



Eduskunnan hallintovaliokunnalle
27.6.2022

Asia: HE 94/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä rajavartiolain muuttamisesta. Keskitymme lausunnossamme järjestön toimintakentän kannalta olennaisimpiin ehdotuksiin eli turvapaikanhakuoikeuden ja rajanylitysliikenteen rajoittamiseen.

1 Yleistä

Esitys tarkoittaa, että valtioneuvosto saattaisi erittäin tulkinnanvaraisin ja epämääräisin perustein päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä ja myös rajan täyssulusta eli käytännössä estää kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Tämä tarkoittaisi, että tuolloin rajalle saapuvilta kansainvälistä suojelua hakevilta tosiasiallisesti viettäisiin mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua.

Perustuslaki 22 §:n mukaan valtion velvollisuus on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Nyt käsiteltävänä oleva esitys tarkoittaa tosiasiasa puuttumista perustavanlaatuisiin ja ehdottomiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Ehdottomat kiellot, kuten ehdoton palautuskielto ja joukkokarkotuskielto ovat perus- ja ihmisoikeuksia, joista ei voida lainsäädännöllä poiketa, ei edes poikkeusloissa.

Esityksessä on jälleen kyse äärimmäisen pikaisesti, hätiköiden valmistellusta kansainvälistä suojelua hakevien perustavanlaatuisia oikeuksia rajoittavasta lakimuutoksesta, joka ei täytä välttämättömyyden, suhteellisuuden eikä tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Esityksestä ei selviä, miten tosiasiallisesti turvattaisiin ihmisten oikeus hakea turvapaikkaa tilanteessa, jossa turvapaikanhakeminen olisi sallittu vain määritellyissä rajanylityspaikoissa tai koko itäraja suljettaisiin. Kun on kyse perus- ja ihmisoikeuksista ja erityisesti perustavanlaatuisista ehdottomista oikeuksista, niin ei ole riittävää, että lain tasolla todetaan, että näitä ehdottomia velvoitteita noudatetaan, mutta tosiasiasa ei ole mitään tietoa siitä, miten käytännössä oikeudet olisi mahdollista toteuttaa.

Lainmuutoksen tulee aina perustua selvitetulle ja todelliselle muutostarpeelle, erityisesti kun on kyse yksilön perus- ja ihmisoikeuksia heikentävästä muutoksesta. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene todellisia perusteita eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille. Esityksestä ei mitenkään selviä miten kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen niin että käytännössä itäraja suljettaisiin ja raja-aitojen rakentaminen olisi välttämätöntä tai suhteellisuusperiaatteen mukaisia. On selvää, että esitys rajoittaa kansainvälistä suojelua hakevien oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, mutta ei se, miten ne tosiasiasa edesauttaisivat yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumista.



Esityksellä pyritään joko tosiasiallisesti estämään turvapaikan hakeminen ja näin rikkomaan Suomea sitovia ehdottomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita tai sitten turvapaikanhakuoikeuden rajoittamista koskevalla pykälällä tavoitellaan lähinnä signaalivaikutusta, joka on suunnattu sisäpolitiikkaan tai mahdollisesti ainoaan ulkovaltaan, jonka voi ajatella käyttävän "hybridivaikuttamista" Suomea kohtaan eli Venäjään. Kummassakaan tapauksessa kajoamista oikeuteen hakea turvapaikkaa ei voi pitää perusteltuna.

Esitys on ristiriitainen erityisesti siltä osin, että siinä toisaalta todetaan, että oikeus hakea turvapaikkaa ja ehdoton palautuskielto ovat ehdottomia oikeuksia, jotka sitovat myös poikkeusoloissa, mutta tästä huolimatta esityksessä ehdotetaan mahdollisuutta myös ns. normaalioloissa rajoittaa näitä ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksista.

Esityksen taustalla on viime vuonna Euroopan unionin ja Valko-Venäjän rajalla kärjistynyt tilanne, jossa siirtolaiset – suurin osa turvapaikanhakijoita muun muassa Syyrian ja Afganistanin kaltaisista maista – jätettiin epäinhimillisiin olosuhteisiin suojattomina Valko-Venäjän ja Euroopan unionin rajavaltioiden, ennen kaikkea Puolan ja Liettuan väliselle rajalle. Ihmisten hädästä ja oikeuksien toteutumisesta huolehtimisen sijaan muuttoliikkeen "välineellistämisestä" ja "hybridivaikuttamisesta" tuli EU:ssa muotisanoja, joilla on sittemmin perusteltu niin jäsenvaltioiden kuin jopa EU:n tasolla merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia joko käytännön toimin, kuten Puola yksinkertaisesti käännättämällä heidät maasta ja estäessään ihmisiä hakemasta turvapaikkaa tai pyrkien säätämään lakeja, jotka tekisivät rajoituksista nimellisesti tai näennäisesti laillisia vaikkakin perustavanlaatuisen ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia.

Syvemmin perusoikeuksien toteutumiseen vaikuttavat rajoitukset ovat mahdollisia vain poikkeusoloissa. Perusoikeuksia rajoittavat säädökset tulee aina muotoilla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Nyt käsiteltävänä oleva esitys jää täysin tulkinnanvaraiseksi. Rajoituksille ei määritellä hyväksyttävää todellista perustetta, vaan oikeutta hakea turvapaikkaa ollaan valmiita rajoittamaan pelkän mahdollisenkin, ei edes tosiallisen uhan vuoksi.

Esityksessä sivuutetaan todelliset vaihtoehdot sekä se tosiasia, että koronapandemia ja viimeisimpänä Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat osoittaneet, että suomalainen poliittinen järjestelmä pystyy tarvittaessa nopeastikin reagoimaan äkillisesti muuttuviin tilanteisiin. Ukrainalaisten sotaa pakenevien vastaanotto EU-maissa on myös osoittanut, että laajamittaisen maahantulon tilanteessakaan maahantulon rajaaminen ei ole käytännössä ratkaisu. Euroopan unioni ja sen jäsenvaltiot sekä muut Ukrainan naapurimaat ovat poikkeustilanteessa päinvastoin keventäneet maahantulon prosesseja.

Pakolaisneuvonta vastustaa esitettyä mahdollisuutta keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

2 Turvapaikanhakuoikeuden rajoittaminen ehdoton palautuskielto ja joukkokarkotuskielto

Ehdottomia ihmisoikeuksia kuten palautuskieltoa ei voi rajoittaa edes esimerkiksi sodan kaltaisissa poikkeusoloissa. Turvapaikan hakemisen estäminen ja käytännössä ihmisten suora käännettäminen rajalla ilman tosiasiallista mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja ilman minkäänlaista arviota heidän kansainvälisen suojelun tarpeestaan, loukkaa ehdotonta palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. Tämä on vahvistettu toistuvasti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioissa, joista osaan (esim.



N.D. ja N.T. v. Espanja) on esityksessä viitattu, mutta joita ei ole tosiasiallisesti otettu huomioon.

3 Vaikutusarviointi

Esitys ei sisällä asianmukaista vaikutusarviointia, vaikka sen vaikutukset kansainvälistä suojelua hakevien perustavanlaatuisen oikeuden kannalta ovat selvät. On selvää, että ehdotettu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen tarkoittaa kansainvälisen suojelun hakemisen vaikeuttamista ja tosiasiaa myös sen estämistä.

Turvapaikanhakijat ovat jo lähtökohtaisesti haavoittuvassa asemassa, mutta eniten rajoituksista kärsivät haavoittuvassa asemassa olevat hakijat, kuten lapset ja traumatisoituneet ihmiskaupan, kidutuksen tai muun väkivallan uhrin.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisäksi esityksessä on jätetty kertomatta sen taloudelliset vaikutukset. Esimerkiksi myös raja-aidan suhteettomat ja järjettömät kustannukset suhteessa hyötyyn sekä haitat on perusteettomasti sivuutettu. On täysin mahdollista ja esitykseen tulee kirjata arviot kustannuksista.

Eduskunnan tulee vaatia asianmukaista vaikutusarviointia hallituksen esityksen hyväksymisen edellytyksenä myös ulkomaalaisasioissa.

4 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus

Esityksen sääntely ja esityksessä käytetyt ilmaisut eivät täytä perusoikeusrajoituksille asetettujen tarkkarajaisuuden ja riittävän täsmällisen määrittelyn vaatimuksia. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen edellyttää myös sitä, että laissa käytetyt ilmaisut ja sanonnat ovat täsmällisiä. (Ks. esim. PeVL 40/2013 vp, PeVL 54/2002 vp, PeVL 19/2002 vp ja Lainsäätäjän opas kohta 4.1.16).

Esitys ei ole myöskään missään määrin riittävän tarkkarajainen. Käsitteet, kuten välineellistäminen, muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen ja laajamittainen maahantulo ja ovat erittäin epätarkkoja ja tulkinnanvaraisia. Käytännössä Valtioneuvostolle jätetään vapaat kädet sen tulkintaan minkälaisessa tilanteessa voidaan katsoa täyttyvän kansainvälisen suojelun keskittämisen ja jopa itärajan sulkemisen mahdollistavasta tilanteesta eli milloin 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".

Lailla säätämisen yleinen vaatimus on johdettavissa yhtäältä perusoikeussäännösten nimenomaisista sääntelyvarauksista ja muista lakiviittauksista sekä lain alaa koskevasta perustuslain 80 §:n säännöksestä. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla, jolta edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Perusoikeusrajoituksen tulee olla laissa tarkkarajainen ja riittävän täsmällisesti määritetty. Rajoituksen olennaisen sisällön – kuten viranomaiselle lailla luotavan rajoittamistoimivallan käytön edellytysten ja laajuuden – tulee ilmetä laista. Sääntelyn tarkkuuden ja täs-



mällisyyden kannalta on tärkeää, että laista ilmenee riittävän selkeästi, kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia, mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja miten silloin on meneteltävä. Laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista. (esim. Lainsäätäjän opas kohta 4.1.15) Tämä ei toteudu nyt käsiteltävänä olevan esityksen kohdalla.

4.1 "Hybridivaikuttaminen" ja "välineellistetty maahantulo" käsitteinä epäselviä

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, hybridivaikuttamiselle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Luonnoksen perusteluiden mukaan "vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon" ei tarvitse olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä eli käytännössä rajoittamisesta. Sitä, mihin arvio vakavan uhan mahdollisuudesta perustuu, ei avata eikä perustella mitenkään. Valtioneuvostolle ollaan käytännössä antamassa oikeus rajoittaa normaalioloissa turvapaikanhakuoikeutta, ennalta määrittelemättömän uhan mahdollisuuteen perustuen, ennen kuin mitään uhkaavaa on ehtinyt edes tapahtua.

Perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavan lainsäädännön tulee olla tarkkarajaisia. Perus- ja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain, kun se on välttämätöntä ja vain sen verran kuin se on tarpeen – luonnoksessa ollaan antamassa kulloisellekin valtioneuvostolle käytännössä vapaat kädet määritellä, milloin "vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo" voi aiheuttaa vakavaa uhkaa.

Marjaana Laine
Johtava juristi
Pakolaisneuvonta ry

