



Hallintovaliokunta
AI FI 34/2024
30.5.2024

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuslaki, jolla rajoitettaisiin tai pikemminkin estettäisiin kansainvälisen suojelun hakeminen. Kyseessä olisi väliaikainen, vuoden voimassa oleva laki, jolla rajoitettaisiin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä, tavoitteena Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Päätöksen rajoittamisesta tekisi valtioneuvoston yleisistunto ja tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.



Päätöksessä tarkoitettulla alueella turvapaikanhakijan maahantulo estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Esityksen mukaan poikkeustapauksissa eli hakijan ollessa lapsi, vammainen tai muuten erityisen haavoittuvassa asemassa oleva, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan. Hakemus otettaisiin vastaan myös, mikäli rajavartijan arvion mukaan olisi ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Muulla kuin kyseisellä valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei rajoitettaisi.

Tavoitteena olisi tehokkaasti torjua maahantulon "välineellistämisen" muodossa tapahtuvaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon "välineellistämisen" vakavimpiin tilanteisiin. Esityksellä toteutettaisiin Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.

Amnesty katsoo, että kyseinen ehdotus loukkaa sekä Suomen perustuslakia että kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita – jopa sellaisia ihmisoikeusvelvoitteita, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia eli joista ei voida missään tilanteissa poiketa, kuten ehdoton palautuskielto. Ehdotus on useiden ihmisoikeussopimusten, kuten Geneven pakolaissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen, lapsen oikeuksien sopimuksen sekä EU-oikeuden sekundaarilainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan vastainen.

Ehdotetut menettelyt ovat selvästi ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Esityksessä ehdotetuilla menettelyillä loukattaisiin useita kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvia oikeuksia, kuten oikeutta elämään, kidutuksen kieltoa sekä näihin olennaisesti liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. **Kyseisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei voida rajoittaa edes poikkeuslakia säätämällä.**

Perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaista esitystä ei tule hyväksyä.

Hallituksen esityksen yleinen arviointi

Hallituksen esitys on äärimmäisen ongelmallinen monelta osin. Sillä pyritään laillistamaan toimintaa, joka on kiellettyä kaikissa tilanteissa. Palautuskielto on ehdoton siksi, että mikäli ihminen palautetaan ilman yksilöllistä arviointia vaarasta joutua ihmisoikeusloukkausten kohteeksi, hän voi pahimmassa tapauksessa kuolla tai päätyä kidutetuksi.



Tätä on yritetty häivyttää sillä, että lapset ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevat päästettäisiin maahan hakemaan kansainvälistä suojelua. Näiden lisäksi ne ihmiset, jotka olisivat kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun vaarassa päästettäisiin maahan, mikäli heitä uhkasi tämä kohtelu Venäjällä. Rajavartijaa vastuutettaisiin tunnistamaan haavoittuvassa asemassa olevat sekä uhkaavat ihmisoikeusloukkaukset, mutta vastuuta pienennettäisiin ilmaisulla, että oikeudenloukkausten vaaran tulisi olla ilmeistä rajavartijalle.

Rajavartijan tekemästä maahan pääsyn estämisestä ja maasta poistamisesta ei myöskään olisi valitusoikeutta, mikä on oikeusvaltioperiaatteen vastaista, kun kyse on syvällisesti ihmisen oikeuksiin puuttuvasta viranomaisen toiminnasta. Esityksessä ei myöskään arvioida millään tavalla sitä, että minkäänlaista oikeudellista apua ei olisi saatavilla. Näitä seikkoja on yritetty häivyttää lisäämällä esitykseen kantelu-oikeuden rajavartijan päätöksestä.

Amnesty toteaa, että palautuskiellon vastaisen toiminnan mahdollistava turvapaikanhakijoiden maahan pääsyn estäminen ilman ihmisoikeusloukkausten vaaran yksilöllistä arviointia sekä oikeusturvatakeiden olemassaoloa on yksiselitteisesti kansainvälisen ja EU-oikeuden sekä perustuslain vastaista.

Esityksessä on perusteltu kansainvälisten velvoitteiden vastaista toimintaa sillä, että kyse olisi aivan uudeltaisesta tilanteesta eli niin sanotusta ”välineellistämisestä”, mihin kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet eivät olisi ottaneet kantaa. Esityksessä mainitaan useaan kertaan tilanteet Latvian, Liettuan, Puolan ja Espanjan rajoilla ja maiden saamia tuomioita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelta sekä Euroopan unionin tuomioistuimelta, joissa maiden menettelyt hakijoiden pois työntämisineen on tuomittu kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden vastaisina.

Amnesty toteaa, että vaikka esityksessäkin esiin tuoduissa useissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä EU-tuomioistuimen oikeustapauksissa ei olisi erikseen mainittu ”välineellistämistilannetta”, kyse on kuitenkin ollut palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkausten arvioinneista, kuten olisi esityksenkin mahdollistaman lainsäädännön tilanteissa. Oikeuskäytännön mukaan valtiolle kuuluu todistustaakka siitä, että henkilöillä on ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn.

Lisäksi EU:ssa on juuri hyväksytty asetus, joilla puututaan niin sanotun ”välineellistämisen” tilanteisiin. Kyseinen asetus ei kuitenkaan mahdollista turvapaikanhaun estämistä, vaan siinä varmistetaan, että oikeus turvapaikanhakuun on olemassa myös ”välineellistämistilanteissa”. **Näin ollen niin sanottuihin ”välineellistämistilanteisiin” vastaamiseen on nimenomaisesti otettu kantaa äskettäin.**

Amnesty huomauttaa, että Suomi on jo saanut useilta kansainvälisiltä ihmisoikeuksia valvoilta tahoilta suosituksia turvapaikkahakemusten vastaanottamisen varmistamiseksi. Muun muassa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on todennut, kyseisen esityksen olevan kansainvälisen pakolaisoikeuden ja ihmisoikeusnormien vastainen ja että ”[j]opa hätä- tai niin sanotuissa välineellistämistilanteissa maiden on taattava, että suojelua hakevilla on tehokas



pääsy turvapaikkamenettelyyn”.¹ YK:n kidutuksen vastainen komitea on toukokuussa antamissaan suosituksissa esittänyt huolensa Suomen itärajan sulusta ja lakiesityksistä ”välineellistämistä” vastaan, jotka voivat johtaa palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkaamisiin. Komitea suosittelee Suomelle, että myös itärajalta turvataan turvapaikanhaku ja palautuskiellon noudattaminen ja hakijoille mahdollistetaan pääsy oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn riippumatta siitä, mikä heidän oikeudellinen statuksensa tai maahantulotapansa on.²

Amnesty toteaaakin, että esitys loukkaisi perus- ja ihmisoikeuksia peruuttamattomalla tavalla. Olisi todennäköistä, että palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon riskit realisoituisivat ja sitä kautta loukattaisiin oikeutta elämään ja kidutuksen kieltoa. Kyse on ehdottomista oikeuksista, joita ei saa loukata missään tilanteessa. Myös lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään todennäköisesti loukattaisiin eikä haavoittuvassa asemassa olevia tunnistettaisi.

Mikäli lakiesitys säädettäisiin, se merkitsisi Suomen irtaantumista kansainvälisestä sääntöpohjaisesta järjestelmästä ja samalla oman perusoikeusjärjestelmänsä rapauttamista. Myöskään oikeusvaltioperiaatetta ei enää kunnioitettaisi. Tästä aiheutuisi myös pelottava ennakkotapaus sääntöihin perustuvasta kansainvälisestä järjestelmästä irtautumisesta, mikä saattaisi johtaa siihen, että yhä useammassa tapauksessa ja yhä useampi valtio tekisi samoin. Tämä olisi myös Suomen etujen vastaista, sillä pienenä maana, Suomi hyötyy järjestelmän olemassaolosta ja sen kunnioittamisesta.

Yksityiskohtaisempi arviointi

Lain tarkoitus ja soveltamisala

Esityksen 1 §:ssä säädettäisiin lain tarkoituksiksi torjua vieraan valtion tai muun toimijan Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuisi maahanmuuttajia hyväksikäyttämällä. Esityksen 2 §:n mukaan lakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Kyse olisi siis esityksen mukaan tilanteista, joissa turvapaikanhakijoita ohjattaisiin Suomen rajalle pyrkimyksenä vaikuttaa Suomeen. Amnesty toteaa, että edellä mainittu vieraan valtion toiminta ei poista turvapaikanhakijoiden oikeutta hakea turvapaikkaa, eikä heidän tarvettaan kansainväliseen suojeluun. Turvapaikanhakijoille on tällä hetkellä äärimmäisen vähän turvallisia reittejä Suomen tai EU:n alueelle ja on luonnollista, että he käyttävät niitä reittejä, joita ylipäättään on tarjolla. **Mahdollisesta turvapaikanhakijoiden ohjaamisesta huolimatta kyse on siis aidosta kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteesta.**

Jää myös epäselväksi, milloin rajalla tapahtuva turvapaikanhaku olisi katsottava vieraan valtion vaikuttamisyritykseksi ja milloin ei. ”Välineellistämisepäilyn” perusteella itäraja on



ollut suljettu marraskuusta saakka. On kuitenkin jäänyt epäselväksi, millä perusteella viime syksyn ja tämän kevään aikana rajalle tulleiden turvapaikanhakijoiden väitetään tulleen paikalle Venäjän viranomaisten ohjaamina. Itärajan kautta on aina tullut turvapaikanhakijoita, vaikka Venäjä onkin pyrkinyt estämään pääsyn rajalle. Tapahtui ohjausta tai ei, jokaisella tulee olla oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja saada suojelun perusteensa tutkittua oikeudenmukaisessa menettelyssä. Suomen ja Venäjän aiempi käytäntö, jossa Venäjä on estänyt ilman maahantuloasiakirjoja Suomen rajalle pyrkineiden ihmisten tulon ei ole perustunut kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, vaan on päinvastoin saattanut jopa estää kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden pääsyn rajalle hakemaan turvapaikkaa.

Vieraan valtion lisäksi esityksessä puhutaan muusta toimijasta, joka voisi olla rikollisjärjestö tai muu laittoman maahantulon järjestäjätaho. Amnesty toteaa, että turvallisten reittien puuttuessa turvapaikanhakijat joutuvat usein pakon edessä käyttämään eri tahoja, kuten salakuljettajia, siihen, että pääsevät turvallisen maan rajalle hakemaan kansainvälistä suojelua. Heidän ei useinkaan ole mahdollista saada viisumia eikä aina myöskään matkustusasiakirjaa, joiden avulla he voisivat turvallisia ja virallisia väyliä käyttäen päästä maan rajojen sisäpuolelle. Mikäli tällainen muiden tahojen käyttäminen katsottaisiin vaikuttamisyritykseksi, poikkeuslakia voitaisiin päätyä soveltamaan suureen osaan turvapaikanhausta. Turvapaikanhakijoita avustaa myös moni järjestö tai henkilö, jotka tarjoavat esimerkiksi humanitaarista tai oikeudellista apua. **Jääkin epäselväksi mikä kaikki toiminta voitaisiin katsoa säännöksen alaan kuuluvaksi.** Amnesty katsookin, että kyseinen säännösehdotus on liian epämääräinen.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Esityksen 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Tämä edellyttää lisäksi, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet tiedon tai perustellun epäilyksen siitä, että vieras valtio pyrkisi vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä; vaikuttaminen vaarantaisi vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; rajoittaminen olisi välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi eivätkä muut keinot olisi riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälässä säädettäisiin lisäksi, ettei hakemusten vastaanottamista saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin välttämätöntä. Valtioneuvoston yleisistunnon tulisi arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa ja päätös olisi kumottava, kun se ei enää olisi välttämätön.



Esityksen mukaan päätöksenteon edellytyksenä olisi pykälän soveltamisedellytysten tarkka arviointi turvallisuusviranomaisilla käytettävissä olevan tiedon perusteella. Tällä hetkellä turvallisuusviranomaisten tietoihin vedoten Suomen itärajan rajanylityspisteet on suljettu. Tietoja, joihin rajan sulkeminen perustuu, ei ole annettu julkisuuteen. Itse rajalla maahantulijoita on ollut sulkemisen jälkeen vain vähän, eikä sitä ennenkään ole ollut kyse suurista määristä.³ Helmi- ja maaliskuun aikana turvapaikanhakijoita on itärajan kautta tullut yhteensä vain kaksi ja huhtikuusta lähtien heitä ei ole tullut yhtään.⁴ Nyt ehdotetaan, että turvapaikanhakua voitaisiin rajoittaa ja hakijoilta jopa evätä pääsy maahan ja poistaa heidät maasta salassa pidettävän tiedon perusteella. Tämä on ihmisoikeusnäkökulmasta kestämätöntä. **Kansalaisyhteiskunnalla ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovilla elimillä tulee olla mahdollisuus valvoa päättäjien ja viranomaisten vallankäyttöä.**

Esityksessä esitetyt edellytykset toimista päättämiseksi ovat ylimalkaisia. Ensinnäkin jo pelkkä epäily riittäisi päätöksen tekemiselle ja turvapaikanhakuoikeuden rajoittamiselle. Toisekseen edellytys kansallisen turvallisuuden vaarantamisesta on hyvin epämääräinen käsite, jonka alaan voi sisältyä hyvinkin monia erilaisia tilanteita. Esityksessä on viitattu esimerkiksi yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, yhteiskunnan polarisaation sekä epäluulojen lisääntymiseen yhteiskunnassa monien muiden esimerkkien ohella. Näin ollen päätöksentekoperusteet ovat hyvinkin laajat ja on kyseenalaista kuinka vähäisissä tilanteissa poikkeuslaki soveltuisi. Kynnyksen perus- ja ihmisoikeuksia rajoittaville toimille tulee olla korkea. Esimerkiksi rajavartiolaitos muutosta käsitellessään perustuslakivaliokunta lausui, että rajan täyssulku olisi mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa ja ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä.⁵ Itäraja on kuitenkin tällä hetkellä ollut suljettuna jo noin puoli vuotta rajavartiolaitos 16 §:n perusteella, vaikka turvapaikanhakijoita ei ole saapunut rajalle useampaan kuukauteen. **Vaikuttaakin, että rajan sulku ja turvapaikanhaun rajoittaminen toteutetaan jo hyvinkin alhaisella kynnyksellä eikä ole nähtävissä, että tässä hallituksen esityksessä kynnys muodostuisi sen korkeammaksi.**

Säännöksessä edellytettäisiin, että turvapaikanhakuoikeuden rajoittaminen olisi välttämätöntä eivätkä muut keinot olisi riittäviä. Amnesty toteaa, että turvapaikanhakua ei ole välttämätöntä eikä edes sallittua rajoittaa niin sanotussa välineellistämistilanteessa. **Vieraan valtion vaikuttamisyrityksiä tulee torjua oikeusvaltiosta kiinni pitäen ja ihmisoikeuksia kunnioittaen, ei oikeusvaltioperiaatetta romuttaen ja ihmisoikeuksia loukatun.** Turvapaikanhakijoiden oikeuksien loukkaaminen pikemminkin mahdollistaa vaikuttamisyritykset, kun ihmisoikeuksista ei pidetä kiinni, vaan niitä rajoitetaan poliittisin perustein. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti ”välikapaleina” tällaisissa tilanteissa.

Maailmassa tulee olemaan ilmastokriisin, konfliktien ja vainon takia yhä enemmän ihmisiä, jotka joutuvat pakenemaan kodeistaan. Rajojen sulkeminen ja turvapaikanhakuoikeuden rajoittaminen eivät lopeta ihmisten hätää ja heidän tarvettaan kansainväliselle suojelulle. Turvapaikanhakijoita voidaan edelleen ottaa vastaan ja heidän kansainvälisen suojelun



tarpeensa arvioida oikeudenmukaisessa ja tehokkaassa menettelyssä, vaikka vieras valtio pyrkisi käyttämään heitä hyväkseen vaikuttaakseen Suomeen tai muuhun valtioon.

Esityksessä onkin esitetty muita keinoja vastata tilanteeseen, mutta ne on ylimalkaisella arviolla todettu riittämättömiksi ja viitattu niiden käyttökelvottomuuteen lähinnä resurssisyistä. Esityksen mukaan poikkeuslain rajoituspäätöstä harkittaessa arvioitaisiin ensin muiden keinojen käyttö tilanteen ratkaisemiseksi. Kuitenkaan muiden keinojen riittävyyden arvioinnissa näitä keinoja ei olisi esityksen mukaan tarvinnut käytännössä kokeilla. Riittävää olisi, että niiden riittämättömyys tilanteeseen olisi perustellusti arvioitu.

Suomeen tuli vuosien 2015–2016 aikana huomattavasti enemmän turvapaikanhakijoita, kuin mihin sitä aiemmin oli varauduttu. Turvapaikanhakijat pystyttiin kuitenkin ottamaan vastaan ja ohjaamaan turvapaikkamenettelyyn. Tuolloin vastaanottokeskusten määrää ja Maahanmuuttoviraston resursseja lisättiin nopealla aikataululla, mikä kylläkin johti vastaanoton ja menettelyn laadun ongelmiin.⁶ Nyt on mahdollista varautua turvapaikanhakijoiden määrän nopeankin kasvuun jo etukäteen ja pyrkiä välttämään vuosien 2015–2016 aikana ilmenneet laatuongelmat, kun niiden riskit tiedostetaan. Ylipäänsä kodeistaan pakenemaan joutuvien ihmisten määrä maailmalla kasvaa, joten **Suomenkin tulee varautua suurempaan muuttoliikkeeseen muun muassa resursseja lisäämällä, menettelyä parantamalla sekä muuttoliikemyönteisemmällä politiikalla, jossa lisätään ja parannetaan turvallisia reittejä vakaisiin ja turvallisiin maihin.**

Suomi on ottanut vastaan viime vuosina myös huomattavan suuren määrän ukrainalaisia pakolaisia. Suomi on näin osoittanut pystyvänsä vastaanottamaan suuria määriä pakolaisia nopealla tahdilla, mikäli siihen on tahtotila. **Se, että itärajan yli tulevia turvapaikanhakijoita kohdellaan eri tavoin, heidän perustavanlaatuisia ja ehdottomia oikeuksiaan loukatun ja heidät turvallisuusuhaksi kehystäen, kertoo rakenteellisesta rasismista.**

Amnesty kiinnittää huomiota esityksen kohtaan, jossa todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten "[r]ajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia. Valtioneuvoston olisi siten mahdollista päättää, että rajoittaminen ei koske lainkaan tiettyjä kansalaisuuksia, esimerkiksi Suomea painostavan vieraan valtion omia kansalaisia." Amnesty toteaa, että **esityksessä ei ole arvioitu kyseistä toteamusta yhdenvertaisuusperiaatteen ja mahdollisen syrjinnän kannalta.** Samalla myös harkintavallan ala on hyvin laaja, mikä ei vastaa lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia.

Rajoittamistoimia voitaisiin tehdä kuukaudeksi kerrallaan, mutta jatkaa tarvittaessa. Amnesty huomauttaa, että säännös on laadittu siten, että vaikuttaa mahdolliselta jatkaa rajoitustoimia jopa kuukausiksi, ellei jopa koko vuodeksi, jonka poikkeuslaki on voimassa. **Kyse ei siten enää näytä olevan poikkeuksellisista ja määräaikaisista toimista,** koska harkintavallan ala on tässäkin suhteessa niin laaja.



Esityksessä todetaan, että poikkeuslain kanssa samaan aikaan voisivat olla käytössä rajavartiolaitain 16 §:n mukaiset rajanylityspaikkojen sulkeminen ja turvapaikanhaun keskittäminen. Esityksessäkin on tuotu esille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanta, että valtioiden tulee taata maahantulijoille tehokas ja tosiasiallinen mahdollisuus päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. EU:n turvapaikkamenettelydirektiivissä veloitetaan jäsenvaltioita varmistamaan aito ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn huomioiden riittävän määrän rajanylityspisteitä sekä niiden maantieteellisen sijainnin. Myös Euroopan perusoikeusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että rajanylityspaikkoja tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan.

Kuitenkin esityksessä todetaan, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla olisi mahdollista rajoittaa eli tosiasiasa estää. Tämä toteamus on ristiriidassa esitettyjen kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja niiden noudattamista valvovien tahojen kantojen kanssa. **Amnesty huomauttaakin, että mikäli koko Venäjän vastaisella maarajalla estetään kansainvälisen suojelun hakeminen, se loukkaa tosiasiallista ja tehokasta turvapaikkamenettelyyn pääsyä.** Venäjän ja Suomen raja on noin 1300 kilometriä pitkä ja monin paikoin vaikeakulkuinen. Ei ole tosiasiasa mahdollista kulkea pohjoiselta rajapisteeltä – eikä välttämättä eteläisemmältääkään – esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentokentälle hakemaan turvapaikkaa. Lisäksi huomioon tulee ottaa mahdolliset haavoittuvuudet, joita rajavartija ei ole havainnut sekä niiden vaikutus liikkumiseen kaukana olevalle rajapisteelle. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, miten varmistetaan, että ihmiset saavat ymmärrettävällä kielellä tiedon turvapaikanhauulle auki olevista rajapisteistä. Ihmisille kirjallisesti annettava ohjeistus ei voi olla riittävä tämän varmistamiseen. Myöskään pelkkä tieto turvapaikanhauulle auki olevista rajapisteistä ei ole riittävä varmistamaan hakijoiden tosiasiallista pääsyä hakemaan kansainvälistä suojelua, kun rajapisteille pääsy on hankalan matkan päässä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että valtion tulee taata turvapaikanhakuoikeus aidolla ja tehokkaalla tavalla.⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat tosiasiallisen pääsyn maahan valtion rajalle saapuneille.⁸

Edellä esitetysti esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, miten Suomi varmistaa, että turvapaikanhakijoilla tosiasiallisesti olisi aito ja tehokas turvapaikanhakuoikeus ja pääsy maahan, mikäli turvapaikanhakijoiden pääsy evätään koko itärajalla. Lisäksi tällä hetkellä itärajan jo noin puoli vuotta jatkunutta sulkua olisi tarpeellista tarkastella suhteellisuusperiaatteen kannalta. Nyt turvapaikkahakemukset on kuitenkin vastaanotettu rajalle päässeiltä hakijoilta. Tilanne heikkenee radikaalisti, mikäli poikkeuslain mukaisesti hakemuksia ei otettaisi vastaan.



Mikäli hakijoiden tulisi siirtyä useita kymmeniä, oletettavasti jopa satoja kilometrejä, toiselle rajapisteelle, missä heidän hakemuksensa vastaanotettaisiin, viranomaisten tulisi varmistaa heidän pääsynsä sinne. Esityksessä ei kuitenkaan ole kerrottu, millä tavoin ihmisten oletetaan pääsevän avoimena olevalle rajapisteelle. Arviointiin olisi tullut sisällyttää esimerkiksi millaisiin tosiasiallisiin toimiin, kuten hakijoiden saattaminen tai kuljettaminen, rajavartioiden tulisi ryhtyä, jotta varmistettaisiin hakijoiden aito mahdollisuus päästä turvapaikanhauille auki olevalle rajapisteelle.

Amnesty katsookin, että osan rajapisteistä auki pitäminen turvapaikanhauille ei ole riittävä tae turvapaikanhakuoikeuden säilyttämiselle välimatkojen ollessa pitkiä, hakijoiden tiedottamisen epävarmaa ja haavoittuvuuksien havaitsemisen epätodennäköistä. Jotta Suomi ei loukkaisi kansainvälisiä velvoitteitaan, niin tosiasiallinen ja tehokas pääsy maahan ja turvapaikkamenettelyyn tulee taata. Turvapaikanhakijoille tulisi siten mahdollistaa maahanpääsy rajapisteiltä, minne heidän on tosiasiaassa aidosti mahdollista päästä ja viranomaisten tulee varmistaa, että tämä oikeus toteutuu. Esityksessä ei ole arvioitu, miten tämä toteutuisi.

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Esityksen 4 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen eli pääosin Rajavartiolaitoksen toimenpiteistä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisen rajoittamisen tilanteissa.

Hallituksen esitykseen on lisätty tietoja siitä, miten maahanpääsy estettäisiin. Siinä käytettäisiin ensisijaisesti estelaitteita kuten aitoja ja raskaampia esteitä, mutta myös opaskylttejä ja kehotuksia, kietoja tai käskyjä. Maahantulo voitaisiin estää myös rajavartioiden muodostamalla fyysisellä esteellä. Myös maasta poistamista voitaisiin "tehostaa voimakeinoin". Lisäksi maasta poistettavalle henkilölle olisi ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, missä turvapaikkahakemuksen voi tehdä. Kyse olisi kuitenkin esityksen mukaan tosiasiallisesta hallintotoiminnasta eikä siinä tehtäisi hallintopäätöstä eikä siitä siten olisi valitusoikeutta. Hallituksen esitykseen on lisätty oikeus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti ja rajavartijan tulisi "lähtökohtaisesti" tehdä kirjaus tapahtumasta, mikä edesauttaisi tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä ja parantaisi oikeusturvaa ja hakijalla olisi myös mahdollista kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti. Esityksen mukaan "[k]ussakin tilanteessa olisi mahdollista arvioida tarkemmin, millä tarkkuudella kirjaukset tehdään, jotta varmistetaan yhtäältä edellä mainitut oikeusturvanäkökohdat, mutta toisaalta toiminnan tehokkuus".

Amnesty toteaa, että turvapaikkamenettelystä vastaava viranomainen on Maahanmuuttovirasto, mutta **esitys antaa rajavartijoille lähes rajattoman vallan toteuttaa turvapaikanhakijoihin kohdistuvia toimia ilman valvontaa.**



Tilanteissa, joissa rajavartijoilla on laajat valtuudet käyttää voimakeinoja ja poistaa henkilöitä rajalta, on usein loukattu ihmisoikeuksia. Tästä on esimerkkejä Liettuan⁹, Latvian¹⁰ ja Puolan¹¹ osalta. Myös Euroopan neuvoston kidutuksen vastaisen komitean raportissa todetaan turvapaikanhakijoiden kohdanneen väkivaltaa, pitkittynyttä säilöönottoa ja pelottelua viranomaisten taholta sekä piittaamattomuutta perustavanlaatuisista oikeusturvatakeista.¹² Amnesty katsoo, että geneerinen kirjallinen ilmoitus toimenpiteen perusteista ja siitä missä kansainvälistä suojelua voi hakea sekä rajavartijan mahdollisuus kirjata tekemänsä toimenpide sekä kantelu-oikeus eivät luo riittävää oikeusturvaa turvapaikanhakijalle. Hakijalla ei oletettavasti ole mahdollisuuksia siirtyä jättämään turvapaikkahakemusta esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle, mikäli koko itäraja on suljettu turvapaikanhaulta.

Esityksestä käy myös ilmi, että rajavartijan kirjaus toimenpiteestä jää ainakin jossain määrin hänen oman harkintansa varaan, koska tehtävästä kirjaamisesta käytetään esityksessä sanaa ”lähtökohtaisesti”. Mikäli rajavartija kirjaa kohtaamisen ja toimenpiteensä liian epämääräisesti tai jättää ne jopa kirjaamatta, sitä on lähes mahdoton näyttää, sillä tilanteissa ei ole riippumatonta valvontaa. Ihmisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevien **rajavartijalle annettavien valtuuksien tulee olla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädettyjä ja niiden käyttöä tulee myös valvoa.**

Myöskään **kantelu-oikeus ei voi korvata maasta poistamisen täytäntöönpanoa estävää valitus-oikeutta.** Turvapaikanhakija on voitu poistaa maasta ja siten palautuskieltoa loukata, vaikka hakijalla olisikin teoreettinen mahdollisuus hallinnolliseen kanteluun viranomaisen toimista. Ylipäänsä tosiasiallinen mahdollisuus kanteluun jää pieneksi, koska hakija on jo poistettu maasta tai hänen maahan pääsynsä on estetty ja hakijan tulisi silloin tehdä kantelu ulkomailta käsin Suomen lakia tuntematta. Toisekseen hallintokantelu oikeussuojakeinona on paljon valitusta heikompi. Valvova viranomainen voi hallintolain mukaan kiinnittää valvottavan viranomaisen huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen, saattaa tämän tietoon käsityksensä lain mukaisesta menettelystä tai antaa huomautuksen. **Kantelu ei siten ole missään tapauksessa riittävä keino saattaa turvapaikanhakijaa oikeuksiinsa, etenkin kun kantelijalla ei ole ollut oikeutta jäädä maahan odottamaan kanteluasian käsittelyä eikä myöskään sen jälkeen päästä oikeuksiinsa muussa laissa säädetyllä menettelyllä, kuten turvapaikkamenettelyllä, mikäli kanteluratkaisu antaisi siihen aiheita.**

Kyseinen säännös loukkaa Suomen perustuslakia sekä kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja. **Maahan pääsyn ja turvapaikanhakuoikeuden epäminen ilman hallintopäätöstä eli ilman valitus-oikeutta on vastoin oikeusturvaperiaatteita ja ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Se loukkaa myös kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita,** kuten Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin velvoitetta sekä 13 artiklan oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Myös esityksessä itsessään todetaan, että ehdotus rajaa perustuslain oikeusturvaperusoikeuden ydintä.

Lisäksi säännös loukkaa EU-oikeuteen sisältyvää Schengenin rajasäännösten 14 (2) artiklaa, jonka mukaan pääsy maahan voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa esitetään epäamisen tarkat perusteet. 14 (3) artiklassa taas säädetään, että henkilöillä, joilta on pääsy



evätty, tulee olla oikeus valittaa päätöksestä. Esityksessä väitetään, ettei kyse olisi Schengenin rajasäännöstön 14 artiklassa tarkoitettusta pääsyn epäämisestä, koska henkilö ei epäämistilanteessa olisi vielä päässyt ”Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin”. Näin ollen asiassa ei tarvitsisi tehdä valituskelpoista päätöstä. Tosiasiassa kyse on kuitenkin myös Schengenin rajasäännöstön tarkoittamasta tilanteesta, sillä säännöstössä ei todeta, että henkilön olisi tullut päästä valtion ”lainkäyttöpiiriin”.

Perustuslain 21 §:n mukaisesti jokaisella tulee olla oikeus saattaa oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös on yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännösten kanssa, joihin se pohjaa. Turvapaikanhakijan maahanpääsyn epäämisessä ja hänen maasta poistamisessaan on hyvin vahvasti kyse hänen oikeuksiaan koskevasta päätöksenteosta, vaikka esityksen mukaan siinä ei tehtäisi hallintopäätöstä vaan vain niin sanottu summaarinen päätös. **Tosiasiassa esityksessä ehdotetaan voimakkaita hakijan oikeuksiin vaikuttavia toimia ilman riittäviä oikeusturvatakeita.**

Lisäksi esityksessä mainitaan, että ”[j]os maahan saapunut henkilö ei ilmaise viranomaiselle haluaan hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa käsittelyyn ei sovellettaisi nyt ehdotettavaa lakia. Tällaisen henkilön maahanpääsy käsitellään tavanomaisessa menettelyssä Schengenin rajasäännöstön ja ulkomaalaislain mukaisesti.” Näin ollen esimerkiksi ilman viisumia saapuvilta henkilöiltä evättäisiin maahanpääsy, mutta heihin ei myöskään sovellettaisi mahdollisia poikkeuksia, joiden perusteella heidän maahanpääsynsä sallittaisiin ja heillä olisi mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus. On mahdollista, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleva henkilö ei osaa tai ymmärrä ilmaista halua hakea turvapaikkaa lyhyessä kohtaamisessa rajavartijan kanssa. **Mikäli rajavartijalla on pienäkään epäilystä siitä, että henkilö voisi haluta hakea kansainvälistä suojelua, tämä tulisi selvittää.**

Esityksessä myös sanotaan, että ”maahanpyrkijällä olisi itsellään velvollisuus tuoda esille seikkoja, joiden perusteella [rajavartija] pystyisi arvioimaan ... todellisen vaaran” palautuskiellon rikkomiselle. Amnesty toteaa, että kansainvälisen suojelun perusteiden esille tuomista ei voi jättää pelkästään turvapaikanhakijan vastuulle, sillä hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset asianosaisen myötävaikutuksella. Selvittämisvelvollisuutta ei siis voi kääntää turvapaikanhakijalle, etenkin kun kyse on ihmisistä, joilla ei lähtökohtaisesti ole tietoa Suomen kansallisesta lainsäädännöstä ja velvoitteista tai ylipäätään mahdollisuutta hankkia selvityksiä kotimaansa viranomaisilta.

Turvapaikanhakijoiden pääsyn epääminen ja maasta poistaminen summaarisessa menettelyssä ilman turvapaikkaperusteiden yksilöllistä tutkintaa ja valituskelpoista hallintopäätöstä voi helposti johtaa ehdottoman palautuskiellon tai joukkokarkotuskiellon loukkaamiseen. Tämä tuodaan ilmi myös esityksessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on edellyttänyt, että turvapaikanhakijoilla tulee olla tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn,



jotta valtio ei syyllisty palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksiin. Tehokkaat oikeussuojakeinot palautuskiellon loukkaamista ja joukkokarkotusta vastaan ovat elintärkeitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan oikeussuojakeinon tulee tosiasiasa olla tehokas. Edes valitusmahdollisuus itsessään ei ole riittävä, ellei siihen liity täytäntöönpanoa keskeyttävää vaikutusta.¹³

Ehdoton palautuskielto määrää, että ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Laittomat summaariset palautukset eli niin sanotut takaisintyönnot ilman oikeusturvatakeita loukkaavat kansainvälistä oikeutta mukaan lukien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 13 artiklaa, Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklaa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ja 7. lisäpöytäkirjan 1 artiklaa sekä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 6 artiklaa ja 37 artiklaa. Ne loukkaavat myös EU-oikeutta, kuten Schengenin rajasäännöstöä, turvapaikkamenettelydirektiiviä sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklaa, 19 artiklaa ja 47 artiklaa.

Kyse olisi siten perustuslain ja kansainvälisen oikeuden vastaisesta säännöksestä.

Poikkeukset ja poikkeukselliset tilanteet

Esityksen 5§:ssä säädettäisiin poikkeuksista pääsääntöön eli turvapaikanhakuoikeuden rajaamiseen maahan pääsyn estämällä ja maasta poistamalla. Esityksen mukaan poikkeusten tarkoituksena olisi mahdollistaa rajatusti turvapaikanhaku sellaisissa tilanteissa, joissa siihen olisi tarve perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseksi. Turvapaikkahakemus otettaisiin vastaan, mikäli se olisi rajavartijan tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan hakijan oikeuksien turvaamiseksi. Lapsen ollessa kyseessä, arvioinnissa olisi merkityksellistä lapsen etu ja lapsen kehitykseen ja terveyteen vaikuttavat seikat. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien kohdalla arvioinnissa otettaisiin huomioon se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Lisäksi perheenjäsenten hakemusten kohdalla huomioitaisiin lapsen etu.

Amnesty kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perusteella, ei ole edes selvää, että kaikki lapset pääsisivät turvapaikkamenettelyyn, vaan sitä arvioitaisiin lapsen etu ja tämän kehitykseen ja terveyteen vaikuttavat seikat huomioiden. **Amnesty toteaa, että lapsen etu edellyttää kaikkien lasten pääsyn turvapaikkamenettelyyn kaikissa tilanteissa.** Ei voi olla lapsen edun mukaista evätä lapselta pääsyä maahan ja turvapaikkamenettelyyn.

Lisäksi esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että ne erityisen haavoittuvassa asemassa olevat, joiden kohdalla maasta poistaminen ei aiheuta välitöntä hengen tai terveyden vaaraa, eivät



pääsisi turvapaikkamenettelyyn. Kyseessä voi olla esimerkiksi ihmiskaupan uhreja, kidutettuja henkilöitä tai vakavasti traumatisoituneita henkilöitä. Myös erityisen haavoittuvassa asemassa olevien tulisi aina päästä maahan ja turvapaikkamenettelyyn.

Amnesty toteaa, että lasta ei saa erottaa perheestään ja myös esimerkiksi vammaisen hakijan avustajan tulee päästä avustettavansa mukana turvapaikkamenettelyyn. Lapsen oikeuksien sopimuksen 16 artiklan mukaan lapsen perheeseen ei saa puuttua mielivaltaisesti. Amnesty on katsonut, että Yhdysvalloissa vuonna 2018 tehty päätös erottaa turvapaikanhakijoina tulleiden perheiden lapset vanhemmistaan täytti kidutuksen tunnusmerkit.¹⁴

Esityksen mukaan rajavartijan olisi pyrittävä tunnistamaan lapset, vammaiset henkilöt ja muut erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Tunnistaminen tapahtuisi ensisijaisesti fyysisiä ominaisuuksia arvioimalla, mutta myös mahdollisesti asiakirjanäytön perusteella sekä tilanteessa tapahtuvan puhuttamisen avulla. Keskeistä olisi sen arviointi, aiheuttaisiko maasta poistaminen välittömän hengen tai terveyden vaaran. Kuitenkin huomioon tulisi ottaa myös Suomen viranomaisten mahdollisuus poistaa kyseinen hengen tai terveyden välitön vaara esimerkiksi lääkinnällisin toimin ennen maasta poistamista. **Amnesty katsoo, että vaikka välitön hengen tai terveyden vaara olisi saatu lääkinnällisin toimin poistettua, turvapaikanhakija tulee päästää turvapaikkamenettelyyn.**

Amnesty toteaa, että rajavartijan ei ole mitenkään mahdollista tunnistaa kaikkia tai edes suurta osaa poikkeustapauksista. Esimerkiksi lähellä täysi-ikäisyyttä olevat lapset sekä sellaiset henkilöt, joiden vamma tai sairaus ei ole helposti ulkonäön perusteella havaittavissa voi olla haastavaa tunnistaa lyhyessä vuorovaikutustilanteessa. Myöskään erityistä haavoittuvuutta ei voi tunnistaa ilman tarkempaa selvitystä. **Esityksessäkin mainitaankin, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt voivat joutua eri asemaan riippuen siitä, miten helposti heidän haavoittuvuutensa voidaan tunnistaa.** Esityksessä puhutaan vuorovaikutustilanteesta, mikä oletettavasti on lyhyt kohtaaminen rajalle tulevan turvapaikanhakijan ja rajavartijan välillä. Tällaisessa tilanteessa ei ole millään tasolla mahdollista arvioida vaadittavia seikkoja. Erityisesti haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii nimenomaista koulutusta ja jopa Maahanmuuttoviraston koulutetuilla turvapaikkapuhuttelijoilla saattaa olla vaikeuksia tunnistaa hakijan erityisen haavoittuvaa asemaa tunteja kestäneen puhuttelun aikana.¹⁵ Haavoittuvan aseman esilletuominen vaatii usein luottamuksellisen suhteen luomista hakijaan, joka on saattanut kohdata kotimaassaan vainoa viranomaisten taholta. Tämä ei ole mitenkään mahdollista lyhyessä kohtaamisessa rajalla, vaikka rajavartijoita koulutettaisiin tunnistamaan haavoittuvuuksia.

Haavoittuvan aseman tunnistaminen vaatii hyvin suunniteltua menettelyä, jossa määritellään, onko henkilö haavoittuvassa asemassa. Olisi tärkeä selvittää, mitä arviointi sisältää, mitkä ovat menettelyn vaiheet ja aikataulu, otetaanko arvioinnissa mukaan lääketieteen, psykososiaalisia ja ihmiskaupan torjumisen asiantuntijoita sekä lapsiasiantuntijoita. **Pelkkä rajavartijan tekemä lyhyessä ajassa rajalla tapahtuva arviointi ei ole missään tapauksessa riittävä.**



Lisäksi turvapaikkahakemus otettaisiin vastaan, jos olisi ilmeistä, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Tätä arvioitaisiin kuitenkin ensisijaisesti siihen valtioon nähden, josta henkilö olisi saapunut Suomeen eli itärajan tapauksessa Venäjään, ja arvioinnin kohteena olisi se, olisiko henkilö vaarassa joutua mainitun kohtelun kohteeksi siinä maassa eli Venäjällä. Maatietojen ajantasaisuus tarkistettaisiin valtioneuvoston päätöksen valmistelun yhteydessä. Arviointi tapahtuisi viipymättä, mutta yksilöllisesti. Rajavartija voisi käyttää apunaan puhelintulkausta tai kääntämistä, jotta turvapaikanhakija tulisi riittävällä tavalla ymmärretyksi. Tämän tapauskohtaisen arvion katsottaisiin olevan niin sanotussa välineellistetyn maahantulon tilanteessa kohtuullinen, objektiivinen ja yksilöllinen ja täyttävän siten asianmukaisen arvioinnin edellytykset.

Amnesty toteaa, että arvioinnin rajaaminen Venäjään nähden ei ole missään nimessä riittävää. Rajavartijan tulisi arvioida olisiko hakija vaarassa joutua lähetetyksi sellaiselle alueelle, jossa hän joutuisi edellä mainitun kohtelun kohteeksi, mikäli hänet poistettaisiin maasta. Näin ollen **arvioinnissa tulisi ottaa huomioon erityisesti hakijan lähtömaa ja se, joutuisiko hakija siellä ihmisoikeusloukkausten vaaraan.** Ehdottomaan palautuskieltoon kuuluu kielto palauttaa alueelle, josta henkilö voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle, jossa hän voisi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. **Mikäli Venäjä palauttaisi hakijan lähtömaahansa, olisi kyse ketjupalautuksesta ja Suomi olisi tällöin loukannut palautuskieltoa.** Amnesty toteaa myös, ettei Venäjä ole turvalliseksi katsottava maa, sillä Venäjällä on runsaasti ihmisoikeusongelmia eikä ole takeita, että turvapaikanhakija pääsisi siellä oikeudenmukaiseen ja tehokkaaseen turvapaikkamenettelyyn.

Myöskään maatiedon ajantasaisuuden tarkistaminen valtioneuvoston päätöksen yhteydessä ei ole riittävää, koska maatiedossa voi tapahtua nopeita ja yllättäviä muutoksia. Tästä syystä turvapaikkamenettelyssä palautuskiellon loukkaamattomuus, joka sisältää maatiedon ajantasaisuuden varmistamisen, tarkistetaan aina turvapaikkapäätöstä tehtäessä sekä vielä ennen maasta poistamisen täytäntöönpanoa.

Ylipäänsä ihmisoikeusloukkausten vaaran selvittämisessä on kyse turvapaikkamenettelyn alaan kuuluvasta kansainvälisen suojelun edellytysten tutkinnasta, joka vaatii koulutusta, spesifiä maatietoa sekä menettelyllisiä takeita, kuten tulkin käyttöä ja oikeudellista avustajaa. Kyseisenlaista arviota ei mitenkään voida tehdä rajanylitystilanteessa rajavartijan toimesta.

Kyseinen säännös onkin epäselvä siinä, miten todellista vaaraa arvioidaan eikä se ole linjassa kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden normien kanssa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että turvapaikanhakijan esittämä väite kansainvälisen suojelun tarpeestaan edellyttää riippumatonta ja tarkkaa tutkintaa.¹⁶



Esityksen 6 §:ssä säädettäisiin poikkeuksellisista tilanteista, joissa ”Suomeen pyrittäisiin tunkeutumaan väkivalloin tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksikäyttäen”. Tällöin maahan pyrkiminen voitaisiin välittömästi estää ilman tapauskohtaisen arvioinnin tekemistä, jos se olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Tässä tarkoitettua väkivaltaa olisi myös esimerkiksi estelaitteiden vahingoittaminen maahan pyrkimisen yhteydessä. Amnesty toteaa, että mikäli tapauskohtaista arviointia ei tällaisissa tilanteissa tehdä lainkaan, **loukkaa tämä suurella todennäköisyydellä ehdotonta palautuskieltoa. Henkilöille tulisi antaa mahdollisuus turvapaikanhakuun, kun mahdollisesti väkivaltainen tilanne on saatu rauhoitettua. Myöskään maahan pyrkijöiden suuri määrä ei voi oikeuttaa estämään turvapaikanhakua.**

Esityksen mukaan ei ole myöskään tarpeen olettaa, että jokainen maahanpyrkijä olisi hakemassa turvapaikkaa Suomesta, edes vaikka ”tilanteen olosuhteet, tilannetta edeltäneet tapahtumat tai tiedustelutieto viittaisivat tällaiseen mahdollisuuteen”. Amnesty katsoo, että kyseinen näkemys on erittäin ongelmallinen ja ristiriidassa sen kanssa, että esityksessä todetaan myös tällaisen mahdollisuuden olevan kuitenkin todennäköinen. Silloinhan nimenomaan ei voida olettaa, ettei henkilö hakisi turvapaikkaa. Mikäli on pienikin epäily siitä, että henkilö olisi kansainvälisen suojelutarpeessa, tämä tulee selvittää.

Lisäksi asianmukaisen ja riittävän tulkkauksen ja oikeusavun puuttuminen aiheuttavat suuria menettelyllisiä ongelmia. Turvapaikanhakijan tulisi kyetä ilmaisemaan rajalle tullessaan rajavartijalle suojelutarpeensa ja kansainvälisen suojelun edellytyksensä sekä mahdolliset haavoittuvuutensa ilman mahdollisuutta käyttää omaa kieltään tai mahdollisesti mitään yhteistä kieltä rajavartijan kanssa. Rajavartijan mahdollisuus käyttää apunaan puhelintulkkausta tai kääntämistä ei ole riittävä menettelyllinen tae. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu, miten puhelintulkkaus lyhyessä kohtaamisessa rajalla olisi järjestettävissä. Tulkkien saatavuudessa voi olla ongelmia ylipäänsä, joten tulkin löytäminen rajalla tapahtuvaan kohtaamiseen vaikuttaa haastavalta toteuttaa. Esityksessä ei ole myöskään avattu, mitä kääntäminen tarkoittaisi. Mikäli sillä tarkoitetaan tekoälyn tai muiden teknologisten ratkaisujen avulla tapahtuvaa kääntämistä, tällaiset ratkaisut eivät ensinnäkään ole millään tavalla riittäviä kansainvälisen suojelun perusteiden tunnistamiseen ja toisekseen niiden tietoturva- ja suojelutietojen tulisi huomioida eritoten, kun kyse on turvapaikanhakijoista.

Esityksessä ei ole millään tavalla käsitelty oikeusavun puuttumista. **Ilman asiantuntevaa oikeudellista apua hakijoiden voi olla hyvin hankalaa tuoda esille tarvittavia seikkoja päästäkseen turvapaikkamenettelyyn tai edes tietää siitä, että hänen tulisi tällaisia seikkoja esittää.** Toisaalta esityksessäkin viitataan useisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin, joissa todetaan tulkkien ja oikeudellisen avun tarpeellisuus turvapaikanhakijoille tehokkaan oikeussuojakeinon osana.¹⁷

Amnesty toteaa, että säännös ei täytä lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia. Säännös on epämääräinen ja jättää suuren harkintavallan toimien toteuttamistavasta



Rajavartiolaitokselle ja yksittäisille rajavartijoille. **On suuri riski sille, että rajavartija ei tunnista henkilön haavoittuvaa asemaa eikä tämän kansainvälisen suojelun tarvetta. Näin ollen riski palautuskiellon loukkaamiselle on erittäin suuri** Lisäksi, kun rajalla evättäisiin maahantulijoilta pääsy summaarisesti ilman mahdollisuutta jättää kansainvälisen suojelun hakemusta ja heidät poistettaisiin maasta, **syylisyyttäisiin joukkokarkotuksen kieltoon.** Tämä on erityisen todennäköistä ottaen huomioon, että oletettavasti toista paikkaa jättää turvapaikkahakemus ei ole lähellä eli aitoa ja tehokasta pääsyä turvapaikkamenettelyyn ei taattaisi.

Poikkeaminen perustuslaista

Esityksessä todetaan, että ”esityksen perusratkaisut ovat sellaisia, että esitystä ei ole arvion mukaan mahdollista hyväksyä tavallisena lakina”, vaan esitys tulisi säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina. Esityksellä rajoitetaan tai loukataan useita perusoikeuksia sekä ihmisoikeuksia, kuten oikeutta elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kieltoa, ehdotonta palautuskieltoa, joukkokarkotuskieltoa, turvapaikanhakuoikeutta, oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjinnän kieltoa, lapsen oikeuksia ja oikeutta perhe-elämään sekä oikeusturvaa.

Esitys rajoittaisi tai loukkaisi hyvin monia Suomen perustuslakiin sisältyviä perusoikeuksia sekä kansainvälisiin sopimuksiin sisältyviä ihmisoikeuksia, joiden noudattamiseen Suomi on sitoutunut – myös ottamalla ne osaksi perusoikeusjärjestelmäänsä. Kyse on siten sen tason poikkeamisesta perustuslaista, että se koskettaa koko perusoikeusjärjestelmää. Tästä on lausunut myös professori Martin Scheinin esitystä koskevassa lausunnossaan: ”Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen kuuluu Suomen perusoikeusjärjestelmän perusteisiin. Tämän perustavan ratkaisun kumoaminen yleisesti tai jossakin asiassa ei ole perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu rajattu poikkeus vaan järjestelmätason muutos Suomen valtiosääntöön.”¹⁸

Lisäksi esityksessä on todettu, että perusoikeusuudistuksen esitöissä poikkeuslakimenettelyn yhteydessä lausutaan, että kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, **sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä.**¹⁹ Tätä voidaan pitää yhtenä perustuslain keskeisenä ratkaisuna, koska kyse olisi keskeisestä perusoikeusjärjestelmän ja poikkeuslakien käyttöalan välistä suhdetta koskevasta asiasta. **Tämän tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli poikkeuslaki olisi selvästi ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteen kanssa, ei sitä voitaisi tästä syystä hyväksyä poikkeuslakina.** ”Tällaisen selvän ristiriidan voisi muodostaa esimerkiksi



sellainen tilanne, jossa suoraan säädöksen nojalla pyritään tekemään jokin ihmisoikeusvelvoite kokonaan merkityksettömäksi.

Myös lainkirjoittajan oppaassa lausutaan, etteivät perusoikeusrajoitukset saa olla ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa eikä perusoikeuteen voida puuttua niin laajasti, että se mitätöisi perusoikeuden ydinsisällön.²⁰

Ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittaminen on siis olennainen osa Suomen perusoikeusjärjestelmää ja perustuslain kokonaisuutta. Esityksessä väitetään, että ehdotettu poikkeuslaki ei puuttuisi perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, mutta kyseinen väite on ristiriidassa edellä lausutun kanssa. **Ehdotettuja toimia ei siten voi säätää edes poikkeuslailla, koska niillä romutettaisiin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta.** Lisäksi on ylipäättään erittäin ongelmallista esitysluonnokseen sisällytetysti todeta Suomen mahdollisesti loukkaavan ihmisoikeusvelvoitteitaan: ”lakiehdotuksen sisältämät perusoikeusrajoitukset eivät olisi ongelmattomia...ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimuksen kanssa” ja ottaa siten tietoinen riski valtion tuomitsemisesta kansainvälisten sopimusten rikkomisesta.

Suomen perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten lisäksi esityksessä ehdotetut toimet loukkaavat myös EU-oikeutta. EU-oikeus on ensisijainen, jos sen ja jonkin EU:n jäsenvaltion oikeuden eli kansallisen lainsäädännön välillä on ristiriita.

Amnesty toteaa, että esityksessä ehdotettua poikkeuslakia ei ole mahdollista säätää.

Muita huomioita

Esityksellä loukattaisiin peruuttamattomasti niiden ihmisten oikeuksia, jotka ovat kaikkein heikoimmassa ja haavoittuvimmassa asemassa yhteiskunnassa. Kansainvälistä suojelua hakevat ihmiset pakenevat vainoa ja muita ihmisoikeusloukkauksia ja ovat ehkä matkallaan kokeneet lisää ihmisoikeusloukkauksia. He saattavatkin olla pahoin traumatisoituneita. He eivät osaa maan kieltä eivätkä tunne maan lakeja ja saattavat pelätä viranomaisia. Jotkut heistä ovat luku- ja kirjoitustaidottomia, toiset taas matkustavat ilman perhettään tai lapsi yksin ilman vanhempiaan. Turvapaikanhakijoilla onkin korostunut oikeusturvatakeiden tarve ja heidän haavoittuvuuksiensa tunnistamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota toisin, kuin tässä lakiesityksessä ehdotetaan. Myös perustuslakivaliokunta on lausunut turvapaikanhakijoiden kohdalla olevan kyse ”erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”²¹

Amnesty huomauttaa, ettei esityksessä ole arvioitu lainkaan yhdenvertaisuus- ja syrjintänäkökuilma. Turvapaikanhakijan kannalta ei ole eroa, katsotaanko hänen niin sanotusti olevan vaikuttamisen ”väline” vai ei. Suurin osa nyt Itärajan kautta tulleista



turvapaikanhakijoista on ollut Syyrian, Jemenin ja Somalian kansalaisia.²² Heillä on siis perustellusti tarve kansainväliselle suojelulle. Onkin erittäin ongelmallista, että esityksen mukaan pääsääntö olisi hakijoiden pääsyn epääminen ja maasta poistaminen ja turvapaikkamenettelyyn ottaminen olisi poikkeus, kun tähän mennessä itärajan yli tulleiden hakijoiden kansalaisuuden perusteella valtaosa olisi oikeutettuja kansainväliseen suojeluun.²³

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että esityksessä käytetään leimaavaa ja epäinhimillistä kieltä, kun siinä puhutaan ihmisten tunkeutumisesta maahan sekä viitataan ihmisiin välineinä ja pakolaisten liikkeisiin jopa massiivisina pakolaisaaltoina. Ihmisten esineellistäminen tai rinnastaminen luonnonilmiöihin epäinhimillistä heitä ja vie huomion pois siitä, että kyse on turvaa etsivistä ihmisistä. Esityksessä palautetta antaneet kansalaisjärjestöt on myös kuvattu etujärjestöiksi, mikä tyypistää järjestöjen roolia ja vaikuttavuutta kansalaisyhteiskunnan edustajina ja ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen valvojina. Lisäksi esityksessä kuvataan ihmisoikeussopimusten sekä perustuslain velvoitteiden loukkaamista jännitteisenä suhteena näihin velvoitteisiin. Kyse ei ole jännitteisestä suhteesta, vaan suoranaisestä loukkaamisesta.

Amnesty huomauttaa myös, että EU:n maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua koskeva lakiuudistus (pakti) on juuri toukokuussa 2024 hyväksytty. Paktin kriisitilanteita koskeva asetus koskee tilanteita, jotka ovat realisoituneet eivätkä tilanteita, joissa riski on vasta yleisellä tasolla, joten kriisiasetuksessa tarkoitettuja menettelyjä ei voitaisi nykyisessä tilanteessa ottaa Suomessa edes käyttöön. **Kuitenkaan edes paktin kriisiasetuksessa ei oikeuteta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemättä jättämistä**, vaan se sisältää ainoastaan erityissäännöksiä niiden nopeutettua käsittelyä varten.²⁴

Kyseinen hallituksen esitys on EU-säännösten vastainen ja hallituksen esityksessä esitettyjä toimia ei voitaisi käyttää edes hätä- ja kriisitilanteissa. Näihin tilanteisiin on EU:ssa edellä mainiten juuri otettu kantaa ja kriisiasetuksen periaatteena on turvapaikanhakuoikeuden turvaaminen myös niin sanotuissa ”välineellistämistilanteissa”. Myös Suomi on ollut yhtenä EU:n jäsenmaana neuvottelemassa uudistuksesta ja siten myös siihen kuuluvista ”välineellistämistä” vastaan tehtävistä toimista.

Amnesty katsoo, että on jo olemassa runsaasti muuta poikkeuksellisiin tilanteisiin soveltuvaa rinnakkaista lainsäädäntöä, kuten rajavartiolaiton laki, jonka 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun keskittämisestä sekä valmiuslaki, jonka 3 §:ssä säädetään poikkeusoloista, kuten rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvasta uhasta. Myös ulkomaalaislaki säätelee jo laajasti eri tilanteita ja Suomessa ollaan ottamassa käyttöön myös rajamenettely. **Ehdotettu poikkeuslaki vain oikeustilaa ja lakien soveltamista koskevaa epäselvyyttä jo ennestään sekavassa ulkomaalaisia koskevassa pykäläviidakossa.**

Mikäli Suomi kaikesta huolimatta poikkeaa kansainvälisistä sopimuksista ja niiden sitovista velvoitteista esityksessä ehdotetuilla tavoin, hallituksen tulee ilmoittaa tästä sopimusvalvontaelimille. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa ja YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 artiklassa on säädetty,



että sopimusvaltion tulee ilmoittaa pääsihteerille, mikäli sopimusvaltio hätätilan aikana poikkeaa velvoitteistaan.

Kestävin keino torjua vieraan valtion pyrkimyksiä käyttää muuttoliikettä ja turvapaikanhakijoita hyväkseen muihin maihin vaikuttamiseksi on pitää kiinni oikeusvaltioperiaatteesta ja ihmisoikeuksista eikä rapauttaa niitä, mikä oletettavasti on vaikuttamisyrityksen yksi tavoite. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman yhtenä tavoitteena on vahvistaa suomalaista oikeusvaltiota.²⁵ Kyseinen esitys päinvastoin vaurioittaa sitä, kuten myös kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää, mikä on haitaksi erityisesti Suomen kaltaiselle pienelle valtiolle, jolle järjestelmä luo ennen kaikkea vakautta ja turvallisuutta.

Muuttoliikkeeseen ja esimerkiksi turvapaikanhakijoiden liikkeisiin vaikuttavat erityisesti turvallisten, virallisten väylien olemassaolo. **Mikäli turvallisia, virallisia väyliä maahantuloon tarjotaan ja edistetään myös ihmisille, jotka tulevat maista, joista tulee paljon turvapaikanhakijoita, vähenee paine tulla hakemaan kansainvälistä suojelua epävirallisia väyliä pitkin.** Tämä vaikuttaa mahdollisuuksiin käyttää ihmisiä hyväksi niin sanotusti vaikuttamisen ”välineinä”. Näitä turvallisia väyliä ovat esimerkiksi työntekijän oleskelulupien mahdollistaminen ja helpottaminen, perheenyhdistäminen, pakolaiskiintiön korottaminen sekä humanitaariset viisumit turvapaikanhakua varten. Lisäksi pakolaisuuden juurisyihin tulee vaikuttaa muun muassa yhteiskuntien yhdenvertaisuutta edistämällä sekä rankaisemattomuuteen ja ihmisoikeusloukkauksiin puuttumalla.

Ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia ei ole toteutettu riittävällä tavalla näin voimakkaasti ihmisoikeuksia rajoittavan lainsäädännön esitöissä. Esityksessä on tosin arvioitu oikein, että ehdotetut toimet tulisivat aiheuttamaan perus- ja ihmisoikeusloukkauksia, mutta tosiasiallisia vaikutuksia turvapaikanhakijoille ei ole käyty perusteellisesti läpi. Lakien ja sopimusten läpikäyminen ei ole riittävää, vaan vaikutusarvioinnissa tulisi kuvata niitä konkreettisia vaikutuksia, joita ihmisille syntyy, kuten esimerkiksi kansainvälisen suojelun tarpeessa olevan ihmisen mahdollinen kuolema.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on ohjelmassaan sitoutunut edistämään lapsiperhemyönteistä politiikkaa kaikilla tasoilla ja kiinnittämään huomioita lapsi- ja perhevaikutusten arviointiin päätöksenteossa.²⁶ Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu toimien vaikutuksia riittävästi kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta pitäen lapsen etua ensisijaisena arviointiperusteena. **Lapsen edun ensisijaisuuden arviointi ehdotettuihin menettelyihin nähden sekä vaikutukset lapsiin ja perheisiin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin vaativat syvällisempää arviointia. Myös yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tulee selvittää, mikäli turvapaikanhakijoita asetetaan keskenään eri asemaan**



kansallisuuden perusteella tai ominaisuuksiensa (kuten näkyvä vamma tai muu vamma tai haavoittuvuus) perusteella tai sen mukaan, millä rajapisteellä he pyrkivät kansainvälistä suojelua hakemaan.

Lisäksi hallitus tekee kaudellaan useita muutoksia ulkomaalaisten oikeuksiin. Näissä esityksissä ei ole kuitenkaan tehty minkäänlaista yhteisvaikutusten kokonaisarviointia siitä, miten ne tulevat vaikuttamaan yhdessä perus- ja ihmisoikeuksiin. Vaikutukset kuitenkin kohdistuvat tiettyyn ihmisryhmään ja näyttää siltä, että muutokset ainakin suurimmalta osalta, elleivät kaikilta osin, heikentävät tämän ihmisryhmän oikeuksia. Voidaan siten olettaa ihmisoikeusvaikutusten olevan laaja-alaisia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS) teki vuonna 2021 selvityksen ulkomaalaislain muutosten yhteisvaikutuksista vuosilta 2015–2019. Selvityksen perusteella kansainvälistä suojelua hakeneiden tilanne heikentyi ja päähuomio muutoksissa oli menettelyjen tehostamisessa eikä niinkään hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksissa. Muutokset johtivat siihen, että syntyi väliinputoajaryhmiä, joille vaikutukset olivat kohtuuttomia. Muutoksenhaku ja uusintahakemukset lisääntyivät. Lisäksi menettelyjä koskevat turvapaikanhakijan asemaa heikentäneet samanaikaiset ja perättäiset muutokset lisäsivät oikeusturvariskejä. Myöskään lapsia koskevat parannukset eivät ehkäissee yleisten muutosten kielteisiä vaikutuksia lapsiin. Niin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kuin myös lapsivaikutusten arviointi oli esityksissä puutteellista.²⁷

Edellä viitattu VN TEAS:n tekemä raportti huomioiden, **on erityisen tärkeää tällä hallituskaudella tehdä esityksissä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten laaja kokonaisarviointi ottaen huomioon turvapaikanhakijoihin ja maahanmuuttajiin kohdistuvat yhteisvaikutukset sekä mahdolliset päällekkäiset muutosehdotukset.** Erityisesti vaikutuksen lapsiin, paperittomiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin turvapaikanhakijoihin on arvioitava tarkasti. Vaikutusten arvioinnilla on myös oltava vaikutusta esityksissä tehtyihin valintoihin. Mikäli arvioinnissa todetaan esityksen loukkaavan perus- ja ihmisoikeuksia, esitystä ei sellaisenaan voida viedä läpi. Mahdollisessa jälkikäteisessä arvioinnissa esiin tulleita ongelmia tarkasteltaessa tulee arvioida, onko lakeja korjattava tai jopa kokonaan kumottava.

Lopuksi

Amnesty katsoo, ettei kyseistä lakiesitystä tule säätää, vaan tosiasiallinen ja tehokas pääsy maahan ja turvapaikkamenettelyyn tulee taata.

Julkisuuteen ja Amnestyyn tietoon tulleiden tietojen mukaan itärajalla ei ole useaan kuukauteen ollut kuin vähän turvapaikanhakijoita. Myöskään turvapaikanhakijoiden pitäminen niin sanottuna turvallisuushkana Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle on jäänyt esityksessä perustelematta muuten kuin yleisluontoisilla arvioilla polarisaatiosta ja yksittäisten rikollisten soluttamisesta turvapaikanhakijoiksi. Kyseiset yleisluontoiset oletukset eivät voi olla perusteena poikkeuslain säätämislle.



Amnesty toteaa, että vaihtoehtoja poikkeuslain säätämiseksi on esimerkiksi itärajalta tulevien turvapaikanhakijoiden vastaanottaminen normaalissa turvapaikkamenettelyssä sekä mahdollisesti tulevassa rajamenettelyssä. Suuren määrän hakijoita ollessa kyse, on mahdollista käyttää apuna järjestelykeskuksia ja lisätä maahanmuuttohallinnon resursseja. Mikäli tilanne jostain syystä kriisiytyisi, niin juuri hyväksytty EU:n kriisiasetus antaisi lisäkeinoja turvapaikkamenettelyn pitämiseen hallittuna.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Viitteet

¹ UNHCR:n kannanotto 22.5.2024: [Suomen rajojen sulkeminen turvapaikanhakijoilta luo vaarallisen ennakkotapauksen, varoittaa UNHCR – UNHCR Suomi](#)

² CAT suositukset Suomelle 10.5.2024: tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT%2FCAT%2FCOC%2FFIN%2F58381&Lang=en

³ Ks. Esim. [Yksi henkilö tuli Venäjältä Suomeen maastorajan kautta Parikkalassa – haki turvapaikkaa | Kotimaa | Yle](#)

⁴ Sisäministeriön vastaus tietopyyntöön 17.5.2024.

⁵ [PeVL 37/2022 vp \(eduskunta.fi\)](#)

⁶ Ks. Esim. Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys, 27.6. 2019, [Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys \(intermin.fi\)](#)

⁷ A.A. and Others v. North Macedonia 55798/16, 5.7.2022, [A.A. AND OTHERS v. NORTH MACEDONIA \(coe.int\)](#)

⁸ Ks. Esim. N.D ja N.T v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, [N.D. AND N.T. v. SPAIN \(coe.int\)](#) sekä Shahzad v. Unkari, 12625/17, [SHAHZAD v. HUNGARY \(coe.int\)](#)

⁹ [Lithuania: Forced out or locked up - Refugees and migrants abused and abandoned - Amnesty International](#)

¹⁰ [Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into "voluntary" returns - Amnesty International](#)

-
- ¹¹ [Poland: Cruelty Not Compassion, at Europe's Other Borders - Amnesty International](#)
- ¹² [The Council of Europe anti-torture Committee \(CPT\) calls for an end to illegal pushback practices and for increased safeguards against ill-treatment - CPT \(coe.int\)](#)
- ¹³ Ks. Esim. M.K. and others v. Poland, 40503/17, 42902/17 and 43643/17, 14.2.2020, [M.K. AND OTHERS v. POLAND \(coe.int\)](#)
- ¹⁴ [USA: Authorities must stop separating and locking up families - Amnesty International](#)
- ¹⁵ Pakolaisneuvonta, artikkelikokoelma, 18.9.2022, [Haavoittuva asema turvapaikkaprosessissa \(pakolaisneuvonta.fi\)](#)
- ¹⁶ Jabari v. Turkey, 40035/98, 11.10.2000, [JABARI v. TURKEY \(coe.int\)](#)
- ¹⁷ Ks. Esim. Hirsi Jamaa and others v. Italy, 27765/09, 23.2.2012, [HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY \(coe.int\)](#)
- ¹⁸ Professori Martin Scheinin, lausunto 18.3.2024: [Sisäministeriölle rajalaki 18032024 \(hankeikkuna.fi\)](#)
- ¹⁹ HE 309/1993 vp, [HE 309/1993 - Hallituksen esitykset - FINLEX @](#)
- ²⁰ [Lainkirjoittajan opas | Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet \(finlex.fi\)](#)
- ²¹ [PeVL 24/2016 vp \(eduskunta.fi\)](#)
- ²² [Maahanmuuton tilastot 2023: Maailman konfliktien ja talouden taantumien vaikutukset maahanmuuttoon | Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#)
- ²³ Migrin kansainvälisen suojelun päätöstilastot viimeiseltä 12 kuukaudelta: syyrialaisille hakijoille on tehty 215 päätöstä, joista vain 1 kielteinen, jemeniläisille hakijoille on tehty 31 päätöstä, joista ei yksikään ollut kielteinen, somalialaisille hakijoille on tehty 426 päätöstä, joista vain 38 kielteistä [Tilastot — Maahanmuuttovirasto \(migri.fi\)](#)
- ²⁴ [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:890:FIN](#)
- ²⁵ Petteri Orpon hallituksen ohjelma 10.2 [Hallitusohjelma \(valtioneuvosto.fi\)](#)
- ²⁶ Petteri Orpon hallituksen ohjelma, 20.6.2023: [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#), s. 33
- ²⁷ VN TEAS raportti Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, 12.2.2021:
[Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#)