisen tulkinnan kuin mikä ilmenee lausunnosta PeVL 37/2022 vp kohdista 29-30. Tuossa kohdassa 30 on mielestäni aivan oikein tulkittu, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus.

6. Kysymys 5: Voiko laittomasti maahantullut henkilö hakea turvapaikkaa Suomen rajojen sisällä kiinni jäätyään?

Kyllä voi ja sitä tiedusteltiin, millä perusteella. Ratkaisussaan asiassa C-808/18 komissio v Unkari (17.12.2020) EU-tuomioistuin vahvistaa direktiivin (ns. menettelydirektiivi 2013/32/EU) sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen. Jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin menettelydirektiivin 6 artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla halunsa saada kansainvälistä suojelua (ks. HE 94/2022 vp, sivu 23). Tuon 6 artiklan mainitsemat viranomaiset ja menettelyt ovat seuraavat:

”1. Kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaiset hakemukset, rekisteröinti tapahtuu kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

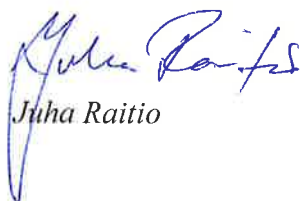
Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään muille viranomaisille, jotka todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia mutta jotka eivät kansallisen lainsäädännön mukaan ole toimivaltaisia rekisteröimään niitä, jäsenvaltioiden on varmistettava, että rekisteröinti tapahtuu kuuden työpäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Jäsenvaltioiden on varmistettava, että niillä muilla viranomaisilla, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia, kuten poliisilla, rajavartijoilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja säilöönottoyksiköiden henkilöstöllä, on asiaankuuluvat tiedot ja että niiden henkilöstö saa tehtäviään ja vastuualueitaan vastaavan koulutuksen sekä ohjeet tiedottaa hakijoille, minne ja miten kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan jättää.”

Jos siis kolmannen maan kansalainen pääsee rajan yli Suomeen ja jää kiinni, niin hän voi kiinniottotilanteessa ilmaista halunsa saada kansainvälistä suojelua esimerkiksi rajavartijalle. Tämä on siis sitovaa voimassa olevaa EU-oikeutta. Tämä keskustelu herätti kysymyksen, miten realistista on se, että Suomen rajan yli pääsisi suuri joukko pakolaisia laittomasti. Tähän en osaa vastata, mutta olen käsittänyt, että rajaa valvotaan kameroihin ja muilla tavoin niin, ettei rajan ylittäminen suurin joukoin pitäisi olla mahdollista.

7. Lopuksi

Luulen, että olen nyt vastannut kaikkiin minulle esitettyihin kysymyksiin, mutta jos olen erehtynyt, niin vastaan mielelläni istunnossa maanantaina 27.6.2022.



Juha Raitio