

Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIN RAJAVARTIOLAITOKSESTA MUUTTAMISESTA

Vuonna 2021 Valko-Venäjän tapauksessa maahantulijoita työnnettiin väkisin kohti EU-maita maastorajan yli heitä rajanylityspaikalle päästämättä. Tällöin oltiin vaarassa menettää rajatilanteen hallinta, mikä tarkoittaa kontrolloimatonta maahan saapumista ja sen jälkeen EU:n alueella liikkumisen jatkamista. Tilanne voi muuttua vakavasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä yhteiskuntarauhaa horjuttavaksi ulkorajamaassa ja myös muualla.

Mahdollisen virran patoamisen kannalta tulisi saada pysäyttää maahantulijat rajan lähelle niin, että taattaisiin heidän saattamisensa rekisteröinnin ja muiden vastaanotto-menettelyjen piiriin. Virran pysäyttäminen raja-alueelle voisi myös hillitä vielä lähtömaissa olevien halukkuutta kokeilla kyseistä reittiä kohti Eurooppaa. Nämä operatiiviset toimet toteutuvat hallitusti, jos tulijat voidaan kanavoida kulkemaan vain valittujen rajanylityspaikkojen kautta.

Kolmessa EU:n jäsenmaassa toteutettiin käytäntö, jossa maastorajan yli väkisin tunkeutuvien tai työnnettyjen henkilöiden hakemuksia ei jokaisessa tapauksessa otettu tutkittavaksi, vaan maastorajan ylitys estettiin tarvittaessa poliisitoimintaan soveltuvalla voimankäytöllä. Tämä tapahtumasarja käynnisti keskustelun tarpeesta muuttaa Suomessa asiaan liittyvää lainsäädäntöä.

Mahdollinen meneillään olevan hybridikonfliktin laajeneminen tai yritykset vaikuttaa Suomen Nato-mielipiteeseen voivat johtaa välineellistetyin maahanmuuton käyttämiin lähiaikoina.

Lakiesityksen perusteluissa kohdassa 2.1.3 todetaan seuraavasti:

”Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta. Kansainväliseen suojeluun liittyvää lainsäädäntöä ja tuomioistuinkäytäntöä on käsitelty tarkemmin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevassa sisäministeriön selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20).”

Hybridiosaamiskeskus on alustavissa selvityksissään kuullut em. kolmen maan päätöksen perusteluista vastanneita oikeudellisia asiantuntijoita ja eräitä kansainväliseen oikeuteen perehtyneitä akateemisia henkilöitä. Alustavien selvitysten mukaan kansallisessa hätätilanteessa turvapaikan hakemiseen yleensä liitetyt tiukat vaatimukset saattavat joustaa. Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen artikla 15 (poikkeukset hätätilanteessa) antaa mahdollisuuden toimia. Poikkeukseksi muodostuu lähinnä artikla 3 (kidutuksen kielto), johon artikla 15 poikkeus ei ulotu ja Kidutuksen vastainen yleissopimus. Se, tarkoittaako maan sitoutuminen kidutuksesta pidättäytymiseen kategorisesti sitä, ettei henkilöitä voi palauttaa naapurimaihin, lienee kiistatta kiistanalainen kysymys ja mahdollisesti pelkästään maailmankatsomuksellinen eli poliittinen. Voidaan myös kysyä, tarkoitettiinko sopimusta laadittaessa laajempaa vai suppeampaa tulkintaa.

Tähän saakka alan kansainvälistä normistoa on tulkittu tiukasti mahdollisesti suojelun tarpeessa olevan yksilön kannalta. Normit ovat kuitenkin syntyneet aikanaan erilaisessa tilanteessa. Nykytilanteessa voi pyrkiä vertailemaan eri suojattavia etuja keskenään (esimerkiksi maahan pyrkivän yksilön oikeudet vs. kansallinen turvallisuus poikkeusoloissa ja jopa suvereenin valtion mahdollisuus tilapäisesti luopua noudattamasta joitakin kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan). Lopuksi voidaan edellyttää lakien ja kansainvälisten sopimusten tarkoituserien vertailua. Suomen valtion perustehtävä kriisitilanteissa lienee on sen omien kansalaisten fyysinen turvaaminen. Euroopan unionin lainsäädäntö jättäneen kategorisesti kansallisen turvallisuuden kysymykset edelleen jäsenvaltion lainsäädäntövaltaan. Voidaanko siis kysyä, onko kansallinen lainsäädäntö äärimmäisissä hätätilanteissa ensisijaista EU-normeihin nähden? Jos näin katsottaisiin olevan, eikö Suomi silloin voisi siitä säätää jotain siitä poikkeavaa kansallisen hätätilanteen aikana noudatettavaksi? Nämä periaatevertailut tarkoittaisivat aiemmin yleisesti hyväksytyjen tulkintojen uudelleen arvioimista, eikä se ole tietenkään helppoa.

Virkakokemukseni perusteella arvioin, että ministeriöiden virkavastuulla toimivat valmistelijat eivät tällaisia kysymyksiä ole tottuneet käsittelemään. Heidän peruslähtökohtansa on olla antamatta mahdollisesti lakien ja sopimusten vastaisia suosituksia niin lainsäädäntöprosesseissa kuin käytännön soveltamisohjeissakin. Päällimmäisenä ohjenuorana on siis mahdollisesti virheellisten menettelyjen välttäminen. Suomessa ei taida olla menetelmää, jolla selvitetäisiin johonkin poikkeukselliseen menettelyyn liittyviä oikeudellisia riskejä, kustannuksia ja sitä, millaiset ilmoitukset maan tulisi antaa poiketessaan joistain sitovista normeista. Akateemiset asiantuntijat ovat enimmäkseen samassa veneessä virkamiesten kanssa.

Valiokunta voisi ottaa tässä roolin. Tulisi ehkä muuttaa kysymyksenasettelua. Asiantuntijoille voisi esittää työhypoteesin tähän tyyliin: "Jos olisi välttämätöntä estää voimakoin tuettu maastorajan ylittäminen ja palauttaa rajanylittäjät lähtömaahan niin kuin Puola, Liettua ja Latvia ovat tehneet, mitä sitoumuksia Suomi laiminlöisi? Miten tätä toimintaa voisi oikeudellisesti perustella? Minkälaiset olisivat seuraamukset?"

Tällaisia vertailuja ja varsinkaan tulkintoja ei käsillä olevassa lakiesityksessä ole lähdetty tekemään. Esityksen perusteluissa kohdassa 7.1. (sivu 25) todetaan:

”Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövällän piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sääntely ei siten 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 lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.**”

Kun lakiesityksen perusteluissa asia on näin selkeästi todettu, se sulkee pois mahdollisuuden toimia maastorajalla niin kuin Puola, Liettua ja Latvia vuonna 2021 tekivät. Turvapaikkahakemusten keskittämällä joillekin rajanylityspaikoille olisi siis vain ohjaava vaikutus, joka ei olisi tehokas v. 2021 koetun kaltaisen pakotetun maahantulon tilanteessa.

Puola, Liettua ja Latvia torjuivat uhkaavan ilmiön päättäväisin toimin, joiden oikeudellinen arviointi on vielä kesken. Sen lisäksi EU:n komissio on esittämässä säädösmuutoksia, joista voi ehkä olla apua vastaavien tilanteiden hoitamisessa. Suomi on yksi Valko-Venäjällä nähdyn kaltaisen operaation mahdollinen kohde. Jos Suomessa nyt säädetään lain voimalla, että luvattomasti rajan ylittäneitä kiinni jäädessään turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuneita ei voi estää rajaa ylittämästä, Suomi käytännössä ilmoittaisi, ettei se kykene estämään pakotettua rajan ylittämistä. Tämä tulee lailla säädetyksi, jos yllä lainattu teksti sisällytetään hyväksyttävän lain perusteisiin. Tätä voitaisiin käyttää hybridivaikuttamisessa hyödyksi.

Tällaisen yksiselitteisen valmiin tulkinnan poistaminen lain perusteista voisi ehkä mahdollistaa toteuttamisen jättämisen myöhemmän oikeuskäytännön ratkaistavaksi. Toki sitä ei voisi pitää reiluna asian kanssa aikanaan painiskelevien viranomaisten kannalta.

Mikäli meneillään olevassa Valmiuslain muutoksessa toteutuu riittävän voimakas laittomasti maahan tulleiden (ml turvapaikanhakijat) liikkumisen rajoittaminen, on mahdollista saavuttaa ennalta ehkäisevää tehoa rajan valvonnalla ja tulijoiden tehokkaalla kiinni ottamisella.

Nyt käsiteltävään poikkeuksellisen tilanteen hoitoon liittyy myös ulkomaalaisvalvonta. Laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa viranomaisilla tulisi olla mahdollisuudet harjoittaa kiistattomasti tehokasta ulkomaalaisvalvontaa myös sisämaassa. Ellei asiaa ole Valmiuslain yhteydessä hoidettu, esitän, että Valiokunta harkitsisi pyytää asiasta selvityksen. Siinä tulisi tarkastella etnisen profiloinnin välttämisestä annetun ohjeiston vaikutuksia hybridiuhkaksi muodostuvassa tilanteessa, jossa rajan yli tulee suuria määriä henkilöitä, joita ei saada rajalla kiinni.

Lakiesityksen rajaesteitä ja saataville asetettavia omaisuutta ja palveluita koskevat kohdat edistäisivät viranomaisten toimintaedellytyksiä.

Haavoittuvuudet ja resilienssiver-
koston johtaja
Kommodori evp.

Jukka Savolainen