

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Jos valtioneuvosto olisi tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin. Maahan saapunut henkilö poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella.

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviin tilanteisiin.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa vuoden voimaantulosta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi	8
2.1 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetyin maahantulon riskit	8
2.2 Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla	9
2.3 Turvallisuuksilanteen mahdollinen vaikeutuminen	11
2.4 Rajavartiolaaki	13
2.5 Turvapaikkamenettely	15
2.6 Turvapaikkamenettelyä koskeva häiriötilalainsäädäntö	17
2.7 Ulkomaalaisten säilöönnotto	18
2.8 Valmistella olevat muutokset turvapaikkamenettelyä koskevaan lainsäädäntöön	19
2.8.1 Yleistä	19
2.8.2 Rajamenettely	19
2.8.3 Nopeutettu menettely	20
2.8.4 Säilöönnoton kehittäminen	21
2.9 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	21
2.9.1 Ihmisoikeussopimusten soveltamisala ja lainkäyttöpiiri	22
2.9.2 Palautuskielto	22
2.9.3 Joukkokarkotuksen kieltä	24
2.9.4 Turvapaikanhakua koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot	26
2.9.5 Oikeuksien väärinkäytön kieltä	27
2.9.6 Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen	27
2.9.7 Syrjinnän kieltä, yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	28
2.10 EU-lainsäädäntö	28
2.10.1 Schengenin rajasäännöstö	28
2.10.2 Kansainvälinen suojelu ja yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä	29
2.10.3 Menettelydirektiivin vaatimukset	29
2.10.4 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö	30
2.10.5 Mahdollisuudet poiketa menettelydirektiivin vaatimuksista	33
2.10.6 Välineellistetty maahantulo tulevassa EU-lainsäädännössä	34
2.10.7 Kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus EU-oikeudessa	35
3 Tavoitteet	37
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	37
4.1 Keskeiset ehdotukset	37
4.2 Pääasialliset vaikutukset	38
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	38
4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen	38
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	39
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	40
4.2.5 Ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonnasta	45

4.2.6	Vaikutukset Suomen kansainvälisiin suhteisiin.....	46
4.2.7	EU-oikeudelliset vaikutukset.....	47
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot.....	48
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	48
5.1.1	Johdanto	48
5.1.2	Rajavartiolain soveltamismahdollisuudet ja turvapaikkatutkinnan tehostaminen...49	
5.1.3	Venäjän määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi.....	52
5.1.4	Säännöstellty käsittelymenettely rajalla.....	53
5.1.5	Pikakäsittelymenettely rajalla.....	53
5.1.6	Turvapaikkahakemusten vastaanottaminen Suomen rajojen ulkopuolella.....	54
5.1.7	Johtopäätökset.....	55
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	55
6	Lausuntopalaute.....	58
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	59
8	Voimaantulo	69
9	Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.....	70
9.1	Arvioinnin lähtökohdista	70
9.1.1	Yleisiä lähtökohtia	70
9.1.2	EU-oikeuden merkityksestä asiassa.....	72
9.2	Arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta	76
9.2.1	Täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus rajoitusperusteena.....	76
9.2.2	Lapsen oikeudet ja perhe-elämän suoja.....	77
9.2.3	Oikeus hakea turvapaikkaa	77
9.2.4	Oikeusturva.....	78
9.2.5	Palauttamiskielto.....	80
9.2.6	Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä oikeuden kytkös palauttamiskieltoon	84
9.2.7	Joukkokarkotuksen kielto	85
9.2.8	Yhdenvertaisuus	86
9.2.9	Arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta.....	87
9.3	Esityksen arviointi perustuslain 73 §:n mukaisen poikkeuslain säätämismahdollisuuksien näkökulmasta	88
9.3.1	Poikkeuslakien välttämisen periaate.....	88
9.3.2	Perustuslakivaliokunnan poikkeuslakien käyttöalaa 2000-luvulla koskeva tarkastelu.....	89
9.3.3	Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen poikkeuslain käyttöalan lähtökohdista 91	
9.3.4	Arviointi siitä, onko poikkeuksen ala rajoitettu.....	91
9.3.5	Esityksen arviointi suhteessa perustuslain keskeisiin ratkaisuihin	93
9.3.6	Arviointi tilanteen poikkeuksellisuudesta ja poikkeuslain säätämisen kannalta pakottavien syiden käsillä olosta	100
9.3.7	Kysymys poikkeuslain voimassaolon ajallisesta rajaamisesta	100
9.3.8	Yhteenveto arvioinnista perustuslain 73 §:n 1 momentin kannalta.....	101
9.4	Säätämisjärjestysarvioinnin yhteenveto.....	102
LAKIEHDOTUS		104
	Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.....	104

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Suomen turvallisuusympäristö muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa ja sen ennustettavuus on heikentynyt. Useat eurooppalaiset maat ovat kohdanneet hybridivaikuttamista, joka on toteutettu muun muassa maahantulijoita välineellistämällä. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen itärajalla. Suomi on ollut syksystä 2023 alkaen välineellistetyin maahantulon kohteena. Maahantulon välineellistäminen on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen ja Euroopan unionin rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Suomen on varauduttava siihen, että maahantulon välineellistämällä painostaminen jatkuu pitkäaikaisesti ja että se saa aiempaa laajempia ja vakavampia muotoja.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kohdan 10 *Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio* mukaan yhteiskuntamme ja kansalaistemme kohtaamat haasteet ovat yhä monisyisempiä. Ilmiöt koskettavat useita yhteiskunnan sektoreita ja niiden tunnistamisessa ja niihin tarttumisessa vaaditaan yhä enemmän yhteistyötä ja uudenlaisia toimintatapoja. Muutokset toimintaympäristössä edellyttävät myös sisäisen turvallisuuden ja oikeudenhoidon toimijoiden toimivaltuuksien ja resurssien lisäämistä. Oikeusvaltion ytimessä on kansalaisten luottamus oikeudenmukaisesti toimivaan yhteiskuntaan ja oikeusjärjestelmään. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja kiristyneet maailmanpolitiikan jännitteet korostavat yhteiskunnan kriisinkestävyysmerkitystä. Hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyttä ja huoltovarmuutta. Suomi varautuu niin ulkoisiin kuin sisäisiin turvallisuusuhkiin realistisesti ja päättäväisesti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muut muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät rajaturvallisuuden vahvistamista edelleen. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti.

Valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridivaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisu 2020:30) todetaan, että hybridivaikuttamisesta on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Hybridivaikuttaminen on toimintaa, jolle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Hybridivaikuttamiseksi katsotaan suunnitelmallinen toiminta, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Hybridivaikuttaminen voi olla myös osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Tällöin kyseessä on operaatioympäristön muokkaaminen edullisemmaksi sotilaalliselle voimankäytölle. Hybridivaikuttaminen voi sisältää samanaikaisesti esimerkiksi informaatiovaikuttamisoperaatioita sekä muuta, sisällöllisesti vaihtelevaa toimintaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan valtiotoimijat käyttävät usein hybridivaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybridivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa. Vaikuttamista voi tapahtua myös epidemioiden ja pandemioiden varjolla. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa, ja sen tunnistaminen ja todentaminen voi olla vaikeaa etenkin alkuvaiheessa.

Hybridivaikuttamisen ohella käytetään myös laaja-alaisen vaikuttamisen käsitettä. Valtioneuvoston puolustuselonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:78) laaja-alaista vaikuttamista käsitellään sotilaalliseen varautumiseen liittyvänä uhkakuvana. Selonteon mukaan laaja-alainen vaikuttaminen käsittää myös hybridivaikuttamisen, mutta uhkakuvaa sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Hybridivaikuttamiseen laaja-alaisen vaikuttamisen yhdistää muun muassa se, että laaja-alaiseenkin vaikuttamiseen liittyy usein suunnitelmallisuus, useiden eri keinojen yhdistäminen, pitkäkestoisuus ja yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen jo normaalioloissa. Vastaavalla tavalla kuin hybridivaikuttamista, myös laaja-alaista vaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa.

Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista. Toimintaympäristön muutosten nopeus nykyisessä maailmassa on seikka, joka korostaa ennalta varautumisen merkitystä. Hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituessaan sellaisia sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää usean viranomaisen yhteistyötä. Uhkiin tulee pystyä vastaamaan ensisijaisesti viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksilla. Lisäksi tulee kehittää viranomaisten kykyä varautua hybridivaikuttamiseen sekä sietää hybridivaikuttamisen kuormitusta ja sen seurauksia.

Valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) todetaan, että turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisen ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Hybridivaikuttamisen ennaltaehkäisyyn tehokkuus muodostuu pidäkevaikutuksesta, jonka koko yhteiskunta ja kaikki hallinnon alat luovat varautumisella ja muulla toiminnallaan. Toimiva kokonaisturvallisuus on keskeinen osa ennalta ehkäisevää vaikutusta. Ajantasaisen tilannekuvan lisäksi selkeät johtamis- ja vastuusuhteet, riittävän joustavat ja mahdollisesti osin päällekkäiset toimivaltuudet sekä kyvykyys hyödyntää yhteiskunnan tarkoituksenmukaisia kokonaisvoimavaroja kulloisenkin uhan torjumiseksi ovat avainasemassa.

Ajankohtaisselonteon mukaan muuttoliikkeen välineellistämiseen hybridivaikuttamisen keinona on vastattava tarvittavin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Maahantulon välineellistämiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Tällainen hybridivaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt.

On oletettavaa, että Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on jatkossa kasvavassa määrin ja että muuttoliikettä tullaan välineellistämään poliittisen painostamisen keinona. Monet maailmanlaajuiset kehityssuunnat ja alueelliset konfliktit kiihdyttävät entisestään väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Maahantulo Eurooppaan on kasvussa. Välineellistämisessä vieras valtio ryhtyy tuottamaan ja ohjaamaan maahantulijavirtoja painostuskeinona muita valtioita kohtaan ja loukkaa siten näiden suvereniteettia.

Keskeinen varautumiskeino muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen on lainsäädäntö, johon sisältyy viranomaisille riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti. Välineellistetty maahantulo voi aiheuttaa normaaliaikojen häiriötilanteen, jos viranomaisilla ei ole keinoja torjua vieraan valtion taholta Suomeen suunnattavaa vaikuttamista.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (valtioneuvoston julkaisu 2021:48) todetaan, että Suomen rajavalvonta on tällä hetkellä tehokasta ja uskottavaa. Muutostekijäksi on kuitenkin tunnistettu muun muassa hybridiuhat. Vakavien ja laajojen häiriöiden on todettu voivan lisääntyä. Laajoihin häiriö- ja uhkatilanteisiin varaudutaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti. Hybridivaikuttamista tulee selonteon mukaan torjua myös lainsäädännöllisin toimin. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia tulee kehittää johdonmukaisesti ja riskiperusteisesti ja viranomaisten toimintakyky varmistaa myös ajatellen yllättäviä ja nopeasti eskaloituvia tilanteita, joita ei voida täysin määritellä etukäteen.

Valmiuslakiin (1552/2011) on säädetty vuonna 2022 uusi hybridiuhkatilanteita koskeva poikkeusoloperuste sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille, muun muassa Rajavartiolaitokselle. Valmiuslain poikkeusoloperusteiden tarkistaminen ei kuitenkaan vähennä tarvetta jatkaa myös normaalioloja koskevan lainsäädännön kehittämistä muuttuneiden turvallisuusuhkien varalta. Pääsääntönä myös hybridiuhkien osalta tulee olla niihin vastaaminen ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata tehokkaasti erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin täydennettiin 1.4.2019 ja 8.7.2022 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (HE 201/2017 vp, HE 94/2022 vp). Sääntelyn edelleen vahvistaminen on kuitenkin aiheellista siksi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että Suomi voisi torjua vakavan painostuksen, jota vieras valtio kohdistaa Suomen alueelle tavalla, joka puuttuu Suomen täysivaltaisuuteen. Se, että Suomi ei kykenisi torjumaan Suomeen suunnattavaa vakavaa vaikuttamista, on omiaan aiheuttamaan vakavaa vaaraa Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Kansainvälisen suojelun oikeuteen liittyvät kansainväliset instrumentit ja kansallinen oikeus pohjautuvat ajatukseen siitä, että henkilö hakee kansainvälistä suojelua joutuessaan pakenemaan esimerkiksi vainoa tai kidutusta kotimaassaan. Maahantulon häiriötilanteisiin ja laajamittaiseen maahantuloon varautuminen on puolestaan perustunut ajatukseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi maahan pyrkisi kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Tällöin olennaista on, että viranomaisilla on keinoja kyetä nopeasti varmistamaan, että ihmiset pääsevät suojaan ja että tilanne pysyy hallittuna.

Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että maahantulon välineellistämistä käytetään nykyään keinona aiheuttaa epävakautta, painostaa toisia valtioita tai valmistella tätäkin voimakkaampaa painostamista aina aseelliseen voimankäyttöön saakka. Vieras valtio pyrkii epäasiallisesti vaikuttamaan ja aikaansaamaan toisen valtion sisällä epävakautta, epäluottamusta viranomaisia kohtaan ja heikentämään kansallista turvallisuutta.

Toistaiseksi ei ole olemassa oikeudellisia instrumentteja, joiden avulla valtio pystyisi tehokkaasti torjumaan tämän tyyppistä vaikuttamista täysivaltaisuuteensa ja kansalliseen turvallisuuteensa. EU-tasolla on tunnistettu jäsenvaltioiden oikeutettu tarve kyetä reagoimaan tällaisiin tilanteisiin, mutta toistaiseksi jäsenvaltioiden käytössä on vain keinoja, joiden avulla joko spontaanisti tapahtuva tai vieraan valtion ohjailemana tapahtunut laajamittainen maahantulo kyetään pitämään hallittuna. Sen sijaan EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua vieraan valtion selkeästi ohjailema prosessi, jonka tarkoituksena on vaikuttaa toisen suvereenin valtion sisäisiin asioihin. Myöskään kansainvälisen oikeuden tasolla sopimuksiin ei sisälly elementtejä, joiden avulla valtio voisi tehokkaasti torjua siihen välineellistetyin maahantulon muodossa kohdistettavaa painostamista. Asiaan liittyvät kansainväliset sopimukset ovat peräisin ajalta, jolloin mikään valtio ei ollut ryhtynyt omien tavoitteidensa edistämiseksi väärinkäyttämään kansainvälisten sopimusten mukaan ihmisille kuuluvaa oikeutta kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Toisen valtion välineellistäessä kansainvälisen suojelun hakijoita poliittisiin tarkoituksiinsa on tärkeää ylläpitää ihmisoikeussopimusten antamaa suojaa ja samanaikaisesti pyrkiä löytämään keinoja torjua välineellistävän valtion moitittavaa toimintaa. Ihmisoikeussopimusten tulkinta kehittyy jatkuvasti niiden soveltamiskäytännön myötä. Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston keskeisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet soveltavat sopimusmääräyksiä dynaamisella tulkinnalla tämän päivän olosuhteisiin.

Suomen itärajallaan kohtaama välineellistetty maahantulo on pidetty hallittuna rajavartiolaiton (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Rajavartiolaiton tai muut säännökset eivät kuitenkaan tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa painostus lisääntyy ja jatkuu pitkäaikaisesti, maahantulijoiden välineellistäminen leviää maastorajalle sekä suljetuille rajanylityspaikoille ja tilanteet saavat yhä vaikeampia ja vaarallisempia muotoja. Uhka tilanteen eskaloitumiseen on korkea erityisesti siksi, että Suomen rajojen läheisyydessä oleskelee erittäin todennäköisesti merkittäviä määriä henkilöitä, joita voidaan välineellistää Suomeen. Tämän vuoksi viranomaisten toimivaltuuksista torjua maahantulon välineellistämällä tapahtuvaa vaikuttamista tulee säätää kiireellisesti.

1.2 Valmistelu

Sisäministeriö asetti 19.2.2024 lainsäädäntöhankkeen maahantulon välineellistämisen torjumiseksi ja rajaturvallisuuden vahvistamiseksi. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin selvittää ja valmistella lakimuutokset, joiden avulla voidaan tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Valmistelussa veloitettiin huomioimaan viranomaisten toimintamahdollisuudet myös maahantulon välineellistämisen vakavimmissa tilanteissa sekä selvittämään mahdollisuus säätää asiasta tarvittaessa perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Esityksen valmistelu aloitettiin sisäministeriön rajavartiolaiton-osaston johtamassa työryhmässä, johon osallistuivat sisäministeriön maahanmuutto-osaston, oikeusministeriön ja ulkoministeriön edustajat. Sisäministeriön 11.3.2024 tekemän päätöksen mukaisesti esitys on valmisteltu loppuun virkatyönä sisäministeriössä.

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 15.–25.3.2024. Lausuntoa pyydettiin keskeisiltä ministeriöiltä, viranomaisilta ja muilta sidosryhmiltä. Lausunnon antoivat pyynnöstä oikeusministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, keskusrikospoliisi, Maahanmuuttovirasto (ei lausuttavaa), Poliisihallitus, Pääesikunta, suojelupoliisi, Tulli, valtakunnansyyttäjän toimisto, korkein hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, lapsiasiavaltuutettu, tiedusteluvalvontavaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Upseeriliitto ry, Aleksanterinliitto, Amnesty International Suomen osasto ry, Ihmisoikeuskeskus, Ihmisoikeusliitto ry, Lastensuojelun Keskusliitto ry, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Monika-Naiset liitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto ry, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa Lapset ry, Siirtolaisuusinstituutti, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, UNHCR, Unicef Suomi ja Vammaisfoorumi ry.

Lisäksi lausunnon antoivat tasavallan presidentin kanslia, kirkkohallitus, Euroopan kriminaalipoliittikan instituutti HEUNI, Familia ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Suomen YK-liitto, akateemikko Martti Koskenniemi, professori Elina Pirjatanniemi, professori Martin Scheinin, professori Thomas Wallgren, dosentti Matti Muukkonen, tutkijatohtori Aura Kostiainen sekä kuusi yksittäistä lausunnonantajaa.

Tasa-arvovaltuutettu ilmoitti, ettei se anna asiassa lausuntoa.

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella [SM004:00/2024](#).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetyin maahantulon riskit

Venäjän Ukrainaa vastaan käynnistämä laiton hyökkäyssota jatkuu kolmatta vuotta, ja Krimin niemimaan laittomasta miehityksestä ja Venäjän käynnistämistä toimista Ukrainan epävakauttamiseksi tulee keväällä 2024 kuluneeksi 10 vuotta. Venäjän hyökkäys Ukrainaan muutti Suomen ja Venäjän kahdenvälisiä suhteita perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Turvallisuustilanteen jännittyminen näkyy konkreettisesti myös Suomen rajoilla ja merialueilla. Suomi on kohdannut hybridivaikuttamista useilla eri tavoilla. Maantieteellinen asema altistaa Suomen alueellisille turvallisuuden jännitteille. Mainitut jännitteet kuuluvat Suomen turvallisuusetujen ytimeen, ja niiden Suomelle epäedullinen purkautuminen voisi olla kohtalokasta.

Suomen yleistä järjestystä, kansallista turvallisuutta ja täysivaltaisuutta on pyritty loukkaamaan. Taustalla on vieraan valtion esittämiä näkemyksiä, joilla Suomen täysivaltaisuutta ja periaatteellisesti merkittäviä turvallisuusratkaisuja sekä kumppanuuksia on pyritty rajoittamaan. Suomen valinnoilla on sanoitettu olevan seurauksia. Seurauksista eräs on mahdollisesti nähty hybridivaikuttaminen maahantulijoita välineellistämällä. Muut seuraukset sekä lopullinen tavoiteasetanta eivät lähtökohtaisesti ole saatavilla olevaa tietoa, koska ne kuuluvat vieraan valtion poliittisten tavoitteiden piiriin. Venäjä sisällytti Suomen alkuvuonna 2022 presidentin määräyksellä epäystävällisten maiden listalle yhdessä muiden pakotteita Venäjää vastaan asettaneiden maiden kanssa. Tämä näkyy Venäjän suhtautumisessa Suomeen.

Välineellistetty maahantulo on tunnistettu ja käytetty keino vaikuttaa suvereenin valtion kansalliseen turvallisuuteen ja täysivaltaisuuteen. Suomen yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden kustannuksella vieras valtio pyrkii päättämään keitä, milloin ja minkälaisin tavoittein Suomeen saapuu. Vieras valtio voi pyrkiä horjuttamaan yleistä järjestystä kuormittamalla viranomaisia, lisäämällä yhteiskunnan polarisaatiota, aiheuttamalla yhteiskunnassa epäluuloja ja mahdollisesti soluttamalla maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai yhteiskuntaan pitkäaikaisesti ja hitaasti vaikuttavia. Vaikuttaminen voi perustua yritykseen välineellistää maahan satoja henkilöitä viikossa suurina ryhminä tai tavoitteeseen voidaan pyrkiä pienemmällä määrällä, jotka kuitenkin ylittävät viranomaisten suunnitellun hallintakyvyn. Näillä toimilla on tarkoitus todennäköisesti vahingoittaa ja saada Suomessa aikaan kehitystä, joka on Suomelle sen etujen vastaista ja vieraalle valtiolle sekä sen tavoitteille myönteistä.

Hybridivaikuttamisella etsitään haavoittuvuuksia ja yhteiskunnan heikkoja kohtia. Tunnistetut haavoittuvuudet lisäävät vieraan valtion halukkuutta aloittaa vaikuttaminen. Hybridivaikuttaminen voi olla pitkäaikaista ja pienin askelin, lähes huomaamatta yhteiskuntaa, yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta rapauttavaa. Suomen itärajasta voidaan pyrkiä vieraan valtion toimesta muodostamaan kriisialue, jonne rakennetaan Suomen etujen vastaisesti sinne kuulumaton vaihtoehtoinen vierasta valtiota ja sen tavoitteita palveleva tilanne. Myöhemmin Suomi asetetaan toteutuneiden tosiasioiden eteen. Toisaalta kyseeseen voi tulla yksittäinen merkittävä vaikuttamiskokonaisuus. Tavoitteet myös itärajalla voivat niin ikään vaihdella lähes huomaamattomista pyrkimyksistä tilanteeseen, jossa hybridivaikuttaminen

esimerkiksi maahantuloa välineellistämällä on keino valmistella toimintaympäristö seuraaville vakavammille vaikuttamisen muodoille aina aseelliseen voimankäyttöön saakka. Myös vaikeimpiin tilanteisiin varautumisella ja sitä tukevalla lainsäädännöllä vaikuttamista voidaan ennalta ehkäistä ja se voidaan torjua.

Suomen nopeasti muuttunut turvallisuusympäristö, Euroopan vaikeutunut turvallisuustilanne ja eräiden maiden sotilaalliseen voimankäyttöön perustuvat laajenemispyrkimykset pakottavat tarkastelemaan tilanearvioita, lisäämään edellytyksiä varautua ja luomaan kokonaan uusia vaihtoehtoja, joilla palautetaan heikentynyt turvallisuustilanne esimerkiksi valtakunnanrajalla aikaisempaa vakaammaksi.

2.2 Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla

Suomen itärajalla vuonna 2023 alkanut rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne ja välineellistetyin maahantulon uhka jatkuvat edelleen. Suomen itärajan olosuhteet ja vuosikymmeniä vallinnut rajatilanne huomioon ottaen ilmiö on ollut poikkeuksellinen. Rajanylityspaikkojen kautta Suomeen on ilmiön aikana saapunut yli 1 300 henkilöä. Ilmiö on levinnyt maastorajalle keskellä talvea, mikä on erittäin poikkeuksellista ja huolestuttavaa. Aikaisemmin vastaavaa välineellistettyä maahantuloa Suomeen toteutettiin 2015–2016, jolloin ilmiö päättyi kahdenvälisen neuvottelujen jälkeen. Ennen vuotta 2015 ja 2016 ja vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla on, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, ollut vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja vuodesta 2023 alkaen ilmiö on ollut myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja vieraan valtion osallisuus siihen ilmeinen. Neuvottelunvaraisuus vuonna 2024 on aikaisemmin koettua heikompi. Tilanteen heikkenemiseen on pyrittävä varautumaan sekä käytännön rajavalvonnassa että lainsäädännön mahdollisuudet hyödyntäen.

Tilanne Suomen itärajalla heijastelee kansainvälistä turvallisuustilannetta. Ilmiö on toisen valtion tai muun tahon toimesta toteutettua välineellistettyä maahantuloa. Tavoitteena on Suomen painostaminen. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen ja erittäin huolestuttava tarkasteltaessa sitä Suomen turvallisuusympäristön muutoksen ja Euroopan turvallisuustilanteen viitekehyksessä. Suomeenkin kohdistuu eri tavoin todennettuja ja ääneen lausuttuja aggressiivisia vieraan valtion pyrkimyksiä.

Vieraan valtion ja muiden toimijoiden osallisuus Suomen itärajan ilmiössä on selkeä ja kokonaisuudessa merkittävä. Venäjän viranomaisten toiminnassa tapahtui syksyn 2023 aikana merkittävä muutos. Kyseessä ei ole luonnollinen kehitys. Sen sijaan nykytila on seurausta Venäjän viranomaisten aktiivisesta toiminnasta. Venäjän rajaväyryys ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja, eikä siellä ole mahdollista liikkua nähdyssä laajuudessa luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Venäjän rajavartiopalvelu on osa turvallisuuspalvelu FSB:tä. Autoritääriin valtio, jossa turvallisuusviranomaisten rooli on tärkeä yhteiskuntajärjestyksen ylläpitämisessä johtaa päätelmään, että välineellistetyin maahantulon ilmiö voi kehittyä vain keskusjohdettujen viranomaisten myötävaikutuksella tai hyväksynnällä. Järjestäytynyt rikollisuus, laittoman maahantulon järjestäminen, korruptio ja sosiaalinen media ovat kiinteä osa ilmiötä. Viranomaisten kontrollissa ne palvelevat valtion tarkoituksia ja tavoitteita.

Rajanylityspaikoille kertyi niiden ollessa auki esimerkiksi joulukuussa 2023 Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä. Potentiaali oli huomattavasti suurempi. Liikenne ruuhkautui vakavasti, tavanomainen rajanylitysliikenne

jouduttiin pysäyttämään ja valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen ahtautuneet maahantulijat vaaransivat sekä liikenneturvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Vaalimaalla oli ajoittain väkivallan uhka suuremman maahantulijoiden joukon maahan tunkeutumisesta suuren lukumäärän tai väkivallan avulla. Naapurimaan viranomaiset eivät osallistuneet liikennevirran hallintaan. Hetkittäin vaikutti, ettei tilanne ollut naapurimaan viranomaisten hallinnassa edes valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä. Päinvastoin, viranomaiset pitivät maahantulijoiden virran jatkuvana ja tarpeen mukaan kohdennettuna.

Ilmiön leviäminen maastorajalle näyttäytyy painostamisen jatkamisena riippumatta siitä, kuinka spontaanista tilanteesta on kysymys. Maastorajan tapaukset kertovat merkittävästä maahanpyrkijöiden paineesta. Suomeen pyrkivät henkilöt ovat halukkaita ottamaan uusia riskejä päästäkseen Suomeen. Riskit ilmiön leviämisestä nähtyä laajamittaisemmin maastorajalle kasvavat. Kesä tarjoaa Venäjän viranomaisille mahdollisuuden myös laajentaa vaikuttamista ja ohjata ihmisiä Suomeen vaivatta maastorajan kautta. Suomen viranomaisilla tulisi olla edellytykset tilanteen hallintaan erityisesti maastorajalla, joissa molempien maiden rajaviranomaisilla on velvollisuus estää, paljastaa ja tutkia laittomat rajanylitykset. Maastorajan tilanteen hallinta edellyttäisi uudenlaista ajattelua ja toimivaltuuksien täydentämistä.

Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen (SopS 32/1960) mukainen yhteistyö on edelleen ollut osittain toimivaa. Suomi on pyrkinyt käytännön yhteistyön ylläpitämiseen. Yhteistyötä on vastoin Suomen osapuolen aloitteita karsittu. Ilmiön ratkaisemiseksi käydyt rajaviranomaisten neuvottelut eivät ole tuottaneet tulosta.

Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta. Rikollisuus on erittäin tuottoisaa ja riskit vähäiset. Rikollisuutta hyväksi käyttämällä viranomaisten osuus hämärtyy ja toimintaan saadaan itseohjautuvuutta. Tapauksissa viisumien, matkojen, kuljetusten ja kulkuvälineiden järjestäminen näyttäytyy suunnitelmallisena. Rajanylitys järjestyy puutteellisista asiakirjoista huolimatta tai henkilöt avustetaan maastorajan yli laittomasti. Samoin avoimena olevia ja tarpeellisia reittejä markkinoidaan sosiaalisessa mediassa aktiivisesti kaikkine palveluineen. Kerran syntynyttä reittiä ja siihen kohdistuvia odotuksia on haastavaa padota yksipuolisesti. Uusia reittejä tai vaihtoehtoisia tapoja ylittää raja etsitään ja markkinoidaan aktiivisesti, mukaan lukien kaikkein riskialtimmat keinot. Laittoman maahantulon järjestäjillä on kyky reagoida nopeasti, ja he ovat motivoituneita jatkamaan toimintaansa olosuhteiden salliessa. Rikollisten ja sosiaalisen median vaikutus ilmiöön on vaikeasti ennakoitava. Halutessaan Venäjän viranomaiset voisivat kitkeä ilmiön raja-alueiltaan. Perinteisesti Venäjä kontrolloi raja-alueitaan huolellisesti.

Välineellistetyssä maahantulossa ihmisiä käytetään hyväksi valtiollisen painostamisen tarkoituksessa. Toiminnan tavoitteita ovat turvapaikkajärjestelmän ja rekisteröintien ruuhkauttaminen, pyrkimys yhteiskunnan koheesion rikkomiseen ja sellaisten henkilöiden, joita voidaan käyttää vieraan valtion lukuun, soluttaminen Suomen alueelle. Suomen viranomaisten toimintaa pyritään vaikeuttamaan ja yhteiskunta saamaan epäjärjestykseen. Toiminta sitoo merkittävän määrän viranomaisten resursseja rajaturvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseen. Käytetyistä voimavaroista huolimatta rajaturvallisuus ja yleinen järjestys on tähän mennessäkin vakavasti vaarantunut ajoittaisista mittavista kertaluontoisista turvapaikanhakijamääristä johtuen. Suomeen saapuneiden joukosta on tunnistettu kymmeniä henkilöitä, joiden voidaan arvioida eri tavoin taustansa takia vaarantavan yleisen järjestyksen. Noin 15 % turvapaikanhakijoista on kadonnut prosessista muutamassa kuukaudessa, eivätkä he tällä hetkellä ole enää Suomen turvapaikkajärjestelmän piirissä.

Välineellistetyssä maahantulossa on ollut nimenomaisesti kyse vieraan valtion viranomaisten ohjaamasta ja kontrolloimasta toiminnasta ja yrityksestä painostaa Suomea. Tavoitteena on ollut

vaikuttaa Suomen päätöksentekoon ja valintoihin, rikkoa yhteiskunnan koheesiota ja pyrkii saavuttamaan sellaisia Venäjälle koituvia hyötyjä, joihin Suomi ei omavalintaisesti olisi ollut valmis. Tältä osin myös nähdyllä määrällä turvapaikanhakijoita toteutettu painostaminen ja sen jatkumisen uhka on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa. Turvapaikanhakijoiden profiilissa ja maahan saapumisen tavassa ja laadussa on tapahtunut lyhyessä ajassa merkittävä muutos. Yksi havainto on ollut, että ilmiön välittömään hallintaan liittyvät haasteet ovat kerta toisensa jälkeen lisääntyneet molemmin puolin rajaa, kun rajanylityspaikkoja on avattu ja rajanylitysliikenne on pyritty käynnistämään uudelleen. Kaikkein edellä mainittuun on varauduttu, mutta painostuksen mahdollinen lisääntyminen edellyttää varautumisen vahventamista.

Välineellistetyin maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu toistaiseksi korkeana. Naapurimaan viranomaisilla ei heidän ilmoitustensa mukaan ole edelleenkaan laillisia keinoja estää laillisesti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistumista rajanylityspaikkojen kautta. Tämä heijastelee tahtoa sallia ilmiön jatkuminen ja kykyä säädellä sitä. Suomen itärajan läheisillä alueilla on koko talven 2023–2024 oleskellut henkilöitä, jotka odottavat mahdollisuutta pyrkiä Suomeen. Ilmiön aikana on käynyt selväksi, että maahanpyrkijöiden kauttakulku lähtömaista Suomen rajalle voi tapahtua muutamassa vuorokaudessa Venäjän viranomaisten ohjaamana ja kontrolloimana. Varmaa tietoa Suomen lähialueilla oleskelevien maahanpyrkijöiden määrästä ei ole helppoa tai ylipäätään mahdollista kattavasti saada. Salakuljetusorganisaatiot seuraavat tilanteen kehittymistä tarkasti, koska ilmiöön liittyvän laittoman maahantulon järjestäminen on niille myös taloudellisesti erittäin tuottavaa toimintaa. Venäjän viranomaiset eivät ole aktiivisesti puuttuneet ilmiön mahdollisiin syihin, joihin kuuluvat muun muassa lähtömaiden viisumikäytännöt, Venäjälle saapumisen salliminen sekä laiton oleskelu Venäjällä. On todennäköistä, että käsillä on pitkäkestoinen tilanne.

2.3 Turvallisuustilanteen mahdollinen vaikeutuminen

Viranomaiset varautuvat kaikin keinoin itärajan tilanteen jatkumiseen tai vaikeutumiseen. Tilanteen vaikeutumiseen on varauduttava myös lainsäädännön tasolla. Mahdollista on, että rajatilanne vaikeutuu kevään kuluessa tai myöhemmin olennaisesti.

Olennaisesti vaikeammassa tilanteessa Suomen painostaminen kiihtyy. Suomi on myös EU:n ja Naton jäsen, minkä vuoksi vaikuttaminen kohdistuu vähintään epäsuorasti myös näihin. Suomi on vastuussa myös EU:lle ja Natolle rajavalvonnasta ja uhkien torjunnasta. Mikäli Suomi avaa rajanylityspaikkoja, niille voitaisiin päästää, ohjata ja pakottaa kymmeniä tai jopa satoja maahanpyrkijöitä vuorokaudessa. Tilanne voisi muuttua hallitsemattomaksi vähintään valtakunnanrajalta alkaen. Suomeen voisi saapua rajanylityspaikoilla useita satoja tai jopa tuhansia turvapaikanhakijoita viikossa riippuen avointen rajanylityspaikkojen määrästä. Rajanylityspaikoilla voisi esiintyä järjestyshäiriöitä. Maahan pyrkivillä voisi olla välineitä ja tarkoitus vahingoittaa viranomaisia. Turhautuminen ja maahan pyrkivien saamat ohjeet voisivat aiheuttaa väkivaltaisia tilanteita. Normaali rajaliikenne ei välttämättä olisi mahdollista.

Maahanpyrkijöitä voitaisiin ohjata myös suljetuille rajanylityspaikoille tai jopa pakottaa heidät ylittämään tilapäiset esteet. Väkivaltaisia ja maahantulijoiden suurta lukumäärää hyväksikäyttäviä maahantunkeutumisyrittäjiä kyettäisiin estämään, mutta tilanteiden seurauksena maahan voisi päästä kymmeniä henkilöitä. Rajaesteiden väkivaltaiset ylitykset ja niiden yritykset voisivat johtaa terveyttä vaarantaviin tapahtumiin ja voimankäyttötilanteisiin, joissa sekä maahantulijoita että viranomaisia voisi loukkaantua. Tilanteisiin liittyvät jännitteet kohoaisivat ja ne voisivat muuttua entistä vaarallisemmiksi ja väkivaltaisemmiksi.

Maahantulon välineellistäjä voisi sallia ja kuljettaa maahanpyrkijöiden ryhmiä kontrolloidusti myös maastorajan eri rajaosuuksilla. Suomeen voisi saapua maastossa satoja turvapaikanhakijoita lyhyessä ajassa. Kaikkia Suomeen saapuneita ei välttämättä havaittaisi ja saataisi kiinni raja-alueella. Tilannetta voitaisiin käyttää hyväksi myös muissa hybridivaikuttamisen tarkoituksissa. Tilanne voisi laajentua myös merialueelle ja saaristoon. Maahanpyrkijöiden liikehdintä ja motivoituminen kohti Suomen rajaa lisäisi kaikissa olosuhteissa todennäköisesti hengen ja terveyden menettämisen riskejä niille, jotka lähtevät liikkeelle. Samalla syntyisi edellytyksiä Suomen syyttämiseksi niiden henkilöiden ongelmista, jotka Suomen rajalle on välineellistetty.

Turvapaikanhakijoita voisi saapua Suomessa rajanläheisiin taajamiin ja he voisivat hakea turvapaikkaa eri puolilla Suomea. Osa todennäköisesti kykenisi jatkamaan matkaa muihin Schengen-maihin ilman mitään viranomaiskontaktia ja rekisteröintiä. Suomen puolella laittoman maahantulon järjestäjät voisivat aktivoitua toimimaan myös raja-alueilla. Suomeen laittomasti saapuneiden ja vakituisesti asuvien kanssakäymisessä saattaisi ilmetä vastakkainasettelua.

Tällaisessa tilanteessa Rajavartiolaitos käyttäisi tilanteen hallintaan omien resurssiensa lisäksi kansallisten ja kansainvälisten kumppanien tukea. Kaikista käytössä olevista resursseista huolimatta voimavarojen loppuminen olisi riskinä, mikäli tilanne vaikeutuisi useilla toimintasuunnilla yhdenaikaisesti.

Rajanylityspaikkojen paineen vuoksi maastorajan valvontaan voitaisiin käyttää vain niukalti resursseja. Käytännössä maastorajalla laittomat rajanylitykset kyettäisiin paljastamaan teknisen valvonnan ulkopuolella vasta sisämaan tiestöllä tai taajamissa, josta maahanpyrkijät koottaisiin ja kuljetettaisiin järjestelykeskuksiin. Merkittävää osaa laittomista rajanylityksiä ei todennäköisesti havaittaisi rajalla ollenkaan tai niihin ei voitaisi heti vaikuttaa resurssien puutteen vuoksi.

Maahantulijoiden rekisteröinti todennäköisesti ruuhkautuisi siten, että osa saapuneista olisi viikkoja rekisteröimättä järjestelykeskuksista huolimatta. Vastaanottokapasiteetin hallittu lisääminen ei vastaisi tarvetta ja maahantulijoita todennäköisesti sijoitettaisiin kuntien hätämajoitukseen. Säilöönottoyksiköiden täytyttyä jouduttaisiin käyttämään lievempiä turvaamistoimenpiteitä, mikä johtaisi prosessista katoamisiin. Tilanteen vaikeutumiseen on varauduttu, mutta Suomen viranomaisten kokonaisvoimavarat voisivat vakavasti vaarantua, jos erittäin vaikea rajatilanne jatkuisi pitkäaikaisesti.

Osaan maahan saapuvista turvapaikanhakijoista liittyisi todennäköisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskejä. Tällaisilla henkilöillä voi olla väkivaltarikostausta, he voivat olla koulutettuja sotilaita, sotarikoksista epäiltyjä, mahdollisesti radikalisoituneita henkilöitä tai muuten yhteiskunnan järjestyksen kannalta erittäin haastavia henkilöitä. Epävakaa tilanne mahdollistaisi myös vakavasti kansallista turvallisuutta vaarantavien henkilöiden, kuten vieraan valtion lukuun vaikuttamista tai tiedustelua suorittavien henkilöiden soluttamisen maahan. Jatkuessaan ja laajetessaan ilmiö voisi edelleen lisätä mielenilmauksia, kantaväestön ja vähemmistöjen mielipiteiden vastakkaisuutta, yleistä yhteiskunnallista polarisaatiota ja saapuviin henkilöihin itsessään liittyviä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden riskejä. Pitempään jatkuessaan ilmiö voisi muodostaa pitkäaikaisen kansallisen turvallisuuden uhan, koska saapujat jäisivät maahan ja heidän Suomeen saapumisensa olisi nimenomaisesti maahantulon välineellistäjälle edullista. Suomessa voisi syntyä tilanne, joka ei olisi viranomaisten hallinnassa.

Kokonaisuutena tilanne voisi heikentyä yhdenaikaisesti valtakunnanrajalla ja sisämaassa runsaan turvapaikanhakijavirran seurauksena. Lisääntyvät hallinnan haasteet turvapaikkajärjestelmässä, yleisen järjestyksen häiriöt, esille tulevat kansallisen turvallisuuden riskit sekä kansalaisten turvallisuuden tunteen samanaikainen heikentyminen olisivat aikaisemmin kokemattomia ja niiden seuraukset olisivat vaikeasti ennakoitavia. Lisääntyvien riskien vaikea ennakoitavuus altistaisi yhteiskuntaa muille vaikuttamisyrityksille tai hitaalle muutokselle, joka olisi edullista vieraalle valtiolle ja sen kaikkien vaarallisimmille pyrkimyksille.

Tilanne voisi muodostua vaikeaksi myös informaatiovaikuttamisen näkökulmasta. Kaikissa vaihtoehdossa Suomen toimet voitaisiin haluttaessa esittää epäsuhtaisiksi sekä maahantulijoiden oikeuksia loukkaaviksi.

Erityisen uhkaavaksi tilanne muodostuisi, mikäli välineellistämisen kanssa samaan aikaan Suomeen kohdistuisi lisääntyvä sotilaallinen uhka tai muu vakava vaikuttaminen rajaturvallisuuden lisäksi muussa toimintaympäristössä. Yhdenaikaisuus lisäisi viranomaisten tehtäviä ja niiden vaativuutta ja olisi haastavaa tehtävien priorisoinnin näkökulmasta. Eri maiden sotilaallisessa ajattelussa hybridivaikuttaminen liittyy kiinteästi sotilaalliseen ajatteluun, ja sen käyttöä punnitaan myös osana sotilaallisia operaatioita ja sotilaallisen voiman käyttöä. Varautumisessa tätä ei voida poissulkea ja siihenkin on varauduttava.

Kokonaisuudessa on huomioitava, että välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös Venäjän sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta. Doktriininsa perusteella Venäjä ei tee eroa tavanomaisten sotilaallisten ja epätavanomaisten keinojen välillä. Keinoja tärkeämpää on tavoite, joka voi olla epätavanomaisin keinoin, muun muassa välineellistetyllä siirtolaisuudella, pyrkiä hitaasti ja epäsuorasti vaikuttamaan Suomeen, EU:hun ja Natoon aiheuttamalla hajaannusta, epävarmuutta, ristiriitoja ja vastakkainasettelua, jota ei esiintyisi ilman ulkopuolista vaikuttamista. Hybridivaikuttamisen keinoilla heikennetään vastapuolta ja lisätään omaa suhteellista voimaa tai valmistellaan ympäristöä seuraaville mahdollisesti vakavamman vaikuttamisen keinoille. Hybridivaikuttamisen keinoissa pyritään luovuuteen, epäsovinnaisuuteen, tehokkuuteen ja kiistettävyyteen. Usein todelliset aikomukset verhotaan valheiden tai muun harhautuksen taakse. Keinovalikoima on laaja ja tavoitteen mukainen. Keinoihin kuuluvat muun muassa poliittinen ja taloudellinen painostaminen, maahantulijoiden välineellistäminen ja rikollisten käyttäminen, kyberoperaatiot, informaatiovaikuttaminen ja kriittisen infrastruktuurin rikkominen.

Kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että Suomi kykenisi nykyistä välittömämmin ja tehokkaammin puolustautumaan maahantulijoiden välineellistämistä ja vieraan valtion painostamista vastaan. Voimassa oleva lainsäädäntö rajoittaa viranomaisten toiminnan nykyiselle tasolle. Puolustautumisen tehostamiseksi olisi tarpeen säätää uusia toimivaltuuksia. Tavoitteena tulisi olla se, että vieras valtion kokisi maahantulijoiden välineellistäminen hyödyttömäksi keinoksi painostaa Suomea ja saavuttaa tavoitteitaan.

2.4 Rajavartiolaki

Vieraan valtion tai muun toimijan välineellistämään maahantuloon on osaltaan varauduttu heinäkuussa 2022 voimaan tulleilla rajavartiolain 16 §:n muutoksilla (HE 94/2022 vp). Rajavartiolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Sisäministeriön on esiteltävä tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä taikka tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.

Pykälän 4 momentin mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava päätöksestä riittävässä laajuudessa. Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut nyt voimassa olevaa rajavartiolaan 16 §:ää sen säätämisvaiheessa. Perustuslakivaliokunta selosti sitä koskevassa lausunnossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen joukkokarkotuksen kieltoa koskevaa ratkaisua *N.D. ja N.T. v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kyseisen ratkaisun mukaan niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. EIT katsoi ratkaisussaan, ettei Espanja ollut rikkonut joukkokarkotuksen kieltoa palauttaessaan takaisin Marokon puolelle Espanjan alueelle väkivaltaisesti raja-aidan läpi murtautuneet henkilöt, sillä Espanja oli tarjonnut ihmisille tosiasiallisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon yhden rajanylityspaikan kautta. Arvioon ei vaikuttanut se, että kyseiselle paikalle pääsy oli voinut olla fyysisesti haastavaa (PeVL 37/2022 vp, kohta 29).

Perustuslakivaliokunta totesi, että välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus (PeVL 37/2022 vp, kohta 30). Lyhytaikaisuutta ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkemmin määritelty.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon rajavartiolaan 16 §:ää soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja säännöksen toimeenpanossa (PeVL 37/2022 vp, kohta 30). Myös hallintovaliokunta korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa (HaVM 16/2022 vp).

Suomeen kohdistettavaan vaikuttamiseen on toistaiseksi vastattu rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Esityksen antamishetkellä voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen (SM/2024/19) mukaan kaikki itärajan rajanylityspaikat Vainikkalan rajanylityspaikkaa lukuun ottamatta sekä huvialusliikenteelle tarkoitetut Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat suljettuja toistaiseksi. Lisäksi kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajoilla on keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja.

Valtioneuvoston päätösten tavoitteena on ollut välineellistetyn maahantulon pysäyttäminen ja rajanylitysliikenteen palauttaminen normaaliksi. Rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä itärajan tilanteen hallintaa voidaan parantaa, mutta niillä voidaan torjua vieraan valtion välineellistämistoimintaa vain varsin rajallisesti. Itärajan rajanylityspaikkojen täyssulku estää tavanomaisen rajanylitysliikenteen Suomen ja Venäjän välisen maarajan kautta, minkä vuoksi se vaikuttaa merkittävästi laajan ihmisjoukon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Täyssulku vaikuttaa merkittävästi erityisesti liikkumisvapauden, yksityiselämän ja perhe-elämän suojan, omaisuuden suojan, elinkeinovapauden ja työtä koskevan perusoikeuden toteutumiseen.

Viranomaisten arvioiden ja Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on perusteltua syytä epäillä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Ilmiö on käynnistynyt uudestaan ja osin vaikeutunut eri vaiheissa, kun Suomi on pyrkinyt avaamaan rajanylityspaikkoja muulle liikenteelle. Tämän vuoksi on tarpeen selvittää ja ottaa käyttöön vaihtoehtoisia toimenpiteitä välineellistetyn maahantulon pysäyttämiseksi. Lisäksi on tarpeen varautua myös maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys teknologian hyödyntämisestä rajaturvallisuuden ylläpitämisessä (HE 25/2024 vp). Hallituksen esityksessä rajavartiolaitain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ehdotetaan laajennuksia Rajavartiolaitoksen suorittamaan tekniseen valvontaan sekä uutta sääntelyä radioteknisestä valvonnasta. Ehdotettava sääntely ja uusi teknologia mahdollistaisivat nykyistä paremman tilannekuvan luomisen ja ennakkoinnin Rajavartiolaitoksen operatiivisessa toiminnassa sekä laajemminkin rajaturvallisuutta koskevassa päätöksenteossa. Toimivaltuuksilla voitaisiin tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa ja valtionjohdon päätöksentekoa myös välineellistetyn maahantulon tilanteissa.

2.5 Turvapaikkamenettely

Turvapaikkamenettelyä koskeva kansallinen sääntely perustuu 26.6.2013 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu, jäljempänä *menettelydirektiivi*). Menettelydirektiivissä säädetään tyhjentävästi säännöistä, joiden nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita omien tarkoituksperiensä toteuttamiseksi, ei ole huomioitu menettelydirektiivissä eikä ulkomaalaislain (301/2004) turvapaikkamenettelyä koskevissa säännöksissä.

Ulkomaalaislain 94 §:n 1 momentin mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Saman pykälän 2 momentissa säädetään, että ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei siis edellytä tiettyä muotoa. Ulkomaalaislain esitöiden (HE 28/2003 vp, s. 180) mukaan viranomaisen on tulkittava hakijan tarkoitusta hakijan kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

Turvapaikkatutkinnasta säädetään ulkomaalaislain 97 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Saman pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista.

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen rekisteröi hakemuksen viipymättä.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään ulkomaalaislain 98 §:n mukaan tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä. Oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan esittämät selvitykset olosuhteistaan sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset maatiedot. Ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, jos hakemus käsitellään tavallisessa menettelyssä. Tutkintaa voidaan tietyissä tilanteissa pidentää enintään 21 kuukauteen. Päätöksen hakemukseen tekee aina Maahanmuuttovirasto, joka ulkomaalaislain 116 §:n mukaan on toimivaltainen viranomainen myöntämään oleskeluluvan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Jos kansainvälistä suojelua koskeva päätös on kielteinen, tehdään tarvittaessa maasta poistamista koskeva päätös samassa päätöksessä.

Nopeutettua menettelyä voidaan ulkomaalaislain 104 §:n mukaan käyttää, kun hakemus katsotaan 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi. Ilmeisen perusteettomaksi hakemus voidaan katsoa jos 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia, 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä: a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja, b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä, tai c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta taikka 3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa. Nopeutetussa menettelyssä tutkittu hakemus on ratkaistava viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

Maahanmuuttovirastolle nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa sitä, että hakemus on tutkittava ja päätös tehtävä nopeammin kuin ns. normaalimenettelyssä. Huomioitavaa nopeutetun menettelyn käyttämisessä on se, että määrittävän viranomaisen tulee tutkia hakemus kuten mikä tahansa hakemus ja todeta se perusteettomaksi. Sen jälkeen menettelyyn voidaan soveltaa nopeutetun menettelyn säännöksiä, jos joku nopeutetun menettelyn peruste täyttyy. Hakemusta ei siis voida koskaan hylätä vain sen vuoksi, että jokin nopeutetun menettelyn

peruste täyttyä tilanteessa. Hakijan kannalta nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa useimmiten käytännössä sitä, että hänellä ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputulosta.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan myös jättää sisällöllisesti tutkimatta, jos ulkomaalaislain 103 §:ssä säädetty edellytykset täyttyvät. Kyseisen pykälän mukaan hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija 1) on saapunut sellaisesta ulkomaalaislain 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa, 2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, 3) on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää taikka 4) on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei täytä 102 §:n 3 momentissa säädettyjä edellytyksiä hakemuksen tutkittavaksi ottamiselle. Vaikka hakemus jätetään sisällöllisesti tutkimatta, kuulee Maahanmuuttovirasto hakijaa henkilökohtaisesti ja tekee hänelle siinäkin tapauksessa perustellun päätöksen.

Ulkomaalaislain 13 luvussa on säännökset muutoksenhausta. Lain 190 §:n mukaan lain nojalla tehtyihin mm. kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhaussa sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, jäljempänä *HOL*). Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen mm. kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa luvan. Valitusluvan myöntämisen edellytykset ovat ulkomaalaislaissa hieman ankarammat kuin *HOL*:ssa.

Pääsääntöisesti päätöstä käännättämisestä ei saa kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Ulkomaalaislain 201 §:ssä on kuitenkin poikkeuksia lainvoimaisuuden edellytyksestä täytäntöönpanon yhteydessä kansainvälistä suojelua koskevien nopeutettujen menettelyjen osalta. Tällöinkin hakijalla on ulkomaalaislain 198 b §:n nojalla oikeus tehdä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus hallinto-oikeudelle ja oikeus jäädä odottamaan päätöstä tähän hakemukseen. Hakemus on ulkomaalaislain 198 b §:n mukaan tehtävä seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu hakijalle tiedoksi ja tuomioistuimen on ulkomaalaislain 199 §:n mukaan tehtävä hakemukseen päätös myös seitsemän päivän kuluessa.

2.6 Turvapaikkamenettelyä koskeva häiriötilalainsäädäntö

Ulkomaalaislaissa tunnistetaan ainoastaan häiriötila, joka johtuu siitä, että suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti. Hakemuksen rekisteröinnin määräaika on ulkomaalaislain 95 §:n 3 momentin mukaan tällaisessa tilanteessa mahdollista pidentää 10 arkipäivään ja hakemuksen tutkintaa 98 a §:n mukaan jopa 21 kuukauteen.

Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi ulkomaalaislain 133 §:n mukaan päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät, tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Maahantulija on rekisteröinnin ajan velvollinen

oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä.

Turvapaikkahakemuksen tutkinnan eri vaiheisiin voidaan pyytää edellä mainituissa häiriötilanteissa apua myös EU:n eri tahoilta ja virastoilta. Ulkomaalaislain 95 ja 133 §:n mukaan eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU)2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 (jäljempänä *raja- ja merivartiostoasetus*) mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsen sekä Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2303 (jäljempänä *turvapaikkavirastoasetus*) mukainen turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voivat avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Turvapaikkavirastoasetuksen mukainen turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voi lisäksi ulkomaalaislain 116 a §:n mukaan avustaa Maahanmuuttovirastoa 97 §:n mukaisissa turvapaikkatutkintaan liittyvissä tehtävissä sekä 205 §:n 4 momentin mukaisen tiedoksiannon toimittamisessa.

Vieraan valtion aiheuttamaa maahantulijoita hyväksikäyttävää vaikuttamista ei ole huomioitu erillisenä häiriötilanteena ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksissä.

2.7 Ulkomaalaisten säilöönotto

Säilöönotto on viimesijainen turvaamistoimi. Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos ulkomaalaislaissa säädetty muu turvaamistoimi ei ole riittävä. Muut voimassa olevan ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet eli ilmoittautumisvelvollisuus, velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle, vakuuden asettaminen ja asumisvelvollisuus ovat säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia ja siten ensisijaisia turvaamistoimia säilöönottoon nähden.

Turvaamistoimien määräämisen yleisistä edellytyksistä säädetään ulkomaalaislain 117 a §:ssä. Ulkomaalaiseen voidaan kohdistaa laissa tarkoitettu turvaamistoimi, jos se on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi taikka hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Kun yleiset edellytykset turvaamistoimien käytölle ovat olemassa, säilöönottoa harkittaessa on tarkasteltava ulkomaalaislain 121 §:ssä säädettyjä säilöönnoton niin sanottuja erityisiä edellytyksiä. Ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalaislaissa tarkoitetut muut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa; säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi; ulkomaalainen on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi; ulkomaalainen on säilöön otettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi; säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan, taikka ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kun on kyse yleistä järjestystä ja yleistä turvallisuutta tai kansallista turvallisuutta vaarantavasta toiminnasta,

ulkomaalaisten vapaudenmenetyksissä tukeudutaan lähtökohtaisesti poliisi-, esitutkinta- ja pakkokeinolain mukaisiin mekanismeihin samalla tavoin kuin Suomen kansalaisten kohdalla.

Säilöönnotosta päättämisestä ja päätöksen käsittelemisestä käräjäoikeudessa säädetään ulkomaalaislain 123—129 §:ssä. Ulkomaalaislain 123 §:n mukaan säilöönnotosta päättää poliisissa poliisilaitoksen, keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies ja Rajavartiolaitoksessa pidättämiseen oikeutettu virkamies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies. Säilöönnottoa koskeva päätös on vietävä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönnoton edellytyksiä.

Ulkomaalaislain 123 a §:n mukaan säilöön otettu ulkomaalainen on mahdollisimman pian sijoitettava säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönnottoyksiköstä annetussa laissa (116/2002, jäljempänä *säilölaki*) tarkoitettuun säilöönnottoyksikköön. Pykälän 2 momentissa säädetään, että säilöön ottamisesta päättävä virkamies voi päättää säilöön otetun ulkomaalaisen sijoittamisesta poikkeuksellisesti poliisin pidätystiloihin, jos säilöönnottoyksiköt ovat tilapäisesti täynnä tai ulkomaalainen otetaan säilöön kaukana lähimmästä säilöönnottoyksiköstä, jolloin säilöön ottaminen saa poliisin pidätystiloissa kestää enintään neljä vuorokautta. Säilöön otettavien ulkomaalaisten sijoittaminen tavalliseen vankilaan, jossa pidetään vapausrangaistukseen tuomittuja vankeja, ei ulkomaalaislain mukaan ole lainkaan mahdollista.

Säilössä pitämisen kesto on rajattua. Säilöön otettu on ulkomaalaislain 127 §:n mukaan päästettäväksi heti vapaaksi, kun edellytyksiä säilössä pitämiselle ei enää ole ja viimeistään kuuden kuukauden kuluttua säilöönnottopäätöksestä. Maastapoistamiseen liittyvistä syistä säilöönnottoaika voi kuitenkin olla kuutta kuukautta pitempikin, mutta ei kuitenkaan yli 12 kuukautta.

Ulkomaalaislain 122 §:n mukaan lapsen säilöön ottaminen edellyttää turvaamistoimen yleisten edellytysten ja säilöönnoton erityisten edellytysten täyttymistä sekä sitä, että muut pykälässä viitatu turvaamistoimet todetaan yksilöllisen arvioinnin perusteella riittämättömiksi ja säilöönnotto viimesijaisena keinona välttämättömäksi. Tämän lisäksi lasta tulee kuulla lain 6 §:n 2 momentin mukaisesti ennen päätöksen tekemistä ja sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen määräämälle virkasuhteessa olevalle sosiaalityöntekijälle varata tilaisuus tulla kuulluksi. Huoltajansa kanssa säilöön otettavan lapsen osalta edellytetään lisäksi, että säilöön ottaminen on välttämätöntä lapsen ja hänen huoltajansa välisen perheyhteyden ylläpitämiseksi. Saman pykälän mukaan alle 15-vuotiaasta ilman huoltajaa olevaa lasta ei saa ottaa säilöön. Ilman huoltajaa olevaa kansainvälistä suojelua hakevaa lasta, joka on täyttänyt 15 vuotta, ei saa ottaa säilöön ennen kuin häntä koskeva maastapoistamispäätös on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi. Säilöön otettu ilman huoltajaa oleva lapsi on päästettävä vapaaksi viimeistään 72 tunnin kuluttua säilöön ottamisesta. Erityisistä syistä säilössä pitoa voidaan jatkaa enintään 72 tuntia.

Pääosa säilöönnotoista tehdään maasta poistamiseen liittyvällä perusteella. Säilöönnotto on käytännössä turvaamistoimista ainoa, jolla voidaan varmistua henkilön paikallaolosta maastapoistamishetkellä. Säilöönnotto turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa esimerkiksi henkilöllisyyden selvittämiseksi on harvinaista. Menettelydirektiivin mukaan henkilöä ei saa ottaa säilöön pelkästään sen vuoksi, että hän on hakenut kansainvälistä suojelua.

2.8 Valmisteilla olevat muutokset turvapaikkamenettelyä koskevaan lainsäädäntöön

2.8.1 Yleistä

Sisäministeriössä on valmisteltu useita kansainväliseen suojeluun ja turvapaikkamenettelyyn liittyviä lakimuutoksia. Osa on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Muutoksilla otetaan

käyttöön eri direktiivien mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet, joilla voidaan tehostaa turvapaikanhakujärjestelmää, kehittää sen laatua ja samalla kokonaisuudessaan tiukentaa Suomen turvapaikkapolitiikkaa.

2.8.2 Rajamenettely

Eduskunnassa käsitellään parhaillaan hallituksen esitystä (HE 30/2024 vp), jossa ehdotetaan menettelydirektiiviin perustuvan rajamenettelyn ottamista kansallisesti käyttöön. Rajamenettelyssä voidaan tutkia todennäköisesti perusteettomia turvapaikkahakemuksia nopeasti ulkorajalla tai sen läheisyydessä. Hakemuksen voidaan katsoa olevan todennäköisesti perusteeton, jos se voidaan ratkaista menettelydirektiivin mukaisessa nopeutetussa menettelyssä tai jättää tutkimatta. Hakemus on rajamenettelyssä tutkittava yksilöllisesti neljän viikon määräajassa. Kaikki hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetusta menettelystä säädetty soveltuu myös rajamenettelyssä ja hakijalla on siinä oikeus myös vastaanottopalveluihin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (jäljempänä *vastaanottolaki*) mukaan.

Rajamenettely poikkeaa esimerkiksi nopeutetusta menettelystä siinä, että hakijan on pysyttävä hakemuksen tutkinnan ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Rajamenettelyn tarkoitus on, että hakijaa ei vielä turvapaikkamenettelyn aikana päästetä maahan. Hakijalle rajamenettely tarkoittaa siis ennen kaikkea sitä, että häntä ei päästetä vapaasti liikkumaan valtion alueella. Kyseessä on niin sanottu ”oikeudellinen fiktio”, koska tosiasiaassa henkilö on näissä tilanteissa fyysisesti valtion alueella ja lainkäytön piirissä ja samalla myös unionin oikeuden soveltamisalan piirissä, mutta hänen ei vielä katsota oleskelevan jäsenvaltion alueella. Liikkumisvapauden rajoittaminen ei ole kuitenkaan turvaamistoimi, vaan menettelyyn kuuluva rajoitus. Myös säilöönotto on mahdollista, yksilöllisen harkinnan ja käräjäoikeuden vahvistaman päätöksen perusteella viimesijaisena keinona. Säilöönotto ei voi kuitenkaan olla automaattisesti kaikkia hakijoita koskeva rajamenettelyssäkään. Sitä voidaan esimerkiksi alaikäisten kohdalla soveltaa vain hyvin rajoitetusti.

Kuten kaikissa turvapaikkamenettelyissä, myös rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelydirektiivin perusperiaatteita ja takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Rajamenettelyn käyttö ei siis muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Hakijalle olisi taattava normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrin) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan soveltaa vain rajoitetusti.

Kielteisen päätöksen jälkeen hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan valitustuomioistuimen ratkaisua. Menettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn osalta erikseen muutoksenhausta. Hakijalla tulee olla käytössään tulkkaus- ja oikeusapupalvelut sekä vähintään viikko aikaa valmistella tuomioistuimelle pyyntönsä jäädä alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Menettelydirektiivin edellyttämä neljän viikon enimmäiskäsittelyaika ei pidä sisällään muutoksenhakuun käytettävää aikaa. Hakijalla on oikeus kohtuullisessa määräajassa hakea tuomioistuimelta maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä ja odottaa päätöstä maassa.

Rajamenettely toisi uuden työkalun hakemusten käsittelyn tehostamiseen ja tilanteen hallintaan, kun henkilöt ovat Suomen puolella ja he ovat tehneet turvapaikkahakemuksen. Rajamenettelyllä

saavutettava hyöty on erityisesti siinä, että rajalla tai sen läheisyydessä pidettävän ja todennäköisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saavan hakijan ei ole mahdollista siirtyä menettelyn aikana muualle Suomeen tai edelleen muualle Eurooppaan. EU-tasolla rajamenettelyä pidetään yhtenä vaikuttavimmista keinoista estää edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen hakemuksen tutkinnan ollessa kesken. Varsinainen hyöty rajamenettelystä saadaan kuitenkin vain siinä tapauksessa, että myös paluut toimivat. Jos hakijaa ei saataisi palautettua kotimaahansa tai muuhun hänelle turvalliseen maahan, päästettäisiin hänet väistämättä maahan jossain vaiheessa, koska liikkumisvapauden rajoittamista tai säilössä pitämistä voidaan jatkaa vain laissa säädettyjen määräaikojen puitteissa.

2.8.3 Nopeutettu menettely

Rajamenettelyn kanssa samassa hallituksen esityksessä (HE 30/2024 vp) ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin otetaan kaikki ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole vielä otettu lakiin. Nämä perusteet koskevat tilanteita, joissa henkilö on tehnyt uusintahakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta; henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti; hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmään sekä hakijan voidaan vakavista syistä katsoa vaarantavan jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Lisäksi sääntelyä selkeytetään siten, että nopeutetun menettelyn käyttämisen perusteista säädettäisiin käyttäen mahdollisimman paljon direktiivin muotoiluja. Näin varmistetaan se, että menettelyjä voidaan käyttää kaikissa direktiivin tarkoittamissa tilanteissa.

Myös nopeutetun menettelyn muutoksilla voidaan vaikuttaa tilanteen hallintaan ja tehostaa turvapaikkamenettelyä. Edellä mainittujen direktiivissä säädettyjen perusteiden sisällyttäminen ulkomaalaislakiin antaisi mahdollisuuden soveltaa säännöksiä direktiivissä tarkoitettussa laajuudessa ja merkityksessä. Muutosten voidaan arvioida lisäävän rajamenettelyyn ohjautuvien hakemusten määrää jonkin verran.

2.8.4 Säilöönoton kehittäminen

Myös säilöönottoa koskevaan lainsäädäntöön ollaan sisäministeriössä valmistelemassa muutoksia. Lakihanke perustuu hallitusohjelman säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskeviin kirjauksiin. Samassa hankkeessa muun muassa uudistetaan maahantulokielto­säännökset ja valmistellaan muutokset, joiden avulla voidaan poistaa pysyvä oleskelulupa ja määrätä maahantulokieltoon Suomen ulkopuolella oleskeleva ulkomaalainen.

Säilöönoton osalta ulkomaalaislakiin lisättäisiin säilöön ottamisen erityisiin edellytyksiin uusi peruste, jonka nojalla vastaanottokeskuksessa tai sen läheisyydessä toistuvasti huomattavaa häiriötä tai välitöntä vaaraa yleiselle järjestykselle ja muiden turvallisuudelle aiheuttava henkilö voidaan ottaa säilöön, jos poliisilakiperusteinen enintään 24 tunnin kiinniotto todetaan riittämättömäksi. Tällä vastattaisiin tilanteisiin, jossa vastaanottojärjestelmässä tapahtuu organisoidusti häiriötilanteita, joihin joudutaan puuttumaan usean poliisipartion voimin. Poliisilakia pidemmällä kiinniotolla pyritään rauhoittamaan vastaanottokeskuksia, kun toistuvasti häiriötä aiheuttavat henkilöt saataisiin erilleen muista keskuksen asiakkaista nykyistä pidemmäksi ajaksi. Toinen uusi säilöönottoperuste mahdollistaisi ihmisten turvallisuutta vaarantavien turvapaikanhakijoiden säilöön ottamisen maahantulovaiheessa. Säilöönotto edellyttäisi edelleen yksilöllistä arviointia, eikä kaikkia turvapaikanhakijoita voitaisi ottaa automaattisesti säilöön.

Uusien perusteiden lisäksi valmistelussa on säilöönnoton enimmäiskeston pidentäminen. EU-lainsäädäntö sallii säilöönnottoajan enimmäisajan pidentämisen 12 kuukaudesta 18 kuukauteen. Tarve yli 12 kuukauden säilöönnottoajalle realisoituisi vain harvoissa yksittäistapauksissa. Tällöin tarve liittyisi yleensä henkilön palauttamiseen ja johtuisi useimmiten poliisin haasteesta saada tarvittavat matkustusasiakirjat kotimatkaa varten. Ulkomaalaiselle tulisi muutosten myötä myös velvoite tehdä yhteistyötä viranomaisen kanssa koko palautusmenettelyn ajan. Yhteistyövelvoite lisättäisiin myös pakenemisen vaaran kriteereihin, jolloin seuraamuksena velvoitteen rikkomisesta voisi olla pakenemisen vaara ja sen perusteella säilöönnotto. Pakenemisen vaaran käsitettä lisäksi selkeytettäisiin lisäämällä lakiin selkeä luettelo pakenemisen vaaran arvioinnissa käytettävistä kriteereistä sekä luopumalla edellytyksestä käyttää lievempiä turvaamistoimia ennen säilöönnottoa pakenemisen vaaran nojalla.

2.9 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Esityksen kannalta merkityksellisiä ihmisoikeussopimusmääräyksiä ovat erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010; jäljempänä EIS) 2 (oikeus elämään) ja 3 (kidutuksen kieltäminen) artiklaan perustuva palautuskielto sekä EIS 4. pöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettu joukkokarkotuksen kieltäminen.

Merkityksellisiä ovat myös pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (Sops 77 ja 78/1968) ja sen 33 artiklan 1 kohdan palautuskielto sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja sen 2 artiklaan ja 6 (oikeus elämään) ja 7 artiklaan (kidutuksen kieltäminen) perustuva palautuskielto samoin kuin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989, jäljempänä kidutuksen vastainen yleissopimus) ja sen 3 artiklaan sisältyvä nimenomainen palautuskielto.

Suomi on sopimusten osapuoli samoin kuin kaikki muutkin EU:n jäsenvaltiot. EIS:n osapuolia ovat kaikki Euroopan neuvoston 46 jäsenvaltiota. KP-sopimuksessa on osapuolia yhteensä 174 ja kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa 173.

Myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS 20 ja 21/2023) sisältää nimenomaisen palautuskieltoa koskevan määräyksen (16 artikla). Suomi on tullut sopimuksen osapuoleksi vuonna 2023.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta merkityksellisiä ovat erityisesti lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016), kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (67 ja 68/1986), naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52 ja 53/2015) ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012).

2.9.1 Ihmisoikeussopimusten soveltamisala ja lainkäyttöpiiri

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamisala määräytyy sopimukseen sisältyvän sopimusmääräyksen mukaisesti. EIS:n 1 artiklan mukaan sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla EIS:ssa määritellyt oikeudet ja vapaudet. EIS:n 1 artiklassa tarkoitettu lainkäyttövalta tai lainkäyttöpiiriin käsite on keskeinen arvioitaessa valtion EIS:n mukaisten velvoitteiden ja EIS:ssa turvattujen oikeuksien soveltamisalaa yksilön kohdalla. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan valtiolla on velvoite turvata EIS:ssa turvatut

oikeudet vain lainkäyttöpiirissään oleville henkilöille. Oikeuskäytännössään EIT on ensisijaisesti painottanut lainkäyttöpiirin alueellista luonnetta, vaikkakin 1 artiklaa on sovellettu myös tietyissä ekstraterritoriaalisissa yhteyksissä. Esityksen kannalta on huomioitava EIT:n 1 artiklaa koskeva tulkinta rajanylittämisen- ja maahan tulotilanteissa. EIT on oikeuskäytännössään katsonut valtion rajavartioston tai poliisin toimet maastorajalla olevan valtion alueellisessa lainkäyttöpiirissä esimerkiksi tilanteessa, jossa turvapaikkahakemusta ei ole otettu vastaan ja maahanpääsy on kielletty (*M.A. ja muut v. Liettua*, 59793/17, § 70, *M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, §§ 129–132, *D.A. ja muut v. Puola*, 51246/17, §§ 33–34). EIT on myös soveltanut 1 artiklaa esimerkiksi merivartioston toimiin aavalla merellä.

2.9.2 Palautuskielto

Palautuskielto (*non-refoulement*) tarkoittaa periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on pakottava silloin, kun on perusteltuja syitä olettaa, että henkilö joutuisi esim. kidutuksen, ihmisyyteen kohdistuvien rikosten tai joukkotuhonnan kohteeksi tai orjuuteen. Pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan myötä palautuskielto on myös Suomea sitova sopimusvelvoite. Artiklan mukaan sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

EIS ei sisällä nimenomaista määräystä palautuskiellosta, mutta periaate on johdettu sopimuksesta EIT:n soveltamiskäytännössä. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ketään ei saa luovuttaa tai karkottaa maahan, jossa häneen kohdistuu riski EIS 2 (oikeus elämään) tai 3 (kidutuksen kieltä) artiklan loukkaamisesta (*F.G. v. Ruotsi*, 43611/11, §§ 110–111).

EIS 2 artiklassa tarkoitettu oikeus elämään ja 3 artiklassa tarkoitettu kidutuksen kieltä ovat luonteeltaan ehdottomia eli niistä ei voi poiketa tai niitä rajoittaa edes hätätilan aikana. Palautuskielto perustuu näihin oikeuksiin ja on siten myös luonteeltaan ehdoton. Näihin oikeuksiin ei siten myöskään lähtökohtaisesti eikä edes hätätilan aikana sisälly sellaista suhteellisuus- tai välttämättömyyslementtiä kuin esimerkiksi sananvapauden tai yksityisyydensuojan rajoittamiseen. Oikeuksien on myös katsottu olevan riippumattomia henkilön omasta toiminnasta (esim. *A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 3455/05, kohta 126).

EIT on oikeuskäytännössään korostanut palautuskiellon tärkeyttä ja kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, onko yksilö tehokkaasti suojattu mielivaltaiselta välittömältä tai välilliseltä palauttamiselta maahan, josta hän on paennut (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, § 286). Mikäli on perusteltua syytä epäillä henkilön olevan todellisessa vaarassa joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun (kidutus sekä epäinhimillisen tai halventava kohtelu tai rangaistus) uhriksi, seuraa velvoite olla palauttamatta henkilö kyseiseen maahan (*Saadi v. Italia*, 37201/06, §§ 125–126). Valtioilla on myös 3 artiklan mukainen velvoite arvioida palautettavaan henkilöön kohdistuva riski joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun uhriksi ennen maasta poistamista (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, § 163) ja tämän arvion on oltava perusteellinen (*F.G. v. Ruotsi*, 43611/11, § 113).

EIT on oikeuskäytännössään soveltanut 3 artiklaa tilanteisiin, joissa henkilöiltä on estetty mahdollisuus hakea turvapaikkaa rajalla tai turvapaikkahakemuksia ei ole otettu käsiteltäväksi ja jossa henkilö on palautettu tai käännytetty rajalta tutkimatta turvapaikkahakemusta. EIT on todennut vastaajavaltion loukanneen 3 artiklaa tilanteissa, joissa rajalla henkilöt, jotka olivat

pyrkineet hakemaan turvapaikkaa tai ilmaisseet pelkäävän turvallisuutensa puolesta poistettiin välittömään kauttakulkumaahan ilman turvapaikkahakemuksen aineellista arviota (*M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, §§ 184–186). Vaikka EIT ei itse arvioi valittajien turvapaikkahakemuksia, on EIT:n oikeuskäytännössä arvioitu, onko vastaanottavassa valtiossa tehokkaasti suojeltu valittajia mielivaltaiselta palauttamiselta. Jos vastaajavaltio on päättänyt käännättää hakijan, on sen arvioitava, olisiko henkilöllä pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kauttakulkumaassa, joka tarjoaa tehokkaan suojan palautuskiellon osalta (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 137) Tämä arvio on tehtävä valtion aloitteesta ja huomioiden kyseistä maata ja sen turvapaikkamenettelyä koskeva ajankohtainen tieto (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 148). Lisäksi on katsottu, että valittajalla on oltava mahdollisuus osoittaa, ettei kyseinen maa ole hänen kohdallaan turvallinen (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 148). EIT on korostanut tämän arvion erityistä tärkeyttä tilanteissa, joissa kauttakulkumaa ei ole EIS:n osapuoli (*M.A. ja muut v. Liettua*, 59793/17, § 104). Mikäli riittäviä takeita tästä ei ole, on katsottu, että vastaajavaltion on myös sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty (*M.K. ja muut v. Puola*, § 185; *D.A. ja muut v. Puola*, 51246/17, § 59). Lisäksi on katsottu, että valtio ei voi estää sellaisten henkilöiden pääsyä alueelleen, jotka väittävät joutuvansa kaltoin kohdelluksi kauttakulkumaassa, ellei asianmukaisiin toimiin ryhdytä tämän kohtelun vaaran poistamiseksi (*M.K. ja muut v. Puola*, §§ 178–179). Mikäli valtio epäilee turvapaikkahakemuksen olevan perusteeton, on valtiolla silti 3 artiklan mukainen velvoite joko suorittaa aineellinen turvapaikkatutkinta tai perusteellisesti arvioida, olisiko henkilöllä vastaanottajamaassa pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa tarjotaan suoja palautuskieltoa vastaan (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, § 138).

EIT on tuoreimmassa asiaa koskevassa tuomiossaan *Sherov ja muut v. Puola*, 54029/17 (4.4.2024) toistanut edellä mainituilla perusteilla 3 artiklan loukkauksen tilanteessa, jossa Puola kieltäytyi ottamasta vastaan Ukrainasta Puolaan pyrkineiden tadjikistanilaisten turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja palautti heidät Ukrainaan ilman tarkempaa tutkintaa. EIT totesi tuomiossaan Puolan loukanneen 3 artiklan menettelyllistä ulottuvuutta, sillä asiassa ei ollut arvioitu, oliko Ukraina valittajille turvallinen maa ja olisiko heillä pääsy siellä asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn tai kohdistuisiko heihin uhka palauttamisesta edelleen Ukrainaista (ketjupalautus) tai 3 artiklan vastaisesta kohtelusta. Asiassa katsottiin loukatun joukkokarkotuksen kieltoa (EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artikla) sekä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (EIS:n 13 artikla) yhdistettynä 3 artiklaan ja 4. pöytäkirjan 4 artiklaan. Tapauksessa ei ollut kyse välineellistetyn maahantulon tilanteesta.

2.9.3 Joukkokarkotuksen kielto

EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artiklan nojalla ulkomaalaisten joukkokarkotukset on kielletty. EIT:n oikeuskäytännön mukaan joukkokarkotuksella tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, joka pakottaa joukon ulkomaalaisia lähtemään maasta ilman mahdollisuutta esittää yksilölliset näkökohtansa karkotusta vastaan (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 237).

EIT on katsonut, että 4. pöytäkirjan 4 artiklan mukainen maasta poistaminen merkitsee henkilöiden poistamista valtion alueelta toisen valtion alueelle, vastoin heidän tahtoaan. Erikseen on arvioitava, onko maasta poistaminen luonteeltaan joukkokarkottamista eli tarjotaanko henkilöille tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus esittää karkottamista koskevia väitteitä esimerkiksi puhuttelussa. Joukkokarkotukselle ei ole ihmisten minimimäärää tai tiettyyn ryhmään kuulumista koskevaa vaatimusta, vaan arviointi perustuu siihen, onko asia tutkittu kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti.

EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artiklan mukaisen valituksen EIT:lle voi tehdä yksittäinenkin henkilö, joka väittää kuuluneensa joukkokarkotettuun ryhmään.

Pääsy laillisiin maahantulokeinoihin rajalla ja painava syy olla käyttämättä laillista keinoa

Joukkokarkotuksen kieltoa arvioidessaan EIT on todennut tuomiossa *N.D. ja N.T. v Espanja* (8675/15 ja 8697/15), että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille.

EIT on oikeuskäytännössään kehittänyt kaksitasoisen testin 4. pöytäkirjan 4 artiklan mahdollisten loukkauksien arvioimiseksi. Testin mukaan ensin on arvioitava, onko valtio tarjonnut tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin, ja, tämän jälkeen, oliko henkilöllä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

Arvioitaessa tehokasta pääsyä laillisiin keinoihin maahan pääsemiseksi, on ensin otettava huomioon, onko valtio tarjonnut todellisen ja tehokkaan pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin, erityisesti rajamenettelyihin, jotta kaikki henkilöt, joita vainotaan, voivat jättää suojelua koskevan hakemuksen erityisesti 3 artiklan perusteella ja edellytyksin, joilla varmistetaan, että hakemus käsitellään kansainvälisten normien mukaisesti.

Todistustaakka siitä, onko henkilöillä ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin, kuuluu valtiolle. Tässä arvioinnissa on huomioitu muun muassa rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien ja oikeusavun saatavuus, jotta turvapaikanhakijoille voidaan tiedottaa heidän oikeuksistaan, sekä dokumentointi, joka osoittaa, että turvapaikkahakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, §§ 212–217; *A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia*, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116–122; *Shahzad v. Unkari*, 12625/17, §§ 63–67 ja *M.H. ja muut v. Kroatia*, 15670/18 ja 43115/18, §§ 295–304).

Toiseksi silloin, kun edellä mainittu laillinen maahantulomahdollisuus on olemassa, mutta henkilö ei ole käyttänyt sitä vaan on saapunut maahan laittomasti, on tutkittava, oliko henkilöllä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy (esimerkiksi liian säännöstelty turvapaikkahakemusten vastaanotto) olla käyttämättä tätä laillista keinoa. Mikäli tällaisia sopimusvaltion syyksiluettavia painavia syitä ei ole käsillä, henkilön laittoman maahantulon voidaan katsoa johtuvan henkilön omasta toiminnasta, mikä voisi oikeuttaa yksilöllisen tunnistamisen puuttumisen.

Henkilön oma moitittava toiminta (culpable conduct)

EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joukkokarkotuksen kieltoa ei ole rikottu, jos yksilöllisen maastapoistamispäätöksen puuttumisen voidaan katsoa johtuvan valittajan omasta menettelystä (*Khlaifia v. Italia*, § 240, *Hirsi Jamaa v. Italia*, 27765/09, § 184 ja *M.A. v. Kypros*, § 247 §). Tämän on katsottu kuitenkin edellyttävän, että mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ollut tosiasiallisesti käytettävissä (*N.D. ja N.T. v Espanja*, §§ 131–132).

Tapauksessa *N.D. ja N.T. v Espanja* EIT katsoi, ettei tapauksessa ollut loukattu EIS 13 artiklaa tai 4. pöytäkirjan 4 artiklaa, sillä sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joukkokarkotuksen kieltoa ei katsota rikotun, jos karkotuspäätöksen puute johtuu karkotettavan omasta

moitittavasta menettelystä. Tuomion lopputulosta selittää keskeisesti maahantulijoiden suuren määrän (600 ihmistä) ja väkivaltaisen käytöksen ohella se, että Espanja oli EIT:n mukaan tarjonnut ihmisille myös tosiasiallisesti reaalisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon, koska Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin mittaisella rajalla oli ollut auki yksi tosiasiaa saavutettavissa oleva laillinen rajanylityspaikka (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, § 201, § 218, § 222 ja § 231).

Yksilöllisten näkökohtien ja tilanteen huomioiminen

Tilanteissa, joissa maahantulijat saapuvat valtion alueelle luvattomasti, siitä huolimatta, että tarjolla oli mahdollisuus saapua maahan laillista reittiä ja asianmukaista rajamenettelyä noudattaen, EIT ei ole soveltanut edellä mainittua kaksitasoista testiä. Sen sijaan EIT on arvioinut (sen määrittämiseksi, oliko karkottaminen luonteeltaan ”kollektiivista”) onko henkilöille annettu mahdollisuus, ennen karkotuspäätöksen antamista esittää yksilölliset näkökohtansa karkotusta vastaan ja onko olemassa riittäviä takeita sen osoittamiseksi, että heidän henkilökohtainen tilanteensa on tosiasiallisesti ja yksilöllisesti otettu huomioon (*Asady v. Slovakia*, 24917/15, § 62). Arviointi on pääpiirteissään samanlainen kuin se, jota sovelletaan henkilöihin, jotka saapuvat lailliseen maahantulopaikkaan, esimerkiksi rajatarkastuspisteeseen (*M.K. v. Puola*, 40503/17, §§ 204–211, *D.A. v. Puola*, 51246/17, §§ 81–84 ja *M.A. v. Latvia*, 25564/18, §§ 67–69).

EIT on yksilöllisten näkökohtien ja tilanteen huomioimisen arvioinnissa kiinnittänyt huomiota mm. seuraaviin asioihin: onko viranomaiset koulutettu pitämään haastatteluita, onko tiedot annettu kielellä, jota henkilöt ymmärtävät, mahdollisuuteen tehdä turvapaikkahakemus ja pyytää oikeusapua, tulkkien läsnäoloon ja mahdollisuuteen kuulla käytännössä oikeusavustajaa (*Hirsi Jamaa v. Italia*, § 185, *Sharifi v. Italia ja Kreikka*, 16643/09, §§ 214–225; *Khlaifia v. Italia*, §§ 245–254; *Asady v. Slovakia*, 24917/15, §§ 63–71; *M.K. v. Puola*, 40503/17, §§ 206–210; *D.A. ym. v. Puola*, §§ 81–83 ja *M.A. v. Latvia*, §§ 67–69).

Joukkokarkotuskiellon kannalta ratkaiseva peruste maasta poistamisen luonnehtimiselle kollektiiviseksi on se, ettei ryhmän kunkin yksittäisen ulkomaalaisen tapausta ole tutkittu kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti.

2.9.4 Turvapaikanhakua koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot

Turvapaikanhaun rajoittamisen yhteydessä on otettava huomioon EIS:n 13 artiklassa oleva määräys oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Yleisesti maastapoistamispäätösten osalta EIS:n 13 artiklan luettuna yhdessä 2 (oikeus elämään) ja 3 artiklan (kidutuksen kieltö) kanssa on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytännössä ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maastapoistamisen seurauksena. Tämä on katsottu edellyttävän ehdottomasti sitä, että hänen väitteensä, joiden mukaan on olemassa painavia perusteita pelätä 2 ja/tai 3 artiklan vastaista kohtelua, tarkastellaan riippumattomasti ja perusteellisesti (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, § 293; *M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, §§ 142–148 ja 212–220). Puolestaan tilanteessa, jossa henkilö ei väitä, että on olemassa vaara 2 ja/tai 3 artiklojen loukkaukselle, oikeussuojakeinoilla ei tarvitse olla lykkäävää vaikutusta (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 281). Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin edellytetty, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus riitauttaa päätös niin, että hänen valituksensa tutkitaan riittävän perusteellisesti riippumattomassa ja puolueettomassa kansallisessa tuomioistuimessa (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 279; *Moustahi v. Ranska*, 9347/14, §§ 156–164). Vaikka

jäsenvaltioille jätetään tiettyä harkintavaltaa, 13 artiklan noudattamisen on katsottu edellyttävän, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, § 387).

Lisäksi joukkokarkotuksen kieltoa koskeissa tapauksissa EIT on oikeussuojan osalta edellyttänyt, että maahantulijoilla on oltava tosiasiallinen pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Todistustaakka tämän osoittamiseksi kuuluu valtiolle. Huomioitavia elementtejä on katsottu olleen rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämisestä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien tai oikeusavun saatavuus, jotta turvapaikanhakijoille voidaan ilmoittaa heidän oikeuksistaan ja se, että hakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, §§ 212–217; *A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia*, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116–122). EIT on katsonut, että jos valittajalla oli 2 tai 3 artiklaan perustuva perusteltu valitus hänen maastapoistamisensa yhteydessä kohtaamistaan riskeistä, häntä oli tosiasiallisesti estetty hakemasta turvapaikkaa eikä hänellä ollut mahdollisuutta käyttää automaattisesti lykkäävää oikeussuojakeinoja, oli valtio loukannut 4. pöytäkirjan 4 artiklaa yhdessä EIS:n 13 artiklan kanssa (*M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, §§ 219–220; *D.A. ja muut v. Puola*, 51246/17, §§ 89–90; *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*, 27765/09, §§ 201–207; *Sharifi ja muut v. Italia ja Kreikka*, 16643/09, §§ 240–243). Vastaavasti, jos valittaja ei väitä, että on olemassa vaara 2 tai 3 artiklassa taattujen oikeuksien loukkaukselle, on katsottu, ettei oikeussuojakeinoilla tarvitse olla lykkäävää vaikutusta (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 281).

EIT on myös katsonut, että kohtuuttoman lyhyt valitusaika esimerkiksi nopeutettujen turvapaikkamenettelyjen ja/tai maastapoistamispäätöksen muutoksenhaun yhteydessä voi tehdä oikeussuojakeinosta käytännössä tehottoman, mikä on vastoin EIS:n 13 artiklan ja 2 ja 3 artiklan vaatimuksia (*I.M. v. Ranska*, 9152/09). Oikeussuojakeinot voivat kuitenkin osoittautua tehokkaiksi, jos hakijaa kuullaan ja hänellä on riittävät takeet asiansa ratkaisemiseksi tiukoista määräajoista huolimatta (*E.H. v. Ranska*, 39126/18, §§ 174–207).

2.9.5 Oikeuksien väärinkäytön kielto

Arvioidessa esityksen kannalta merkittäviä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiä ja niissä turvattuja oikeuksia voidaan myös arvioida EIS:n 17 artiklaan perustuvan oikeuksien väärinkäytön kiellon soveltuvuutta välineellistetyin maahantulon asiayhteyteen. EIS:n 17 artiklan mukaan sopimusta ei saa tulkita niin, että se antaa oikeuden ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin sopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin sopimuksessa on sallittu.

EIT on kuitenkin todennut, että 17 artiklaa sovelletaan ainoastaan poikkeuksellisesti ja äärimmäisissä tapauksissa (*Paksas v. Liettua*, 34932/04, § 87) ja että sen soveltamiskynnys on korkea (*Lilliendahl v. Islanti*, 29297/18, § 26). EIS:n 17 artiklan yleisenä tarkoituksena on estää totalitaarisia tai ääriilikkeitä käyttämästä sopimuksen sisältämiä periaatteita omien etujensa nimissä (*W.P. ja muut v. Puola*, 42264/98; *Paksas v. Liettua*, § 87). EIT:n mukaan 17 artiklaan olisi turvauduttava ainoastaan, jos on välittömästi selvää, että henkilö on yrittänyt vedota sopimukseen harjoittaakseen toimintaa tai toteuttaakseen toimia, jotka ovat selvästi ristiriidassa sopimuksen arvojen kanssa ja hänen tarkoituksena on tuhota sopimuksessa vahvistettuja oikeuksia ja vapauksia (*Perincek v. Sveitsi*, 27510/08, §§ 114–115; *Roj TV A/S v. Tanska*, 24683/14, § 31 ja *Šimunić v. Kroatia*, 20373/17, § 38).

EIT:llä ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä oikeuksien väärinkäytön kiellosta maahantuloon liittyvissä kysymyksissä. Oikeuskäytäntö on enimmäkseen koskenut sanavapautta (10 artikla)

ja kokoontumis- ja yhdistymisvapautta (11 artikla), eli yleisemmin demokratiaa koskevia kysymyksiä.

2.9.6 Oikeus vapauteen ja turvallisuuteen

EIS:n 5 artiklan mukaan jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Vapaudenriiston tulee aina tapahtua lain määräämässä järjestyksessä ja sen tulisi myös olla sopusoinnussa artiklan tarkoituksen kanssa, millä pyritään suojelemaan yksilöitä mielivallalta (*S., V. ja A. v. Tanska*, 35553/12, 36678/12 ja 36711/12, § 73, sekä *McKay v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 543/03, § 30).

EIS:n 5 artiklan 1 kohdan f alakohtaan sisältyy nimenomainen mahdollisuus riistää henkilöltä vapaus lain nojalla, jotta estettäisiin hänen laitton maahantulonsa, tai jos on ryhdytty toimiin hänen karkottamiseksi tai luovuttamiseksi. Siinä olevia vapaudenriistoperusteita on tutkittava suppeasti (*S., V. ja A. v. Tanska*, § 73; *Buzadji v. Moldova*, 23755/07, § 84).

Tällaisessa tapauksessa mielivallan kielto edellyttää, että vapaudenriisto on tehty vilpittömässä mielessä ja että se on tiiviissä yhteydessä tarkoitukseen estää laitonta maahantuloa. Kielto edellyttää myös, että säilöönoton kesto ja olosuhteet ovat asianmukaiset ottaen huomioon, että toimenpidettä ei sovelleta rikollisiin vaan ulkomaalaisiin, jotka ovat paenneet kotimaastaan usein peläten henkensä puolesta, ja että vapaudenriisto ei jatku pidempään kuin mitä olisi kohtuullista säilöönoton tarkoitukseen nähden (*Saadi v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 13229/03, § 74). Tällaisessa tilanteessa oikeutta säilöönottoon ei ole, mikäli maastapoistamismenettelyä ei toteuteta asianmukaisella huolellisuudella (*A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 3455/05, § 164).

2.9.7 Syrjinnän kielto, yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

EIS:n 14 artikla kieltää sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvan syrjinnän. Suomi on osapuolena myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. pöytäkirjassa (SopS 8 ja 9/2005), jonka 1 artiklassa on kaikkinaisen syrjinnän kielto.

Syrjinnän kieltä, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden tulkintaa on kehitetty ihmisoikeusvalvontaelinten tulkinta- ja oikeuskäytännössä, myös muiden kuin listattujen kiellettyjen syrjintäperusteiden osalta. Esimerkiksi EIS:n 14 artiklassa lueteltujen kiellettyjen syrjintäperusteiden lisäksi EIT on todennut syrjinnän kiellon kattavan muun muassa ikään, sukupuoli-identiteettiin, seksuaaliseen suuntautumiseen, terveydentilaan ja vammaisuuteen, vanhemmuuteen ja siviilisäätyyn, työllisyyteen, maahanmuuttaja-asemaan perustuvan syrjinnän.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanoa valvova rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CERD) mukaan Suomen tulee varmistaa, etteivät sen voimassa oleva lainsäädäntö ja muut rajoitukset, jotka koskevat muiden kuin sopimusvaltion kansalaisten poistamista sen lainkäyttöalueelta, tarkoitukseltaan tai vaikutukseltaan syrji ketään rodun, ihonvärin tai etnisen tai kansallisen alkuperän perusteella. CERD viittaa loppupäätelmissään vuonna 2004 antamaansa yleiskommenttiin nro 30, joka koskee muiden kuin oman valtion kansalaisten syrjintää. Yleiskommentissa CERD on mm. korostanut, että sopimusvaltiot ovat velvollisia takaamaan kansalaisten ja muiden kuin kansalaisten yhdenvertaisuuden.

2.10 EU-lainsäädäntö

2.10.1 Schengenin rajasäännöstö

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/399 (jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*) säädetään Schengen-alueen sisärajasta ja ulkorajasta, rajanylityspaikoista, rajavallvonnasta ja rajatarkastuksista. Schengenin rajasäännöstön tarkoituksena on edistää henkilöiden vapaata liikkumista Euroopan unionin alueella.

Schengen-alueen ulkorajalla tarkoitetaan Schengen-alueeseen kuuluvan ja kuulumattoman valtion välistä rajaa, ja Schengen-alueen sisärajalla puolestaan Schengen-alueeseen kuuluvien valtioiden välistä rajaa. Schengenin rajasäännöstön 22 artiklan mukaan Schengen-alueen sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Rajasäännöstön 2 artiklan 11 kohdan mukaan rajatarkastuksilla tarkoitetaan rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä. Rajasäännöstössä on myös tarkemmat säännökset rajatarkastusten suorittamisesta.

Schengenin rajasäännöstön 14 artiklan mukaan pääsy jäsenvaltioiden alueelle on evättävä kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä kaikkia rajasäännöstössä säädettyjä maahantuloedellytyksiä. Tämä ei kuitenkaan rajoita turvapaikkaoikeutta koskevien erityismääräysten soveltamista eikä kansainvälistä suojelua tai viisumien myöntämistä pitkäaikaista oleskelua varten. Artiklan mukaan pääsy voidaan evätä vain perustellulla päätöksellä, jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt. Päätöksen tekee kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen ja se tulee voimaan välittömästi. Henkilöillä, joiden pääsy on evätty, on oikeus hakea muutosta päätökseen. Muutoksenhaku ei kuitenkaan lykkää pääsyn epäämispäätöksen täytäntöönpanoa.

Schengenin rajasäännöstön 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan noudatettava täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta (ml. EU:n perusoikeuskirja), asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta (ml. Geneven pakolaisyleissopimus), kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Asetuksen 7 artiklan mukaan rajavartioiden on tehtäviään hoitaessaan kunnioitettava täysimääräisesti ihmisarvoa, erityisesti niissä tapauksissa, joihin liittyy haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Toimenpiteiden, joita he tehtäviään hoitaessaan toteuttavat, on oltava oikeassa suhteessa toimenpiteille asetettuihin tavoitteisiin.

2.10.2 Kansainvälinen suojelu ja yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvataan oikeus turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven pakolaisyleissopimuksen ja sen pakolaisten oikeusasemaa koskevan lisäpöytäkirjan sekä EU:n perussopimusten mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklassa kielletään joukkokarkotukset ja todetaan, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osasto koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, ja siihen kuuluu muun muassa rajavallvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevia määräyksiä. Kyseinen alue kuuluu jaetun toimivallan alaan (SEUT 4

artiklan 2 kohdan j alakohta), mikä tarkoittaa sitä, että EU:n toimenpiteet rajoittavat jäsenvaltioiden toimenpiteitä. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa. Siltä osin kuin EU-säädöksessä säädetään jostain asiasta, kyseinen sääntely sitoo jäsenvaltioita. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kunnioitetaan SEUT 67 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

Kyseiseen osastoon sisältyvässä 78 artiklassa määrätään yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä. Artiklan mukaan unionin turvapaikkapolitiikan on oltava Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaista.

2.10.3 Menettelydirektiivin vaatimukset

Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin EU-säädös on menettelydirektiivi. Siinä säädetään tyhjentävästi säännöistä, joiden nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Hakemus katsotaan direktiivin mukaan tehdyksi, kun henkilö on ilmaissut halunsa hakea kansainvälistä suojelua viranomaiselle jäsenvaltion alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueella. Hakemuksen tehneelle henkilölle, hakijalle on tämän jälkeen annettava mahdollisuus muodollisesti jättää hakemus toimivaltaiselle viranomaiselle ja hakemus on myös rekisteröitävä.

Direktiivi sisältää säännökset mm. käytettävistä menettelyistä, hakemuksen tutkintaa ja päätöksentekoa koskevista vaatimuksista, toimivaltaisista viranomaisista, hakijan oikeuksista ja oikeusturvasta menettelyn aikana, hakijan oikeudesta jäädä maahan hakemuksen tutkimuksen ja valitusmenettelyn ajaksi sekä poikkeuksista tähän. Hakemus voidaan direktiivin mukaan jättää sisällöllisesti tutkimatta tietyissä tilanteissa. Tällöinkin hakijaa kuullaan henkilökohtaisessa puhutellussa ja asiasta tehdään päätös, josta on oikeus valittaa direktiivin säännösten mukaan. Direktiivin mukainen tutkimatta jättäminen ei tarkoita sitä, että hakija voidaan poistaa maasta ilman hänen hakemukseensa tehtyä päätöstä.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintamenettelyssä hakijalla on yleensä oltava vähintään seuraavat oikeudet: oikeus jäädä maahan, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä; oikeus käyttää tulkkia asiansa esittämiseen, jos viranomaiset kuulevat häntä; mahdollisuus olla yhteydessä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) edustajaan ja järjestöihin, jotka tarjoavat kansainvälistä suojelua hakeville neuvontaa; oikeus saada päätös asianmukaisesti tiedoksi ja saada tieto päätöksen perusteluina olevista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista; mahdollisuus pyytää neuvoa oikeudelliselta tai muulta neuvonantajalta; oikeus saada tietoja oikeudellisesta asemastaan menettelyn ratkaisevissa vaiheissa kielellä, jota hän ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän; ja, jos päätös on kielteinen, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimissa. Hakijoille tulee myös kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista annetusta direktiivistä (jäljempänä *vastaanottodirektiivi*, 2013/33/EU) oikeuksia ja velvollisuuksia. Heille on muun muassa annettava kyseisessä direktiivissä säädetty vastaanottopalvelut hakemuksen tekemisestä lähtien.

Menettelydirektiivin tavoite on taata tosiasiallinen eli mahdollisimman helppo pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn. Direktiivin johdantokappaleen 25 mukaan, jotta suojelua tarvitsevat henkilöt voidaan tunnustaa asianmukaisesti Geneven yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua, jokaisella hakijalla olisi oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä

mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja olla näihin yhteydessä asianmukaisella tavalla, niin että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat, sekä riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa. Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omista nimissään tai kolmannen henkilön välityksellä. Menettelydirektiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Viranomaisten on saman artiklan mukaan myös rekisteröitävä tehty hakemus. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan sitä, kun henkilö pyytää suojelua jäsenvaltiosta ja jättämisellä hakemuksen muodollista jättämistä oikealle viranomaiselle. Oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja pääsy turvapaikkamenettelyyn on edellytyksenä ensinnäkin sille, että kunnioitetaan oikeutta saada hakemus tutkituksi ja toiseksi, että taataan tehokkaasti perusoikeuskirjan 18 artiklan mukainen oikeus turvapaikkaan. Unionin lainsäädännössä on siis asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus eikä tähän velvoitteeseen ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltaa.

2.10.4 Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Unionin tuomioistuin on useassa eri tuomiossaan korostanut edellä mainittua jäsenvaltioille unionin lainsäädännössä asetettua velvollisuutta käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Viimeksi tuomiossa, joka koski välineellistetyn maahantulon tilannetta Liettuan Valko-Venäjän vastaisella rajalla vuonna 2021, C-72/22 PPU, *M.A* (ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022).

Kyseinen Liettuan ylimmän hallintotuomioistuimen tekemä ennakkoratkaisupyyntö käsitteli muun muassa jäsenvaltion mahdollisuuksia rajoittaa pääsyä turvapaikkamenettelyyn jäsenvaltion alueella tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta. Perustellakseen kansallisen lainsäädännön rajoituksia, jotka koskevat oikeutta tehdä alueella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, Liettuan hallitus vetosi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, joka Liettuan tasavaltaan kohdistuu sen rajoilla erityisesti Valko-Venäjältä tulevien ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi.

Ratkaisussaan unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstellölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (56 kohta).

Unionin tuomioistuin painotti tuomiossa mm. menettelydirektiivin tavoitetta taata tosiasiallinen eli mahdollisimman helppo pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn. Toisaalta oikeus tehdä hakemus on edellytyksenä ensinnäkin sille, että kunnioitetaan oikeuksia siihen, että kyseinen hakemus rekisteröidään ja voidaan jättää ja tutkia menettelydirektiivissä säädettyissä määräaajoissa, ja toiseksi viime kädessä turvapaikkaoikeuden tehokkuudelle, sellaisena kuin se taataan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa (60 ja 61 kohdat). Unionin tuomioistuimen mukaan edes sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla jätettiin viranomaiselle harkintavaltaa kyseisessä poikkeustilassa tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hakijan haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella ei täyttänyt menettelydirektiivin 6 artiklan vaatimusta (66 kohta).

Ratkaisussaan tuomioistuin viittasi myös rajamenettelyyn yhtenä keinona vastata ennakkoratkaisupyyntöön mukaiseen tilanteeseen. Tuomioistuimen mukaan menettelydirektiivi ja erityisesti sen rajamenettelyä koskeva 43 artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön rajoillaan sovellettavia erityismenettelyjä, joiden tarkoituksena on arvioida kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä tilanteissa, joissa hakijan käyttäytyminen viittaa siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton tai merkitsee väärinkäyttöä. Jäsenvaltiot voivat näiden menettelyjen avulla hoitaa unionin ulkorajoilla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat velvollisuutensa ilman, että olisi tarpeen soveltaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 72 artiklan mukaista poikkeusta. Artiklan mukaan kyseisen sopimuksen kolmannen osan V osaston määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (74 kohta).

Kyseisessä tuomiossa arvioitu Liettuan lainsäädäntö koski nimenomaan sotatilaa, poikkeustilaa tai hätätilannetta, joka johtuu ulkomaalaisten joukoittaisesta maahantulosta. Tuomiossa ei viitata tilanteeseen, jossa vieras valtio käyttää maahantulijoita välineenä vaikuttaakseen EU:n jäsenvaltioon. Laajamittaiseen maahantuloon liittyen unionin tuomioistuin on useissa muissakin tuomioissa toistanut periaatteen jäsenvaltion velvoitteesta tutkia sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. (C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020), kohdat 102–106; C-36/20 PPU (ECLI:EU:C:2020:495, 25.6.2020), kohta 63, C-821/19, (ECLI:EU:C:2021:930, 16.11.2021), kohta 80.) Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä C-808/18 (ECLI:EU:C:2020:1029, 17.12.2020) tuomioistuin korosti lisäksi, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti (127 kohta). Tuomioistuin on lisäksi Unkaria koskien todennut velvollisuudesta jättää tarvittaessa soveltamatta sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka on vastoin sellaista unionin säännöstä, jolla on välitön oikeusvaikutus, koskevan kansallisten tuomioistuinten lisäksi kaikkia sellaisia valtion elimiä, kuten esimerkiksi hallintoviranomaisia, joiden tehtävänä on toimivaltansa rajoissa soveltaa unionin oikeutta (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU (EU:C:2020:367, 14.5.2020), kohta 183). Unkaria koskevissa tuomioissa tuomioistuin on ottanut kantaa nimenomaan laajamittaiseen maahantuloon.

Tuoreessa Puolaan liittyvässä tuomiossa, C-392/22, (ECLI:EU:C:2024:195, 29.2.2024) tuomioistuin on käyttänyt termiä ”pushback-menettely” Puolan Valko-Venäjän rajalla harjoittamasta toiminnasta. Tuomio koskee kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja □menettelyjen vahvistamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013 (vastuunmäärittämisasetus) ja sitä, voidaanko hakija siirtää hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan valtioon (Puola), jos se on hakijan kertoman mukaan loukannut vakavasti ja järjestelmällisesti unionin oikeutta kolmannen maan kansalaisia kohdellessaan kohdistaessaan ulkorajoillaan pushback-menettelyjä kolmansien maiden kansalaisiin, jotka pyrkivät jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ja ottaa heitä rajanylityspaikoillaan säilöön. Tuomiossa tarkastellaan myös, ovatko tällaiset loukkaukset omiaan asettamaan siinä määrin kyseenalaiseksi jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteen soveltamisen, että ne ovat esteenä siirrolle, tai edellyttävätkö ne ainakin sitä, että pyynnön esittävä jäsenvaltio, joka haluaa toteuttaa siirron, varmistuu siitä, että jos siirto toteutetaan, asianomaiseen kansainvälistä suojelua hakevaan henkilöön ei kohdistu perusoikeuskirjan 4 artiklan vastaisen kohtelun vaaraa.

Tuomioistuin toistaa useammassa aikaisemmassa tuomiossaan lausutun periaatteen menettelydirektiivin 6 artiklan pääsystä turvapaikkamenettelyyn ja sen kytköksestä perusoikeuskirjan 18 artiklaan. Pushback-menettelynä tuomioistuin pitää menettelyjä, joilla käytännössä poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka pyrkivät jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, tai poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka ovat jättäneet tällaisen hakemuksen unionin alueelle tullessaan, ennen kuin hakemus on tutkittu unionin lainsäädännössä säädetyllä tavalla. Tällaiset menettelyt ovat vastoin menettelydirektiivin 6 artiklaa (50 kohta). Pushback-menettely on tämän yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustavan osatekijän vastainen, koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämisestä ja tarkastelusta muodostuvan menettelyn kulun unionin lainsäädännössä säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti (52 kohta). Pushback-menettelyllä voidaan loukata myös palautuskiellon periaatetta, jos loukkaus muodostuu siitä, että henkilöitä, jotka pyrkivät tekemään unionissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, lähetetään takaisin kolmanteen maahan, jonka alueella heihin kohdistuu edellä mainittu vaara (53 kohta). Tuomiossa otettiin kantaa siihen, voidaanko hakija siirtää vastuunmäärittämisasetuksen mukaan toisesta jäsenvaltiosta hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaan Puolaan, kun se hakijan kertoman mukaan on vakavasti ja järjestelmällisesti loukannut unionin oikeutta kolmannen maan kansalaisia kohdellessaan kohdistaessaan ulkorajoillaan pushback-menettelyjä kolmansien maiden kansalaisiin. Tuomiossa ei oteta kantaa siihen, onko Puola näin toiminut ja jos olisi, olisiko unionin lainsäädännöstä poikkeamiseen ollut joku hyväksytty peruste.

EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

2.10.5 Mahdollisuudet poiketa menettelydirektiivin vaatimuksista

Menettelydirektiivi ei sisällä säännöksiä, joilla voitaisiin varsinaisesti poiketa direktiivin velvoittavista säännöksistä. Ainoa poikkeustilanne, jonka perusteella direktiivissä jätetään jäsenvaltioille jonkin verran liikkumavaraa, on se, jossa suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti. Liikkumavara liittyy näissä tilanteissa hakemuksen rekisteröintiä ja tutkintaa koskevien määräaikojen pidentämiseen ja tutkintaa suorittaviin viranomaisiin.

Menettelydirektiivin mukaan hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan menettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä. Poikkeus tähän pääsääntöön voidaan tehdä vain erikseen säädetyissä uusintahakemustilanteissa ja silloin, kun hakija luovutetaan esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden nojalla. Laajamittainen maahantulo tai muukaan poikkeustilanne ei muodosta poikkeusta tälle pääsäännölle.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohta on osa turvapaikka-asioita koskevaa yhteistä politiikkaa ja samalla nimenomainen oikeusperusta joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa toimimiselle ja mahdollisille väliaikaisille toimille. Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta toimia yksin tähän artiklakohtaan vedoten, vaan komissiolla on asiassa aloiteoikeus. Neuvosto hyväksyy siinä tarkoitetut toimenpiteet komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan. Kyseisessä kohdassa tarkoitetut väliaikaiset toimenpiteet ovat luonteeltaan poikkeuksellisia. Niitä voidaan ottaa käyttöön vain siinä tapauksessa, että kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhden tai useamman jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmälle ongelmia, joiden kiireellisyys ja vakavuus ylittävät tietyn kynnyksen.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään (yhdistetyt asiat C-643/15 ja 647/15 *Slovakian tasavalta ja Unkari v. neuvosto*, EU:C:2017:631, 6.9.2017) todennut, että kohdan nojalla hyväksytyillä väliaikaisilla toimenpiteillä voidaan lähtökohtaisesti myös poiketa lainsäädäntötoimien säännöksistä, mutta tällaiset poikkeukset on rajattava sekä aineellisen että ajallisen soveltamisalansa osalta siten, että niillä vastataan väliaikaisen välineen avulla nopeasti ja tehokkaasti vain täsmällisesti määritettyyn kriisitilanteeseen. Tuomioistuin kuitenkin korosti suhteellisuusperiaatteen edellyttävän, että säännöksen tavoitteiden tulee olla toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi komissio antoi 1.12.2021 SEUT 78(3) artiklan nojalla ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. Ehdotuksella pyrittiin luomaan turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva hätätilamenettely, jota sovellettaisiin henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Ehdotetut toimet liittyivät turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräaikaisten pidentämiseen jopa neljään viikkoon; rajamenettelyn soveltamisalan laajentamiseen tietyin edellytyksin kaikkiin hakijoihin; aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamiseen perustarpeisiin, joilla tarkoitetaan ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhoitoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien; sekä hakemukseen tehdyn päätöksen jälkeisen paluumenettelyn helpottamiseen mahdollistamalla poikkeaminen EU-säännöksistä.

Vaikka Latvialle, Liettualle ja Puolalle ei ehdotettukaan mahdollisuutta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan, todettiin päätösehdotuksen johdantokappaleessa 25, että "rajalla on välttävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisten jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisia keinoja, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja neuvoston päätöksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi." Jäsenvaltiolla on siis oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Ehdotuksesta ei koskaan tehty neuvostossa päätöstä Puolan vastustettua sitä.

2.10.6 Välineellistetty maahantulo tulevassa EU-lainsäädännössä

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, COM(2020) 609, 23.9.2020, E 125/2020 vp) maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, kutsumanimenä pakti). Tiedonanto kattoi politiikan kaikki keskeiset alueet ja käynnisti uudelleen yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joista yksi oli ehdotus asetukseksi toimista muuttoliikkeen kriisi- ja force majeure -tilanteissa (KOM(2020) 613 lopullinen, jäljempänä *kriisiasetus*, U 61/2020 vp). Neuvoston neuvotteluissa ehdotukseen sisällytettiin myös säännökset toimimisesta

muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa, jotka perustuvat komission joulukuussa 2021 antamaan asetusehdotukseen (KOM(2021) 890 lopullinen, U 15/2022 vp). Tässä ehdotuksessa esitettiin ensimmäistä kertaa turvapaikkamenettelyä koskevaan EU-lainsäädäntöön toimia, joita olisi mahdollista käyttää välineellistämistilanteessa. Kriiasetusehdotus liittyy kiinteästi myös ehdotukseen muuttoliikkeen hallintaa koskevaksi asetukseksi (KOM(2020) 610 lopullinen, jäljempänä *hallinta-asetus*, U 62/2020 vp) ja muutettuun ehdotukseen asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta (KOM(2020) 611 lopullinen, jäljempänä *menettelyasetus*, U 34/2016 vp). Neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat joulukuussa 2023 päässeet ehdotuksista poliittiseen yhteisymmärrykseen ja ne on tarkoitus hyväksyä vielä tällä lainsäädäntökaudella keväällä 2024. Soveltaminen alkaisi kahden vuoden kuluttua keväällä 2026.

Ehdotuksen alkuperäiseen soveltamisalaan kuuluivat toimet kriisitilanteessa ja muuttoliikkeen *force majeure* -tilanteessa ja näin on edelleen. Tämän lisäksi asetuksen soveltamisalaa on laajennettu muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteisiin, joita pidettäisiin yhtenä kriisitilanteen muotona. Välineellistämisen määritelmä olisi sisällöllisesti sama, kuin Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa asetusehdotuksessa (KOM(2021) 891 lopullinen, U 7/2022 vp). Muuttoliikkeen välineellistämisenä pidettäisiin tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen ei-valtiollinen toimija ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla tai helpottamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Asetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa jäsenvaltio voisi pyytää komissiolta tilanteensa arviointia ja mahdollisuutta poiketa tietyistä unionin säädöksistä ja/tai pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättäisi komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Ehdotettu on linjassa muuttoliikkeen hallinta-asetuksen kanssa, eli yhteisvastuuseen osallistuminen on jäsenvaltioita velvoittavaa myös kriisi- ja välineellistämistilanteessa, mutta jäsenvaltioilla on mahdollisuus valita, mitä toimia se olisi valmis toteuttamaan. Toteutettavia toimia voisivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet.

Ehdotuksen keskeinen osa on mahdollisuus kriisi-, *force majeure* ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa poiketa tietyistä menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen säännöksistä. Jäsenvaltiot voisivat mm. pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiäikää, rajamenettelyn ja paluورajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiäikää voitaisiin pidentää jopa neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluورajamenettelyn kestoa voitaisiin pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta ja rajamenettelyssä voitaisiin tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei olisi välineellistämistilanteessa kriiasetuksen mukaan mahdollista tehdä.

2.10.7 Kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus EU-oikeudessa

EU-oikeudessa tunnustetaan kansallisen turvallisuuden erityinen merkitys. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion

tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Siitä ei voida kuitenkaan tehdä yleistä päätelmää, jonka mukaan kaikki kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäisivät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

EU:n perussopimukseen sisältyy useita nimenomaisia poikkeusmääräyksiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vastaavia viittauksia on myös EU:n lainsäädännössä.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artikla sisältyy sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon. Artiklalla on liityntä SEU 4 artiklan 2 kohtaan. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Tätä poikkeusmahdollisuutta on unionin tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti, kuten yleensä poikkeusmääräyksiä. (esimerkiksi yhdistetyt asiat *komissio v. Puola* C-715/17, *komissio v. Unkari* C-718/17 ja *komissio v. Tšekin tasavalta* C-719/17 (2.4.2020), kohta 144 oikeustapausviitteineen) Jäsenvaltion olisi pystyttävä näyttämään toteen se peruste, jonka nojalla jokin poikkeuksellinen maahantulon tilanne aiheuttaisi SEUT 72 artiklassa mainitun uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Arvio olisi aina tehtävä tilannekohtaisesti.

Keskeistä poikkeusmahdollisuutta arvioitaessa on se, mikä merkitys artiklan käsitteille ”yleinen järjestys” ja ”sisäinen turvallisuus” on annettava. Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on laajaa harkintavaltaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimien osalta, mutta tällöinkin jäsenvaltioilla on velvollisuus kunnioittaa EU:n perussopimuksia. Esimerkiksi arvioidessaan toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot rajoittavat vapaata liikkuvuutta kansallisen turvallisuuden nojalla, tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansallisten tarpeet voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että rajoitusten tulee olla asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yleisen järjestyksen käsitteen on oikeuskäytännössä kuitenkin katsottu edellyttävän, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Yleisen turvallisuuden osalta merkityksellistä on puolestaan muun muassa se, onko olemassa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Edellytysten täyttymistä olisi arvioitava tapauskohtaisesti (*Aladzhov*, C-434/10, 17.11.2011, kohta 35 ja *Tsakouridis*, C-145/09, 23.11.2010, kohdat 43 ja 44 sekä *Jipa*, C-33/07 10.7.2008, kohta 23 oikeustapausviitteineen. Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, kohdat 197 ja 198 oikeustapausviitteineen).

Unionin tuomioistuin on viime vuosina ottanut kantaa SEUT 72 artiklan soveltumiseen joukoittaisen maahantulon tilanteissa. Edellä mainituissa Liettuaa (C-72/22 PPU, *M.A*) ja Unkarin rikkomusmenettelyä (C-808/18) koskevista tapauksista valtiot vetosivat tuomioistuimessa kyseiseen artiklaan perustellakseen unionin lainsäädännöstä poikkeamista. Liettua vetosi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, joka Liettuan tasavaltaan kohdistui sen rajoilla erityisesti Valko-Venäjältä tulevien ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi. Unkarin mielestä kyseisessä 72 artiklassa sallittiin poikkeaminen niistä SEUT 78 artiklan nojalla annetuista unionin säännöistä, jos näiden

sääntöjen noudattaminen estäisi jäsenvaltioita hallinnoimasta asianmukaisesti kansainvälisen suojelun hakijoiden joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa hätätilannetta.

Tuomioistuin toisti molemmissa tapauksissa aiemmissa tuomioissaan esittämänsä, että poikkeuksia on aina tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että SEUT 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. (C-72/22 PPU, *M.A.*, kohta 71 ja C-808/18, kohta 215) Tuomioistuin jatkoi edelleen, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT) määrätään sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista ainoastaan tietyissä tarkoin määritellyissä tapauksissa. Niistä ei voida päätellä, että sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen. (C-72/22 PPU, *M.A.*, kohta 70 ja C-808/18, kohta 214)

Liettuan osalta tuomioistuin totesi, että Liettua ei myöskään täsmentänyt, mikä vaikutus unionin lainsäädännöstä poikkeamisella olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseessä olevassa hätätilanteessa, joka liittyy ulkomaalaisten joukoittaiseen maahantuloon. Tuomioistuin katsoi menettelydirektiiviin sisältyvien menettelyjen, kuten rajamenettelyn, olevan sellaisia, joita jäsenvaltio voi ottaa rajoillaan käyttöön hoitaakseen unionin ulkorajoilla yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevat velvollisuutensa ilman, että olisi tarpeen soveltaa SEUT 72 artiklan mukaista poikkeusta tilanteissa, joissa hakijan käyttäytyminen viittaa siihen, että hänen hakemuksensa on ilmeisen perusteeton tai merkitsee väärinkäyttöä (kohdat 73 ja 74).

Huomioiden unionin tuomioistuimen viimeaikaisen oikeuskäytännön, voidaan todeta, että vakavan uhan olemassaoloa olisi vaikea perustella yksistään turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla eli pelkällä joukoittaisella maahantulolla. Kuten jo aiemmin on todettu, EU-tuomioistuimessa käsitellyt tapaukset ovat liittyneet laajamittaiseen maahantuloon ja olleet siten erilaisia kuin nyt Suomessa oleva tilanne. Tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa. Näin ollen tuomioistuin ei ole myöskään ottanut kantaa, olisiko tällaisessa tilanteessa poikkeaminen EU-sekundaarilainsäädännöstä SEUT 72 artiklan mukaisesti yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa mahdollista. Poikkeamista tulisikin tarkastella siitä näkökulmasta, ovatko rajoitukset asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja olisiko kyse yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Lisäksi tilannetta tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, aiheutuuko siitä valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua

maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin ja varmistaa viranomaisten toimintamahdollisuudet myös niiden aikana.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Jos valtioneuvosto olisi tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin. Maahan saapunut henkilö poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen erityisesti nopeasti vaikeutuvassa rajatilanteessa parantaisi merkittävästi Rajavartiolaitoksen kykyä tilanteen hallintaan ja aiheuttaisi Suomea painostavalle taholle haasteita. Rajoituspäätöksen yhtenä hyötynä voidaan arvioida olevan sen ennalta estävyys. Menettely toisi merkittävää lisäarvoa myös maastorajan tilanteen hallintaan ja poikkeuksellisiin tilanteisiin, joissa maahantulijat käyttävät hyväkseen väkivaltaa tai suurta lukumääräänsä.

Sääntelyn tavoitteena on myös osaltaan turvata viranomaisten riittävyys poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotetun sääntelyn avulla olisi mahdollista vähentää aluksi muualla kuin valtakunnanrajalla ja sen välittömässä läheisyydessä tilanteen hallintaan sitoutuvien viranomaisten resurssien määrää. Näitä resursseja olisivat esimerkiksi järjestelykeskusten, vastaanottojärjestelmän ja palautusjärjestelmän toimiseksi sekä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi sisämaassa varatut resurssit. Välineellistetyllä maahantulolla voi olla vaikutuksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin. Vaikutukset kohdistuisivat kansallisten viranomaisten lisäksi myös kansainvälistä tukea antaviin virastoihin ja viranomaisiin. Välineellistettyjen maahantulijoiden nopea maasta poistaminen vähentäisi myös tuomioistuinten ja toimivaltaisten viranomaisten säilöönotto-, pakkokeino- ja turvaamistoimenpiteitä koskevien päätösten sekä niiden toimeenpanoon tarvittavien resurssien määrää.

Uusien toimivaltuuksien käyttöönotto edellyttäisi toimintaan osallistuvien viranomaisten sisäistä ohjeistusta ja koulutusta tarkoituksenmukaisista toimintatavoista ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisesta.

4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen

Venäjän Suomeen kohdistama vaikuttaminen on johtanut siihen, että itärajan liikennettä on jouduttu kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi rajoittamaan ja rajanylityspaikkoja sulkemaan sekä turvapaikan hakeminen keskittämään pois itärajalta. Suomelle on aiheutunut Venäjän toiminnasta erittäin suuret kustannukset muun muassa siksi, että itärajalle on jouduttu rakentamaan esteaitaa, rajavartiointia on jouduttu lisäämään ja viranomaiset ovat joutuneet pitkäaikaisesti varautumaan muun muassa varustautumalla ja harjoittelemalla laajamittaiseen maahantuloon eri muodoissaan.

Suomella on velvollisuus suojata ulkorajaansa laittomilta rajanylityksiltä sekä varmistaa turvallisuus raja-alueella ja valtion sisällä. Suvereenilla valtiolla on oikeus kontrolloida pääsyä alueelleen. Maahantulon välineellistämiseen vastaamisen seurauksena on ollut, että normaali rajanylitysliikenne on jouduttu keskeyttämään ja tältä osin yksilöiden oikeudet ja vapaudet toteutuvat tällä hetkellä hyvin rajoitetusti itärajalla. Kuten edellä esityksessä on tuotu esiin, Venäjä pystyy halutessaan luomaan pitkäaikaisen häiriötilanteen Suomen itärajalle välineellistämällä maahantulijoita.

Toiminnassa, jossa vieras valtio sekaantuu toisen suvereenin valtion asioihin pyrkien vaikuttamaan sen sisäisiin asioihin epäasiallisesti painostamalla ja ohjaamalla kansainvälisen suojelun hakijoita sen rajalle, on kyse kohdevaltion täysivaltaisuuden loukkaamisesta. Vieraan valtion toiminta on omiaan heikentämään myös kansallista turvallisuutta esityksen 2 luvussa ja jäljempänä säännöskohtaisissa perusteluissa kuvatulla tavalla. Esitetty uusi laki toisi tähän olennaisen ratkaisun.

Esityksessä ehdotettavalla lailla parannettaisiin Suomen kykyä varmistaa kansallinen turvallisuutensa ja täysivaltaisuutensa tilanteessa, jossa muut käytettävissä olevat keinot eivät ole toimivia. Välineellistettyjen maahantulijoiden maahan saapumisen estäminen ja maasta poistaminen esitetysti torjuiisi vaikuttamista, kansalliselle ja yleiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkia sekä rajoittaisi mahdollisuuksia kyseenalaistaa täysivaltaisuus. Maahanpääsyn estäminen olisi turvallisuuden varmistamisen pääsääntö sekä rajanylityspaikoilla että maastorajalla. Estämisen lisäksi maasta poistaminen menettelytapoineen täydentäisi kokonaisuutta niiden osalta, jotka ovat jo saapuneet maahan, mutta eivät kuulu niihin henkilöihin, joiden maahanpääsy voidaan lain soveltamisen yhteydessä sallia. Ensisijaisesti lailla pyrittäisiin yleiseen ja erityiseen ennalta estävyyteen. Menettelyn tarkoituksena olisi poistaa lainsäädännöstä aukko, johon tarttumalla vieras valtio voi vaikuttaa välineellistetyillä maahantulijoilla Suomeen. Aukon poistaminen johtaisi yleiseen ennalta estävyyteen. Erityinen ennalta estävyys saavutettaisiin erityisesti silloin, kun yksittäiset maahantulijat huomaisivat menettelynsä turhaksi ja ymmärrys tästä leviäisi niiden joukossa, jotka Suomeen pyrkivät riskeistä huolimatta.

EU:n ja Venäjän välillä on voimassa oleva takaisinottosopimus (neuvoston päätös 2007/341/EC), tätä täydentävä Suomen ja Venäjän välinen täytäntöönpanopöytäkirja (laki 946/2012 ja valtioneuvoston asetus 20/2013) sekä Schengenin rajasäännösten mukainen maahanpääsyn epäämismenettely, joita on toteutettu ennen rajanylityspaikkojen sulkemista. Mainittujen sopimusten nojalla näiden kuitenkin estämättä, pitkäaikaiseen käytäntöön nojaten sekä Venäjän viranomaisten antamien tietojen perusteella maasta poistamista voidaan pitää toteuttamiskelpoisena myös valmisteltavana oleva lainsäädännön olosuhteissa. Erityisesti maastorajan laittomasti ylittäneiden henkilöiden palauttamista on viime aikoihin saakka erikseen pyydetty. Vastaavan tyyppisissä välineellistämisen tilanteissa Latvian, Liettuan ja Puolan rajoilla palautukset toimivat edelleen.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun lainsäädännön soveltamista edeltäisi todennäköisesti pitkittynyt tilanne, joka olisi jo edellyttänyt huomattavia viranomaistoimenpiteitä. Rajavartiolaitos olisi tehostanut tiedustelua, rajavalvontaa ja rikostorjuntaa. Rajavalvontaa olisi lisätty maalla, ilmassa ja merellä, rajatarkastukset olisi tehty aiempaakin tarkemmin rajanylityspaikoilla ja ulkomaalaisvalvontaa olisi lisätty. Partioita olisi varustettu erilaisiin tilanteisiin varautumiseksi ja teknisen valvonnan laitteiden määrää olisi lisätty. Rajavartiolaitos olisi varautunut ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikoilla ja käyttämään joukkojenhallintaresursseja sekä rakentanut itärajalle tilapäisiä estelaitteita. Turvapaikanhakijoiden rekisteröintiä olisi tehostettu lisähenkilöstöllä. Euroopan raja- ja merivartiovirasto olisi todennäköisesti tukemassa Suomea itärajan tilanteen hallinnassa. Tilanteen hallitsemiseksi Rajavartiolaitos olisi joutunut teettämään henkilöstöllään tavanomaista merkittävästi enemmän yli-, ilta-, yö- ja viikonlopputöitä sekä ylläpitänyt toimintavalmiutta lisäämällä henkilöstön varallaoloa, sekä palkannut uusia määräaikaista virkamiehiä. Myös esimerkiksi virkamatka-, tulkkaus-, kuljetus- ja tilakustannukset olisivat kohonneet.

Edellä kuvattujen ylimääräisten kustannusten voitaisiin arvioida jatkuvan ja lisääntyvän lain tarkoittamissa tilanteissa, mutta niiden määrää ei voida etukäteen arvioida tarkasti. Se riippuisi Suomeen sääntöjenvastaisesti pyrkivien henkilöiden määrästä ja toimintatavoista kuten mahdollisesta valmiudesta käyttää voimaa. Tilanteen kesto vaikuttaisi kustannuksiin. Lainsäädännön tarkoittamien toimenpiteiden toteuttaminen olisi joka tapauksessa hyvin paljon henkilöresurssia sitovaa. Ensisijaisesti maahantulo tulisi välineellistämistilanteissa estää, mikä vaatisi huomattavasti henkilö- ja materiaaliressursseja etenkin maastorajan aitaamattomilla osioilla. Samoin maahan tulleiden henkilöjoukkojen hallinta ja asianmukainen menettely maastapoistamistilanteissa sekä uudelleen maahan saapumisen estäminen vaativat erittäin paljon henkilöstöresurssia ja materiaalista varustautumista.

Esimerkiksi vuodenvaihteessa 2023–2024 kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi ja rajanylityspaikkojen sulkemiseksi tehty toimenpiteet ja hankinnat aiheuttivat tehostetun toiminnan käynnistyttyä Rajavartiolaitokselle ylimääräisiä kuluja noin 1,2 miljoonaa euroa viikossa. Näistä kuluista ylimääräisiä henkilöstökuluja syntyi noin 450 000 euroa viikossa ja matkustamiskuluja noin 50 000 euroa viikossa. Ylimääräisten kulujen määrään vaikuttaa olennaisesti tilanteessa tarvittavien täydentävien hankintojen, muun muassa tilapäisten estelaitteiden tai lisättävän valvontatekniikan, määrä. Myös vuodenajalla on merkitystä tilapäisten rakenteiden tarpeeseen ja välillisesti muihin kuluihin, kuten lämmitys-, sähkö- ja siivouskuluihin. Ylimääräisten kustannusten seurannassa käytetään projektikoodia, ja raskaamman kaluston käyttötunteja seurataan erikseen. Tilanteen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset haetaan lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti. Ylimääräisiin kustannuksiin mahdollisesti käytettävät ulkopuolisen rahoituksen mekanismit (esimerkiksi EU:n BMVI-rahoitusinstrumentin hätäapurahoitus) hyödynnetään täysimääräisesti, millä pyritään minimoimaan Suomen valtiolle aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

Edellä kuvatun tilanteen edellyttämä moniviranomaistoiminta aiheuttaisi lisäkustannuksia myös muun muassa poliisille, Puolustusvoimille, Maahanmuuttovirastolle ja Tullille.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotetun 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi laissa säädetyin edellytyksin päättää rajoittaa määräaikaaisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Ehdotetun 5 §:n mukaan kansainvälistä suojelu koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan,

jos se olisi rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Hakemus otettaisiin vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Ehdotettu sääntely on merkityksellinen perustuslakiin, useaan ihmisoikeussopimukseen sekä EU-oikeuteen sisältyvän ehdottoman palauttamiskiellon näkökulmasta. Palauttamiskiellon noudattaminen varmistetaan yleensä käytännössä ottamalla turvapaikkahakemus vastaan ja selvittämällä turvapaikanhakijan yksilöllinen tilanne. Ehdotus tarkoittaisi sitä, että oikeus hakea turvapaikkaa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella toteutuisi ainoastaan lasten, joidenkin vammaisten henkilöiden ja tiettyjen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla sekä henkilöiden, joiden kohdalla rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että he ovat todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Palauttamiskiellon lisäksi ehdotus on merkityksellinen usean muun perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus elämään, kidutuksen kieltä, oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, syrjinnän kieltä sekä joukkokarkotuksen kieltä. Koska turvapaikanhaun välineellistämisen valtiollisen vaikuttamisen välineenä voi katsoa jo sellaisenaan rikkovan kansainvälistä oikeutta, on välineellistämisen torjunnalla ainakin välillisesti myös myönteisiä välillisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle ja kansainvälisen oikeuden noudattamiselle.

Palautuskielto

Esitetty sääntely tarkoittaisi poikkeamista ehdottomasta palautuskiellosta (Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artikla, EIS 3 artikla, KP-sopimuksen 2, 6 ja 7 artiklat ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla), mikäli katsottaisiin, että maahanpyrkijöiden asiaa ei tutkittaisi kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. Kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa ehdottomasta palauttamiskiellosta.

Myös perustuslaissa säädetään palauttamiskiellosta. Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiellolla pyritään toisin sanoen varmistamaan, ettei ketään tuomita kuolemanrangaistukseen ja ettei ulkomaalainen joudu kidutetuksi tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi.

Turvapaikkahakemuksen jättämisen estäminen liittyy palautuskiellon varmistamiseen ja se olisi ongelmallista perustuslain ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Perustuslaissa säädetyn palauttamiskiellon esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52) mukaan ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Palauttamiskiellosta todetaan mm. seuraavaa: ”Vaikka säännöksessä ei mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä, sillä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen.” Jos turvapaikkahakemusta ei tutkittaisi asianmukaisesti, viranomaisen voisi olla käytännössä mahdotonta saada tietoa henkilön mahdollisesta riskistä joutua esimerkiksi vainotuksi tai kidutetuksi. Ehdotettu sääntely ei turvaisi jokaiselle maahanpyrkijälle oikeutta hakea turvapaikkaa ja menettelyllistä suojaa siinä paikassa ja hetkessä, vaan oikeudet toteutuisivat tältä osin valikoivasti.

Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan Suomessa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta ja turvaamista myös poikkeuksellisissa oloissa. Tuomioistuin on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Valtiolla on kuitenkin oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset.

Ehdotetun sääntelyn mukaan valtioneuvoston tekemä päätös ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitetulla alueella. Suomella olisi siten mahdollisuus ohjata maahantulijoita tietyille päätöksen piiriin kuulumattomille rajanylityspaikoille.

Joukkokarkotuksen kieltö

Ehdotettava sääntely on merkityksellinen EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artiklan joukkokarkotuksen kiellon osalta. EIT on katsonut, että 4. pöytäkirjan 4 artiklan mukainen maasta poistaminen merkitsee henkilöiden poistamista valtion alueelta toisen valtion alueelle, vastoin heidän tahtoaan. Erikseen on arvioitava, onko maasta poistaminen luonteeltaan joukkokarkottamista eli tarjotaanko henkilöille tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus esittää karkottamista koskevia väitteitä esimerkiksi puhuttelussa. Joukkokarkotukselle ei ole ihmisten minimimäärää tai tiettyyn ryhmään kuulumista koskevaa vaatimusta, vaan arviointi perustuu siihen, onko asia tutkittu kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. Ehdotetun sääntelyn arviointi joukkokarkotuskiellon osalta liittyy siihen, onko maahanpyrkijöillä ollut todellinen ja tehokas mahdollisuus saada yhteys viranomaisiin ja hakea turvapaikkaa.

Syyt, kuten erittäin suuret joukot, jotka on ohjattu samanaikaisesti rajalle kansainvälistä suojelua hakemaan tai tieto siitä, että henkilöt vaarantaisivat vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta, voisivat tulla arvioitavaksi hakijan oman menettelyn moitittavuutena. Tällöinkin kuitenkin edellytettäisiin, että valtio mahdollistaa todellisen ja tehokkaan pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin, erityisesti rajamenettelyihin, jotta kaikki henkilöt, joita vainotaan, voivat jättää suojelua koskevan hakemuksen.

Hakijan moitittava menettely voidaan kuitenkin hyväksyä, mikäli hänellä oli sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä laillista keinoa maahantuloon. Tällainen sopimusvaltion syyksiluettava painava syy voi olla esimerkiksi liiallisesti säännöstelty turvapaikkahakemusten vastaanottaminen kuten tapauksessa *Shahzad v. Unkari* (12625/17).

Joukkokarkotuksen kiellon kannalta arvioitaessa ratkaiseva peruste maasta poistamisen luonnehtimiselle kollektiiviseksi on se, ettei ryhmän kunkin yksittäisen ulkomaalaisen tapausta ole tutkittu kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. Ehdotetun lainsäädännön tarkoittamissa tilanteissa korostuu se, minkälaiseksi vuorovaikutustilanne jokaisen maahanpyrkijän ja rajaviranomaisen välille muodostuu ja voidaanko sitä pitää kohtuullisena, objektiivisena ja yksilöllisenä.

Maahantuloa koskevat tehokkaat oikeussuojakeinot

Ehdotettu sääntely, jossa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei oteta vastaan kaikilta maahanpyrkijöiltä, olisi jossain määrin ongelmallinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta. Oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa

tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vireillepanon edellytykseksi riittää hakijan ilmoitus halusta hakea turvapaikkaa, muita edellytyksiä ei vaadita. Jokainen Suomessa tehty hakemus tulee tutkia yksilöllisesti, jotta voidaan varmistua, että ketään ei palauteta alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Ehdotetussa sääntelyssä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin tietyissä tilanteissa vastaan ainoastaan lapsilta, vammaisilta henkilöiltä ja tietyiltä erityisen haavoittuvassa asemassa olevilta henkilöiltä sekä henkilöiltä, joiden kohdalla rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että he ovat todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Ehdotus olisi ongelmallinen myös sen vuoksi, että maahanpääsyn epäämisestä ja maasta poistamisesta ei tehtäisi päätöstä eikä siitä näin ollen olisi myöskään oikeutta hakea muutosta. Oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Vähimmäisvaatimuksena oikeusturvan osalta voidaan pitää se, että henkilöllä on oikeus valittaa päätöksestä. Hakijalla tulee myös olla oikeus hakea täytäntöönpanokieltä ja saada odottaa kyseisen päätöksen lopputulosta Suomessa ennen palautusta, jos tuomioistuin määrää täytäntöönpanokiellon. Lailla on mahdollista säätää vähäisiä poikkeuksia muutoksenhakuoikeuteen, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Perustuslakivaliokunta on rajamenettelyehdotusta koskenutta U-kirjelmälausunnossaan korostanut sanotun merkitystä ja on suhtautunut varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä (PeVL 15/2021 vp). Myös jatkovalituskiellon hyväksyttävyyden arvioinnista löytyy perustuslakivaliokunnan linjauksia (ks. esim. PeVL 23/2013 vp, s. 5/I).

Oikeus elämään ja henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Ehdotuksella olisi vaikutuksia perustuslain 7 §:n ja vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Pykälä sisältää säännöksen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmentäviä säännöksiä. Säännös korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja (HE 309/1993 vp, s. 47).

Kidutuksen kiellon nimenomaisella maininnalla perustuslain 7 §:n 2 momentissa korostetaan sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kiello koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset ja halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot (HE 309/1993 vp, s. 47). Jos palauttamiskiellon noudattamista ei pidettäisi

esityksessä lainsäädännössä riittävänä, sisältäisi se riskin myös siitä, että kidutuksen kiellon noudattamista ei voitaisi välttämättä aina täysimääräisesti varmistaa.

Myös kuolemanrangaistuksen kiello on yksiselitteinen ja ehdoton. Kiellettyä on kuolemanrangaistukseen tuomitseminen, ei pelkästään rangaistuksen täytäntöönpano (PeVL 5/2007 vp, s. 8-9, PeVL 6/1997 vp). Ehdotettava sääntely sisältäisi riskin myös siitä, että kuolemanrangaistuksen kiellon noudattamista ei voitaisi täysimääräisesti varmistaa, jos palauttamiskiellon noudattamista ei pidettäisi riittävänä.

Toisaalta myös kansallinen turvallisuus liittyy viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia siltä osin kuin sillä suojataan Suomen kansallista turvallisuutta.

Haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt

Lapsen etua ja perhe-elämän suojaa (perustuslain 10 ja 22 §) on esityksessä pyritty turvaamaan. Kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (lapsen oikeuksien yleissopimuksen, 3.1 artikla). Ehdotuksen 5 §:ssä säädetyn poikkeuksen mukaan muun muassa lapsen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin lähtökohtaisesti vastaan. Säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että tilanteessa, jossa lapsen hakemus otettaisiin vastaan, arvioitaisiin tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa lapsen lisäksi myös hänen perheenjäsentensä hakemus. Tässä arvioinnissa huomioidaan lapsen edun toteutuminen.

Ehdotetun lain 5 §:n mukainen poikkeussäännös turvaisi ainakin joiltain osin myös vammaisten henkilöiden oikeutta hakea kansainvälistä suojelua sekä sitä, ettei palauttamiskieltoa rikottaisi. Poikkeussäännös turvaisi myös joidenkin muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia liittyen muun muassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen ja palauttamiskiellon noudattamiseen. Säännöksen soveltamiseen liittyy kuitenkin jonkin verran harkintavaltaa.

Lisäksi maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, jos rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Käytännössä poikkeussäännöksen soveltaminen voisi kuitenkin olla jossain määrin haastavaa ottaen huomioon, että säännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voisi olla vaikeaa. Ehdotettu sääntely koskee tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei lähtökohtaisesti otettaisi vastaan, vaan oikeus tähän olisi poikkeuksellista ja se realisoituisi viranomaisen arvion kautta. Esimerkiksi lähes täysi-ikäisiä voi olla haastavaa tunnistaa alaikäisiksi ulkonäön perusteella ja sama koskee muun muassa sellaisia vammaisia tai sairaita henkilöitä, joiden vamma tai sairaus ei ole helposti havaittavissa ulkonäön perusteella. Myös muusta syystä johtuva erityisen haavoittuva asema voi olla hankalaa tunnistaa ilman tarkempaa selvittämistä.

Tunnistamiseen liittyvien ongelmien vuoksi on tärkeää, että rajavartiomiehellä olisi vuorovaikutustilanne maahanpyrkijän kanssa. Käytännössä ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että rajavartiomiehen olisi tehtävä yksilöllinen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös maahantulijalla itsellään olisi vastuu esittää arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja. Rajavartiomiehiä olisi tarpeen huolellisesti ohjeistaa ja

kouluttaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnistettaisiin ennen maasta poistamista.

Syrjinnän kieltö, yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Suomen perustuslaki (731/1999), yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ja laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) kieltävät syrjinnän ja velvoittavat yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen. Lisäksi Suomi on sitoutunut lukuisissa kansainvälisissä YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksissa naisten ja miesten välisen tasa-arvon edistämiseen. Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Ehdotettu sääntely kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta on jossain määrin ongelmallinen syrjinnän kiellon näkökulmasta. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt saattavat joutua eri asemaan riippuen siitä, kuinka helposti haavoittuva asema voidaan tunnistaa. Ehdotus johtaa jossain määrin ongelmalliseen tilanteeseen yhdenvertaisuussäännöksen (perustuslain 6 §) näkökulmasta myös siitä syystä, että se asettaisi turvapaikanhakijat eri asemaan riippuen siitä, missä paikassa he pyrkivät ylittämään Suomen rajan.

Keskeiset YK:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukset pohjautuvat yhdenvertaisuudelle ja syrjimättömyydelle. Henkilöiden poistamisessa Suomen lainkäyttöalueelta ei saisi syrjiä ketään esimerkiksi rodun, vammaisuuden, ihonvärin tai etnisen tai kansallisen alkuperän perusteella ja ulkomaalaisille tulisi turvata yhdenvertaisesti tehokkaat oikeussuojakeinot palauttamisvaatimuksia vastaan.

Liikkumisvapaus, oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemusten vastaanottamista voitaisiin rajoittaa määräaikaisesti, vaikka rajanylityspaikka olisi auki muulle liikenteelle. Tämä mahdollistaisi muiden perusoikeuksien turvaamisen tilanteessa, jossa vaihtoehtona käytännössä olisi rajavartiolaiton 16 §:n mukainen valtioneuvoston päätös rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi. Tällä tavoin olisi mahdollista turvata muiden rajanylittäjien liikkumisvapautta ja edistää muun muassa perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa Suomessa asuvan henkilön perheenjäsen tai sukulainen asuu ulkomailla. Muun rajanylitysliikenteen mahdollistaminen edistäisi myös esimerkiksi Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten ja Suomessa kiinteistön tai muun ylläpitoa edellyttävän omaisuuden omistajien oikeuksia. Tältä osin esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia.

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on merkitystä myös Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylitysliikenteen mahdollistamisella muille kuin turvapaikanhakijoille voi olla merkittäviäkin myönteisiä taloudellisia vaikutuksia elinkeinotoiminnalle, kuten liikenteenharjoittajille, matkailuyrityksille ja niitä lähellä oleville toimialoille. Tältä osin ehdotetulla sääntelyllä voisi olla myönteisiä vaikutuksia myös elinkeinovapautteen ja oikeuteen työhön.

4.2.5 Ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonnasta

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonta on jatkuvaa. Ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaa tehdään ensisijaisesti määräaikaisraportoinnin kautta. Täytäntöönpanon valvonnassa kuullaan osapuolen hallituksen ohella myös riippumattomia laillisuusvalvojia ja valtuutettuja, kansallista ihmisoikeusinstituutiota ja kansalaisjärjestöjä sekä soveltuvin osin myös YK:n erityisjärjestöjä, ohjelmia ja rahastoja. Määräaikaisraporttien tarkastelu ja eri toimijoiden kuuleminen tehdään itsenäisissä ja riippumattomissa sopimusvalvontaelimissä. Tarkastelun pohjalta osapuolelle annetaan päätelmiä ja suosituksia edistämään sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanoa. Suomi, kuten myös muut länsimaat, saavat paljon suosituksia kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvistä asioista.

Ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa valvotaan myös valitusmenettelyjen kautta. Euroopan ihmisoikeussopimuksella on perustettu kansainvälinen valvontajärjestelmä, jonka puitteissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voi vastaajavaltiota oikeudellisesti velvoittavalla tavalla todeta, onko tämä loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja/tai sen pöytäkirjoissa tunnustettuja oikeuksia tai vapauksia. Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimusvaltioilla on ensisijainen vastuu yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen takaamien oikeuksien ja vapauksien turvaamisesta. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti yleissopimuksen takaamien oikeuksien ja vapauksien väitetyt loukkaukset tulee ensi sijassa käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa ja vasta tarvittaessa toissijaisesti EIT:ssa. Samalla vahvistetaan, että sopimuspuolilla on mainitussa kansallisessa soveltamisessaan harkintavaltaa, jonka käyttöä EIT puolestaan valvoo.

EIT ei ole vielä oikeuskäytännössään ottanut kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin valituksiin, joissa on ollut kyse välineellistetyistä maahantulosta. Tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan tilanteen kanssa. EIT:ssa on vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia liittyen Valko-Venäjältä maahan pyrkineisiin turvapaikanhakijoihin syksyllä 2021. EIT:n tulkintatapaa on usein pidetty dynaamisena tai evolutiivisena ja on mahdollista, että uusissa tilanteissa tuleva ratkaisukäytäntö sallisi pidemmälle menevät ratkaisut kuin aiemmissa tapauksissa.

EIT voi valitusasiassa määrätä vastaajavaltiolle väliaikaismääräyksen tuomioistuimen työjärjestyksen 39 säännön nojalla, jos se katsoo sen olevan tarpeen vakavan ja peruuttamattoman vahingon estämiseksi. EIT määrää väliaikaismääräyksiä vain poikkeuksellisesti ja olosuhteiden huolellisen arvion perusteella. Kansainvälisen suojelun hakemusta koskeissa valitusasioissa väliaikaismääräyksillä yleisimmin pyydetään vastaajavaltiota pidättäytymään poistamasta valittajaa sellaiseen maahan, jossa häntä väitetyt uhkaa hengenvaara tai vaara joutua kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhriksi. Väliaikaismääräyksillä on myös pyydetty vastaajavaltiota ottamaan vastaan ja tutkimaan rajalle tulleiden henkilöiden turvapaikkahakemukset (*M.K. ja muut v. Puola*, § 235). EIT:n oikeuskäytännössä on myös käsitelty tilanteita, joissa vastaajavaltio ei ole noudattanut EIT:n määräämää väliaikaismääräystä, jolloin EIT on katsonut, ettei valtio ole noudattanut 34 artiklan mukaisia velvoitteitaan (*D.A. ja muut v. Puola*, § 101).

Kaikkiin YK:n puitteissa hyväksyttyihin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittyy joko yleissopimuksella tai erillisellä valinnaisella pöytäkirjalla perustettu valitusmenettely. Vastaavasti YK:n sopimusvalvontaelimet voivat antaa valitusasioissa väliaikaismääräyksiä. Turvapaikkamenettelyä koskeissa valitusasioissa sopimusvalvontaelimet eivät käytännössä

tutki valituksia niin kauan, kun kansallinen menettely on kesken, mutta ne voivat määrätä täytäntöönpanokiellon kansallisen käsittelyn ajaksi, jolloin henkilöitä ei voi poistaa maasta.

Yksilövalitusasian tutkiminen EIT:ssa tai YK:n komiteoissa sekä väliaikaismääräyksen antaminen edellyttää lähtökohtaisesti yksityishenkilön, kansalaisjärjestön tai esimerkiksi oikeushenkilön tekemää valitusta.

4.2.6 Vaikutukset Suomen kansainvälisiin suhteisiin

Euroopan unioni ja puolustusliitto Nato muodostavat Suomen ulkopolitiikan yhteistyövaraisen ytimen. Nato-jäsenyys asemoi Suomen entistä tiiviimmin osaksi eurooppalaista ja transatlanttista turvallisuusyhteisöä. Suomen tavoitteena on olla luotettava ja ennakoitava ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimija sekä molempien läntisten turvallisuusyhteisöjen yhteisten arvojen kuten oikeusvaltion ja demokratian vankka tukija. Yhtenä Suomen ydinviestinä on, että Suomen ulkopolitiikan pitkäaikainen perusta ei muutu Nato-liittolaisuuden myötä: Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana ovat oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja demokratia. Suomi korostaa kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tärkeyttä sekä kansainvälisen oikeuden noudattamista. EU:ssa ja Natossa Suomen läheisin viiteryhmä on muut Pohjoismaat.

Naton strateginen konsepti vuodelta 2022 määrittelee Venäjän merkittävimmäksi ja suurimmaksi uhaksi liittolaisten turvallisuudelle sekä rauhalle ja vakaudelle euroatlanttisella alueella. EU on vastannut Venäjän hyökkäyssotaan Ukrainassa laajojen pakotteiden kautta. Venäjän hybriditoiminta Suomen itärajalla on lisännyt entisestään kansainvälistä ymmärrystä (sekä EU:ssa että Natossa) Suomen ja Venäjän pitkän rajan muodostamista riskitekijöistä ja uhista. Suomen liittolaiset ja kumppanit ovat osoittaneet vankan tukensa Suomen toimille itärajaa koskevissa ratkaisuissa. Venäjän täysimittaisen hyökkäyssodan kontekstissa ja useiden muiden EU- ja Nato-maiden kokemien maahanpyrkijöitä koskevien haasteiden valossa Suomen kansallisen turvallisuuden ja vieraan valtion hybrdivaikuttamisen johdosta tehdyillä päätöksillä ei todennäköisesti olisi merkittävää vaikutusta Suomen asemaan tai maakuvaan EU:ssa ja Natossa.

Suomen ja Venäjän kahdenvälinen suhde muuttui perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti Venäjän käynnistettyä täysimittaisen hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan helmikuussa 2022. Kahdenvälinen suhde heikentyi merkittävästi vuonna 2023 Venäjän toimeenpantua konkreettisia toimia, ml. itärajaan liittyvä hybrdivaikuttaminen, Suomen liittyttyä Natoon. Venäjä kiistää vastuunsa ja roolinsa kolmansien maiden kansalaisten ohjaamiseksi itärajalle. Suomi on reagoinut näihin toimiin päättäväisesti ja todennut ratkaisujen olevan seurausta Venäjän toiminnasta. Venäjän valtiollinen media on rakentanut Suomesta yhä kielteisempää maakuvaa, joten Suomen toimet todennäköisesti pyrittäisiin jatkossakin esittämään kielteisellä tavalla. Venäjä rakentaisi Suomesta valheellista tarinaa ihmisoikeuksista ja kansainvälisistä sopimuksista piittaamattomana ja venäläisten oikeuksia heikentämään pyrkivänä valtiona. On kuitenkin huomattava, että Venäjä jatkaa Suomesta kielteistä kuvaa luovaa propagandaansa ja kahdenvälisen suhteen heikentämistä riippumatta Suomen päätöksistä.

4.2.7 EU-oikeudelliset vaikutukset

Suomen toimet itärajalla tapahtuneeseen välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi ovat saaneet laajasti tukea ja ymmärrystä paitsi EU-instituutioilta, myös muilta EU:n jäsenvaltioilta. Euroopan komission puheenjohtaja Von der Leyen on mm. joulukuun Eurooppa-neuvoston alla Euroopan päämiehille toimittamassaan nk. muuttoliikekirjeessään (13.12.2023) todennut itärajan tilanteen hybridihyökkäykseksi ja vahvistanut EU:n tuen Suomelle. Myös sisäasioiden

komissaari Johansson on tukenut Suomea ulostuloissaan. Lisäksi Euroopan parlamentti keskusteli 21.11.2023 Suomen itärajan tilanteesta poikkeuksellisen yksimieliseen sävyyn Suomen toimet hyväksyen ja EU:n yhtenäisyyttä korostaen. Tämän keskustelun yhteydessä komissaari Johansson painotti kyseessä olevan Venäjän toteuttama välineellistämistilanne, joka liittyy mm. Suomen Nato-jäsenyyteen ja Ukrainan tukemiseen. Eurooppa-neuvosto on lisäksi [joulukuun päätelmissään](#) (14.–15.12.2023, kohta 30) tuominut jyrkästi kaikki hybridihyökkäykset ja todennut, että Euroopan unioni aikoo päättäväisesti torjua sen ulkorajoille parhaillaan kohdistuvat Venäjän federaation ja Valko-Venäjän käynnistämät hybridihyökkäykset.

Suomi on aktiivisesti ja avoimesti tiedottanut EU-instituutioita ja muita jäsenvaltioita tilanteesta ja sen johdosta tehdyistä toimista. Suomen itäraja on samalla EU:n ulkoraja, jonka ylittäminen mahdollistaa pääsyn sisäraja-valvonnasta vapaalle alueelle ja näin ollen edelleen liikkumisen unionin muihin jäsenvaltioihin. Suomen toimet ovat näin ollen turvanneet paitsi Suomen sisäistä turvallisuutta, myös unionin sisäistä turvallisuutta. Suomi on myös korostanut ja hyödyntänyt Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin ja lainvalvontavirasto Europolin tarjoamaa asiantuntija-apua tilanteessa.

Kuten esityksessä on aiemmin tuotu esiin, EU-tason sääntely ei tällä hetkellä tarjoa välineitä itärajalla tapahtuvan välineellistetyn maahantulon ja Suomen painostamisen torjumiseksi. Suomen vahvana tavoitetilana on se (ks. [E 58/2023 vp](#)), että EU-tasolla tunnistettaisiin kolmansien maiden kansalaisten välineellistäminen osana vahingollisia hybriditoimia ja löydetäisiin eurooppalaisia ratkaisuja tällaisiin tilanteisiin vastaamiseksi.

Mahdollinen rikkomusmenettely

Komissio voi nostaa Suomea vastaan kanteen EU-tuomioistuimessa, mikäli se katsoo, että Suomen kansallinen lainsäädäntö tai suomalaisten viranomaisten toiminta rikkoo unionin oikeutta. SEUT 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn avaaminen on komission harkintavallassa (ks. mm. 247/87, *Star Fruit v. komissio*). Komissio on ilmoittanut, että se puuttuu erityisesti tilanteisiin, joilla on suuri vaikutus kansalaisten ja yritysten oikeuksien toteutumiseen. Komissio puuttuu myös herkästi tilanteisiin, joissa muutoksenhakumahdollisuudet kansallisissa viranomaisissa tai kansallinen oikeusjärjestelmä eivät tarjoa asianmukaisia oikeussuojakeinoja EU-oikeuden rikkomistilanteissa (COM(2022) 518 final). Edellä on kuvattu lakiehdotuksen suhdetta EU-lainsäädäntöön ja erityisesti menettelydirektiivin säännöksiin.

Komission tavoitteena on käydä jäsenvaltion kanssa epävirallisia keskusteluja havaitusta rikkomuksesta ennen varsinaisen rikkomusmenettelyn avaamista. Komission pyrkimyksenä on havaita mahdolliset EU-oikeuden rikkomukset mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Suurin osa rikkomusmenettelyistä suljetaankin jäsenvaltion korjattua rikkomuksensa jo ennen kuin asia etenee EU-tuomioistuimeen. Rikkomusmenettelyn etenemisen aikataulut ovat viime kädessä komission harkinnassa.

Rikkomusmenettely on kolmivaiheinen. Ensimmäinen vaihe on komission virallinen huomautus asiasta, johon Suomi antaisi vastauksensa. Mikäli komissio ei pitäisi Suomen vastausta riittävänä, siirryttäisiin menettelyn toiseen vaiheeseen, jossa komissio antaisi perustellun lausunnon. Perustellussa lausunnossa edellytettäisiin Suomelta toimia tietyssä määräajassa (yleensä 2 kk). Mikäli Suomen toimet eivät olisi riittäviä, komissio voisi nostaa varsinaisen kanteen Suomea vastaan EU-tuomioistuimessa jäsenyysvelvollisuuksien rikkomisesta. Kolmannessa vaiheessa asia etenisi EU:n tuomioistuimen arvioitavaksi.

Mikäli EU-tuomioistuin toteaisi tuomiossaan Suomen jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan ja Suomi jättäisi tuomion täytäntöönpanon toteuttamatta, voisi komissio nostaa Suomea vastaan rikkomusmenettelyn tästä laiminlyönnistä. Tällöin EU-tuomioistuin voisi ko. rikkomusmenettelyssä määrätä Suomelle kiinteämääräisen hyvityksen ja/tai päiväkohtaisen uhkasakon. Uhkasakon ja kiinteämääräisen hyvityksen määrää arvioitaessa huomioon otetaan erityisesti rikkomuksen kesto, sen vakavuusaste ja kyseessä olevan jäsenvaltion maksukyky (käytännössä BKT), tarve varmistaa varoittava vaikutus sekä ne seuraukset, joita jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä aiheutuu asianomaisille yksityisille ja julkisille intresseille. Taloudellisten seuraamusten määrä voi nousta korkeaksi.

On myös huomattava, että jäsenvaltiolle voi EU-oikeuden perusteella syntyä velvollisuus korvata EU-oikeuden rikkomisesta yksilöille aiheutuneet vahingot. Jotta valtion korvausvastuu syntyisi, oikeuskäytännössä on yleensä edellytetty, että rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen (C-46/93 ja C-48/93, *Brasserie du pêcheur SA*). Direktiivin täytäntöönpanon osalta ilmeisyysvaatimuksen on sellaisenaan katsottu täyttyvän, kun direktiiviä ei ole täytäntöönpantu määräajassa (yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, *Dillenkofer v. Saksa*). EU-tuomioistuimen arviointiin rikkomusmenettelyssä ei vaikuta jäsenvaltion väite siitä, että joku toinen jäsenvaltio on myös rikkonut samalla tavalla unionin oikeutta. Asiaan ei vaikuta, onko komissio käynnistänyt toista jäsenvaltiota kohtaan rikkomusmenettelyä (mm. C-146/89 *komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta*, C-266/03 *komissio v. Luxemburg*).

Asia voisi edetä EU-tuomioistuimen arvioitavaksi myös suomalaisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyynnön kautta, kuten Liettuaa koskevassa asiassa C-72/22 PPU, *M.A.*

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Johdanto

Valtiosääntöisistä välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteista seuraa, että käytettävissä olevista tehokkaista sääntely- tai muista toimenpidevaihtoehdoista on valittava se, mikä puuttuu perus- ja ihmisoikeuksiin vähiten. Erityisesti perustuslaista poikkeaminen on rajattava vain ehdottoman välttämättömään tilanteeseen, jossa muita riittävän tehokkaita, perustuslain kanssa sopusoinnussa olevia toimintavaihtoehtoja ei ole.

Edellä kuvatusta syystä kaikki vaihtoehtoiset keinot on pyritty tunnistamaan ja arvioimaan sekä ennen hankkeen asettamista että sen aikana. Ennen tämän esityksen valmistelua koskevan hankkeen asettamista on viranomaisten yhteistyössä selvitetty vaihtoehtoisia keinoja, joiden avulla Suomi voisi torjua maahantuloa välineellistämällä tapahtuvaa painostamista ja hallita siihen liittyviä tilanteita nykyistä paremmin. Tähän mennessä selvitettyjä keinoja on esitelty pääpiirteissään alla. Tällaisten keinojen kehittäminen on jo osittain käynnissä muissa lainsäädäntöhankkeissa. Osittain kyse on jo olemassa olevan lainsäädännön soveltamisesta nykyistä tehokkaammin kuten säilönoton käytön tehostaminen. Osa keinoista on jäljempänä kuvatulla tavalla arvioitu sellaisiksi, että niiden jatkovalmistelua ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena esimerkiksi siitä syystä, että niiden avulla ei kyettäisi torjumaan Suomeen kohdistettavaa välineellistettyä maahantuloa ja sen vakavimpia muotoja. Sen sijaan eräitä tunnistetuista keinoista voitaisiin soveltaa nyt esitettävän sääntelyn sijasta lievemmissä tilanteissa tai nyt esitettävän sääntelyn rinnalla. Tässä esityksessä ehdotettava sääntely olisi sovellettavissa tilanteissa, joissa mikään voimassa olevan lainsäädännön mukaisista keinoista ei

olisi yksin tai rinnakkain käytettynä riittävä torjumaan Suomeen kohdistettavaa vakavaa välineellistettyä maahantuloa.

Asiaa käsiteltiin valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa, jonka johtopäätöksenä oli, että alla kuvatuista keinoista on apua tilanteen hallinnassa, mutta ne eivät ole yksinään riittäviä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi. Hankkeen tehtäväksi annettiin siten valmistella esityksessä ehdotettavan lainsäädännön mukainen ratkaisu, joka on välttämätön ja ainoa tehokkaaksi arvioitu keino vieraan valtion Suomeen kohdistaman painostamisen sekä siitä Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Esityksessä esitettävän lainsäädännön osalta on arvioitu vaihtoehtoisia ratkaisuja, kuten sääntelyn soveltamiskynnystä ja soveltamisalaa, toimeenpanotapaa, oikeusturvakeinoja, tarpeellisia rajoituksia sekä päätöksentekotasoa ja eduskunnan mahdollista osallistumista päätöksentekoon. Esitettävässä sääntelyssä perusoikeuksista poikkeaminen on rajattu vain ehdottoman välttämättömään tilanteeseen, jossa muita riittävän tehokkaita, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia toimintavaihtoehtoja ei ole. Näitä koskevat arviot ja päätelmät on kuvattu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

5.1.2 Rajavartiolain soveltamismahdollisuudet ja turvapaikkatutkinnan tehostaminen

Vaihtoehtona ehdotetulle sääntelylle on arvioitu mahdollisuutta vastata välineellistettyyn maahantuloon jatkossakin rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Nykytilaa koskevassa jaksossa kuvatulla tavalla valtioneuvosto on tehnyt useita päätöksiä itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kaikki itärajan rajanylityspaikat ovat jo pitkään olleet suljettuina. Ainoastaan Vainikkalan rajanylityspaikka on avoinna tavaraliikenteelle. Itärajan rajanylityspaikkojen täyssulku on ollut tehokas toimenpide, mutta se estää tavanomaisen rajanylitysliikenteen ja vaikuttaa siten useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Tästä syystä täyssulkua ei voida pitää tilanteen lopullisena ratkaisuna.

Jos yksi tai useampi rajanylityspaikka olisi avoinna, tavanomainen rajanylitysliikenne itärajan kautta olisi mahdollista. Rajanylityspaikkojen täyssulkuun verrattuna se edistäisi erityisesti liikkumisvapautta, omaisuudensuojaa, perhe-elämän suojaa, oikeutta työhön sekä elinkeinovapautta koskevien perusoikeuksien toteutumista.

Jos rajanylityspaikkoja olisi auki, voitaisiin turvapaikkahakemusten käsittelyä tehostaa voimassa olevan lainsäädännön keinoin. Maahanmuuttoviraston resursseja lisäämällä ja niitä kohdentamalla voitaisiin vahvistaa välineellistetyn maahantulon ilmiön aikana itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden tekemien hakemusten priorisointia siten, että perusteettomat hakemukset tunnistettaisiin, käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin nopeasti. Maahanmuuttovirastossa on tätä jo tehty, mutta toimiakseen menettelyn tulisi olla nykyistä selvästi nopeampi ja tehokkaampi, mikä todennäköisesti edellyttäisi lisäresursseja niin Maahanmuuttovirastolle hakemusten käsittelyyn kuin myös oikeusapuun ja tulkkaukseen. Myös hallintotuomioistuimissa käytävää valitusprosessia tulisi tehostaa, ja niiden resursseja tulisi kohdentaa priorisoitujen valitusten käsittelyyn. Valitusten nopea ratkaiseminen edesauttaisi myös sitä, että kielteisen ja lainvoimaiseksi tulleen päätöksen saaneita henkilöitä voitaisiin poistaa maasta nopeammin.

Rajamenettelyn hyödyntäminen toisi uuden työkalun hakemusten käsittelyn tehostamiseen ja tilanteen hallintaan. Euroopan komissio on Valko-Venäjän toimien seurauksena antamissaan ehdotuksissa pitänyt rajamenettelyä yhtenä keinona vastata muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin sekä hallita maahan jo suuntautunutta maahantuloa. Nykytilassa

kuvatuin tavoin rajamenettelyn avulla viranomaiset voivat paremmin hallita tilannetta, kun maahan saapuneet henkilöt ovat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Rajamenettelyn hyöty verrattuna muihin turvapaikkamenettelyihin on se, että hakijan on pysyttävä hakemuksen tutkinnan ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Liikkumisvapauden rajoittamisessa ei ole kyse säilöönotosta, vaan menettelyyn kuuluvasta rajoituksesta. Myös säilöönotto on mahdollista yksilöllisen harkinnan ja käräjäoikeuden vahvistaman päätöksen perusteella. Rajamenettely auttaa tehostamaan tutkintaa ja lyhentämään todennäköisesti perusteettomien hakemusten käsittelyaikaa. Ollakseen vaikuttava, myös palautusten tulee onnistua.

Rajamenettelyn soveltaminen menettelydirektiivin mukaan on kuitenkin rajattua. Vain pieni osa Suomeen syksyllä 2023 ja alkuvuonna 2024 saapuneista kansainvälisen suojelun hakijoista täyttäisi sen soveltamisen edellytykset. Nykytilassa kuvatulla tavalla Suomi voisi keskustella komission kanssa, että sen hyväksi ehdotettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdan mukaisia väliaikaisia toimenpiteitä. Artikla on osa unionin turvapaikka-asioita koskevaa yhteistä politiikkaa, ja se muodostaa oikeusperustan joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa toimimiselle ja mahdollisille väliaikaisille toimille. Aloiteoikeus on komissiolla, ja neuvosto hyväksyy siinä tarkoitetut toimenpiteet komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan. Jäsenvaltiot eivät siten voi toimia oma-aloitteisesti artiklaan vedoten.

Toimet, joita komissio saattaisi ehdottaa, olisivat todennäköisesti samoja kuin, mitä ehdotettiin vuonna 2021 Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi. Ehdotuksesta ei koskaan tehty neuvostossa päätöstä Puolan vastustettua sitä. Ehdotetut toimet liittyivät turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräaikojen pidentämiseen enintään neljään viikkoon, rajamenettelyn soveltamisalan laajentamiseen tietyin edellytyksin kaikkiin hakijoihin, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamiseen perustarpeisiin (ruoka, vesi, vaatteet, riittävä terveydenhoito ja tilapäinen majoitus hakemuspäivästä lukien) sekä hakemukseen tehdyn päätöksen jälkeisen paluumenettelyn helpottamiseen mahdollistamalla poikkeaminen EU-säännöksistä. Kyseisillä toimilla voitaisiin vaikuttaa tilanteen hallintaan ja suunnata viranomaisten resursseja toiminnan tehostamiseen. Euroopan unionin tuomioistuimella on oikeuskäytännöllään rajoittanut mahdollisia poikkeuksia. Tuomioistuimella on korostanut, että kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Myös säilöönottoa voitaisiin nykyisestä lisätä voimassa olevan lainsäädännön puitteissa ja siten edistää tilanteiden hallintaa ja kansallista turvallisuutta lievemmissä tilanteissa. Ulkomaalaislaissa luetelluista turvaamistoimista erityisesti säilöön ottamisella voidaan jossain määrin vaikuttaa välineellistetyistä maahantulosta mahdollisesti sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkiin ja estää henkilöiden liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan. Koska ulkomaalaislaissa on säädetty kattavasti ulkomaalaisen säilöön ottamisesta, säilöönoton tehostaminen ei vaatisi lainsäädäntömuutoksia. Itärajan kautta saapuvia turvapaikanhakijoita voitaisiin yksilöllisen harkinnan perusteella ottaa säilöön esimerkiksi ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 1, 2 tai 6 kohdan mukaisilla perusteilla.

Säilöön ottamista koskevassa harkinnassa on kuitenkin huomioitava, että säilöönotossa on kyse perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesta vapaudenmenetyksestä ja siten ulkomaalaisen liikkumisen ja oleskelun vapautta voimakkaasti rajoittavasta toimenpiteestä. Säilöönottopäätös tehdään yksilöllisen arvioinnin perusteella ja on tarkoitettu käytettäväksi vain viimesijaisena keinona ulkomaalaislain 121 §:n mukaisissa tilanteissa. Säilöönottoon turvauduttaessa tulee myös varmistua säilöolosuhteiden asianmukaisuudesta. Ulkomaalaislain esitöiden (HE

172/2014 vp) mukaan kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat antamissaan suosituksissa kehottaneet Suomea käyttämään säilöönoton vaihtoehtoja aina kun se on mahdollista. Erityisesti lasten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla on ensisijaisesti käytettävä vähemmän rajoittavia toimenpiteitä. Lisäksi Suomi on saanut ihmisoikeusvalvontaelimiltä useita suosituksia säilöolosuhteista ja säilöön otetun oikeuksista liittyen esimerkiksi lasten oikeuksiin ja lääkärille pääsyyn.

Suomen olemassa oleva säilöönottokapasiteetti on rajallinen, mutta tällä hetkellä säilöönottoyksiköiden käyttöaste mahdollistaisi sen, että säilöönottoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin nykyistä laajemmin. Suomessa on kaksi säilöönottoyksikköä, yksi Helsingin Metsälässä ja toinen Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Olemassa oleva kapasiteetti on käytössä jatkuvasti myös muualtakin kuin itärajan kautta tulevien henkilöiden kohdalla ulkomaalaislain 121 §:n edellytysten täytyessä. Säilöönottokapasiteetti ei riittäisi loputtomiin, ja sen lisääminen vaatisi oman aikansa. Tarvittaessa säilöönottoyksiköitä voidaan perustaa säilölain 2 §:n mukaisesti, mutta säilöönottoyksikön toiminta sitoo merkittävästi enemmän henkilöstöä vastaanottokeskukseen verrattuna ja edellyttää vartiointipalveluita. Säilöönoton kustannukset ovat merkittäviä.

Olemassa olevan säilöönottokapasiteetin rajallisuus ja uusien yksiköiden perustamisesta aiheutuva resurssien sitoutuminen edellyttävät turvaamistoimen harkittua käyttöä. Koska säilöönottopäätös tehdään henkilöön kohdistuvan yksilöllisen harkinnan perusteella, edellyttää se myös käytännössä hakijan puhuttamista poliisin tai rajaviranomaisen toimin. Myös käräjäoikeuksien resursointi tulisi ottaa huomioon. Jotta viranomaiset kykenisivät tunnistamaan maahantulijoiden joukosta mahdollista turvallisuushakaa aiheuttavat tai pakenemisvaarassa olevat henkilöt, tulisi maahantulijoiden määrää pystyä hallitsemaan viranomaisresurssit huomioiden. Myös muiden turvaamistoimien käyttäminen edellyttää niiden henkilöiden tunnistamista, joihin turvaamistoimet tulee kohdistaa.

Yhden tai useamman rajanylityspaikan auki pitäminen sekä turvapaikkahakemusten ja niitä koskevien valitusten käsittelyn tehostaminen olisi välineellistettyjen maahantulijoiden näkökulmasta tarkasteltuna perusoikeusmyönteinen tapa vastata välineellistettyyn maahantuloon. Se edistäisi erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan toteutumista. Toimivaltaiset viranomaiset pystyisivät jokaisen henkilön kohdalla arvioimaan suojelun todellista tarvetta ja palautuskieltoa.

Olisi kuitenkin todennäköistä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena ja sen olisi mahdollista laajentua, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Ilmiö on käynnistynyt uudestaan ja osin vaikeutunut eri vaiheissa, kun Suomi on pyrkinyt avaamaan rajanylityspaikkoja muulle liikenteelle. Välineellistetty maahantulo on suunnattu kulloinkin avoinna olevalle rajanylityspaikalle. Yhdenkin rajanylityspaikan avoinna pitäminen luultavasti vaikuttaisi siihen, että vieras valtio ohjaisi rajanylityspaikan läheisille alueille runsaasti henkilöitä ja painostaisi heitä pyrkimään Suomeen. Maastorajan ylittämistä voisi tulla houkutteleva vaihtoehto saapua maahan, jos avoinna oleva rajanylityspaikka ruuhkautuisi tai jos sen aukioloajat ja muut rajoitukset eivät muuten mahdollistaisi sujuvaa rajanylittämistä. Näin ollen yhden tai useamman rajanylityspaikan avoinna pitämistä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena lievemmissä tilanteissa, mutta sitä ei yksinomaisena keinona voida pitää tehokkaana välineellistetyn maahantulon vakaviin tilanteisiin vastaamiseksi. Välineellistetyn maahantulon tilanteissa rajanylityspaikkojen avoinna pitäminen vaikuttaisi todennäköisesti negatiivisesti muiden rajanylittäjien oikeuksiin, jollei käytettävissä olisi rinnalla nyt esitettävää keinoa. Välineellistetty maahantulo voi kohdassa 2.2 kuvatulla tavalla esimerkiksi ruuhkauttaa rajanylitysliikenteen siten, että muu rajanylitysliikenne estyy.

5.1.3 Venäjän määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi

Yhtenä turvapaikkamenettelyn tehostamisen muotona on harkittu, olisiko Venäjää mahdollista pitää turvallisena kolmantena maana. Jos näin olisi, Venäjälle voitaisiin ainakin periaatteessa palauttaa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita henkilöitä. Turvallinen kolmas maa -perusteen soveltamisesta säädetään menettelydirektiivissä. Kyse on siitä, että hakijan kansainvälisen suojelun perusteita ei tarvitse tutkia sisällöllisesti Suomessa, jos henkilön katsotaan saapuneen turvallisesta maasta, jossa hän olisi voinut saada kansainvälistä suojelua tai muuten riittävää suojelua, jonne hänellä on riittävästi siteitä ja jonne hänet voidaan palauttaa. Hakemusta ei voida jättää sisällöllisesti tutkimatta tällä perusteella kyseisen kolmannen maan kansalaisilta.

Menettelydirektiivin mukaan kolmas maa voidaan määrittää turvalliseksi kahdella tavalla. Se voidaan arvioida yksittäisen hakijan kohdalla turvalliseksi turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä tai määrittää kansallisella tasolla yleensä turvalliseksi. Suomessa on valittu ensimmäinen tapa, josta on säädetty ulkomaalaislain 99 a §:ssä. Eri lähteisiin perustuvaan maatietoon nojautuen Maahanmuuttovirasto ei tähän mennessä ole pitänyt mahdollisena katsoa Venäjää turvalliseksi kolmanneksi maaksi yksittäisten hakijoiden kohdalla. Muuttamalla lainsäädäntöään Suomi voisi esimerkiksi valtioneuvoston päätöksellä määritellä, että Venäjä katsottaisiin yleensä turvalliseksi maaksi tai turvalliseksi maaksi tietyille tai tietyille henkilöryhmille. Muun muassa Kreikalla on lainsäädäntöä, jossa Turkki katsotaan turvalliseksi tietyille kansalaisuuksille. Menettelydirektiivissä turvalliselle kolmannelle maalle asetetut kriteerit ovat kuitenkin tiukat, sillä turvalliselta kolmannelta maalta edellytetään muun muassa toimivaa turvapaikkajärjestelmää ja palautuskiellon noudattamista. Virallisten lähteiden ja maatietojen perusteella Venäjän toteaminen yleisesti turvalliseksi maaksi ei vaikuta mahdolliselta.

Vaikka Venäjä katsottaisiin yleisesti turvalliseksi maaksi, turvapaikkamenettelyssä selvitetäisiin joka tapauksessa yksilöllisesti jokaisen hakijan kohdalla, voitaisiinko Venäjää pitää hänelle turvallisena ja olisiko hänellä sinne riittävä yhteys. Jos henkilö valittaisi päätöksestä, maasta poistamista koskevaa päätöstä ei voitaisi panna täytäntöön ennen hallintotuomioistuimen ratkaisua. Tuomioistuinten käsittelyaikoja tulisi lyhentää huomattavasti, jotta tästä vaihtoehdosta olisi hyötyä. Hyödyt jäisivät hyvin vähäisiksi myös siinä tapauksessa, että Venäjä ei ottaisi henkilöitä takaisin. Mikäli Venäjä voitaisiin tulevaisuudessa katsoa yleisesti turvalliseksi maaksi tai turvalliseksi tietyille henkilöryhmille, kuten välineellistämisen kohteena oleville henkilöryhmille, voitaisiin tämän menettelyn käyttöä laajentaa. Se ei kuitenkaan olisi sellaisenaan tehokas eikä riittävä keino vakaviin välineellistetyin maahantulon tilanteisiin liittyvien uhkien torjumiseksi, vaan se mahdollistaisi edelleen sen, että vieras valtio voisi kohdistaa Suomeen välineellistettyä maahantuloa itse haluamallaan tavalla.

5.1.4 Säännöstelty käsittelymenettely rajalla

Hakemusten vastaanottamisen ja käsittelyn säännöstely voisi olla yksi tapa toimia nykyisen lainsäädännön puitteissa ja hallita tilannetta rajalla. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hakemuksen rekisteröinti tulee tehdä viipymättä tai viimeistään 10 päivän kuluessa, jos on kyse tilanteesta, jossa hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt. Tilanteessa, jossa Rajavartiolaitoksen resurssit on sidottu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, voidaan turvapaikkahakemusten rekisteröintiin varata vain hyvin vähäinen määrä resurssia. Tämä

rajoittaisi myös Suomeen päästettävien hakijoiden määrää. Myös rajanylityspaikkojen aukioloa voitaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaan rajoittaa tilanteen hallitsemiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on tietyin edellytyksin hyväksytty muualta kuin avoimena olevalta rajanylityspaikalta saapuvien turvapaikanhakijoiden käännättäminen ja sen edellyttäminen, että he käyttävät kansainvälisen suojelun hakemista varten avoimena olevaa rajanylityspaikkaa.

Säännöstellyn ja sen myötä hitaamman menettelynkin aikana voitaisiin hyödyntää edellä kuvattuja turvapaikkamenettelyn toimia kuten rajamenettelyä. Myös tässä toimintamallissa olisi hyödyksi, jos Suomen hyväksi ehdotettaisiin edellä kuvattuja SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia väliaikaisia toimenpiteitä. Erityisesti tutkinnan vaiheiden määräaikojen pidennyksistä olisi hyötyä tässä mallissa. Kyseessä olisi välineellistettyjen maahantulijoiden perusoikeuksien kannalta myönteisempi keino. Toisaalta sen soveltaminen käytännössä johtaisi siihen, että muiden rajanylittäjien oikeudet eivät todennäköisesti voisi toteutua, koska toimenpide aiheuttaisi rajanylityspaikalle ruuhkaa. Käytännössä mallin avulla ei voitaisi torjua Suomeen kohdistettavaa välineellistettyä maahantuloa ja vaikuttamista. Malliin on mahdollista turvautua etenkin laajamittaisen maahantulon tilanteissa tilanteen hallitsemiseksi, ja siitä voi olla hyötyä myös välineellistetyn maahantulon alkuvaiheiden ja lievempien tilanteiden hallinnassa, mutta itsenäisenä keinona se ei ole tehokas tapa torjua välineellistetyn maahantulon vakavia tilanteita ja niihin liittyviä uhkia.

5.1.5 Pikakäsittelymenettely rajalla

Yhtenä vaihtoehtona on arvioitu sitä, voitaisiinko turvapaikkaa rajanylityspaikalla maahantulotarkastuksessa hakeneiden henkilöiden oikeutta turvapaikkaan arvioida välittömästi rajanylityspaikalla rajatarkastuksen yhteydessä. Rajavartiolaitos ottaisi turvapaikkahakemuksen vastaan ja seuloisi sen perusteita, jotta ilmenisi, onko havaittavissa viitteitä perusteista kansainväliselle suojelulle. Jos seulonnessa havaittaisiin viitteitä todellisesta tarpeesta kansainväliselle suojelulle, henkilö ohjattaisiin rajanylityspaikalta tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn ja vastaanottokeskukseen. Jos taas tällaisia viitteitä ei ilmenisi, turvapaikkahakemus tutkittaisiin kokonaisuudessaan rajanylityspaikalla. Hakemuksen tutkisi Maahanmuuttovirasto. Jos henkilö saisi hakemukseensa kielteisen päätöksen eivätkä hänen maahantulonsa edellytyksensä täytyisi, hänelle tehtäisiin Schengenin rajasäännösten mukainen päätös maahanpääsyn epäämisestä ja hänet poistettaisiin maasta. Menettelyssä ei noudatettaisi menettelydirektiiviä muutoksenhakuoikeutta koskevien säännösten osalta, eikä henkilö siten voisi hakea tuomioistuimelta pääsyn epäämistä eikä maasta poistamista koskevaa täytäntöönpanokieltoa.

Kyseenalaista olisi, pystyttäisiinkö pikakäsittelyn määrääjassa kuulemaan hakija, arvioimaan asianmukaisesti hänen tarvettaan kansainväliseen suojeluun ja tekemään asiassa päätös. Voidaan arvioida, että suurin osa maahantulijoista päätyisi tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn, mikä johtaisi siihen, ettei pikakäsittelyllä olisi vaikuttavuutta. Menettelyssä olisi merkittävä riski, että kielteisen päätöksen saaneita henkilöitä ei pystyttäisi palauttamaan, jos Venäjä ei ottaisi heitä vastaan.

5.1.6 Turvapaikkahakemusten vastaanottaminen Suomen rajojen ulkopuolella

Valmistelun aikana on tarkasteltu sitä, voitaisiinko Venäjällä olevien henkilöiden turvapaikkahakemuksia ottaa vastaan esimerkiksi Venäjällä siten, että turvapaikanhakija ei olisi Suomessa hakemuksen tutkinnan aikana. Tarkastelun johtopäätöksenä on, että tavoiteltua

vaikuttavuutta ja toiminnallisuutta sisältävää mallia ei ole nykyolosuhteissa mahdollista toteuttaa.

Suomen ulkomailla sijaitsevista edustustoista tai niiden kautta ei ole voinut hakea turvapaikkaa ulkomaalaislakiin vuonna 2004 voimaan tulleen muutoksen jälkeen.

Menettelydirektiivin mukaan turvapaikkahakemukset käsitellään jäsenvaltion alueella, myös sen rajoilla, aluevesillä ja kauttakulkualueilla. Mahdollisuutta hakea turvapaikkaa ulkomaan edustustosta ei ole suljettu pois, mutta menettelydirektiiviä ei sovelleta jäsenvaltion ulkomaan edustuston vastaanottamiin turvapaikkahakemuksiin. Arvioitavana olleessa vaihtoehdossa Suomen edustuston puolesta toimisi kuitenkin ulkoinen palveluntarjoaja. Ulkoisen palveluntarjoajan käyttäminen kansainvälisen suojelun hakemisessa olisi uusi menettely, jonka oikeusperusta vaatisi tarkempaa selvittämistä. Julkisen vallan ja palveluntarjoajan välisestä vastuunjaosta olisi säädettävä täsmällisesti lain tasolla.

Suomi käyttää Venäjällä palveluntarjoajaa viisumi- ja oleskelulupahakemusten vastaanottamisessa. Mahdollisuudesta turvapaikkahakemusten vastaanottamiseen samoissa keskuksissa pitäisi neuvotella ja sopia palveluntarjoajan kanssa. Palveluntarjoajan toiminta perustuu isäntämaan suostumukseen. Ei ole varmuutta, sallisiko Venäjä tämän tyyppisen turvapaikkahakemusten käsittelyn.

Menettelydirektiivin mukaan turvapaikanhakijalla on oikeus jäädä jäsenvaltioon hakemuksen tutkinnan ajaksi. Arvioitu vaihtoehto olisi ristiriidassa menettelydirektiivin kanssa etenkin silloin, jos se olisi Venäjällä olevien henkilöiden ainoa käytettävissä oleva keino hakea turvapaikkaa Suomesta. Ulkoisen palveluntarjoajan käyttämisen vaihtoehtoa on arvioitu siitä näkökulmasta, että sitä sovellettaisiin tilanteessa, jossa Suomen itärajalla sijaitsevat rajanylityspaikat olisivat tilapäisesti suljettuja eikä itärajalla siten olisi mahdollista ottaa hakemuksia vastaan tai se olisi toteutettavissa vain hyvin rajoitetusti.

Ongelmia liittyisi kuitenkin siihen, miten henkilön turvapaikkahakemus ja siitä tavallisesti seuraava luvallinen maassa oleskelu soveltuisi tilanteeseen, jossa henkilö hakisi turvapaikkaa Suomen ulkopuolelta. Hakijalla voi hakuhetkellä olla umpeutunut viisumi tai oleskelulupa Venäjällä, minkä lisäksi henkilön turvapaikkahakemuksen perusteet voivat liittyä hänen Venäjällä kohtaamaansa kohteluun tai vaaraan. Myös edustuston asemamaan kansalaiset voisivat hakea diplomaattista suojelua, jos mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus Moskovassa ei rajattaisi vain kolmannen maan kansalaisiin. Tämän kansainvälisoikeudellinen perusta ja ulkopoliittiset vaikutukset vaatisivat tarkempaa selvittämistä.

Ulkoisen palveluntarjoajan vaihtoehto voisi johtaa siihen, että turvapaikkahakemuksia saatettaisiin jättää aiempaa enemmän, mikä voisi johtaa turvapaikkamenettelyn ylikuormittumiseen. Olisi myös huomioitava palveluntarjoajan ja sen työntekijöiden fyysinen turvallisuus ja tarvittavat turvallisuusresurssit.

Schengen-jäsenvaltioista Unkari on vuodesta 2020 alkaen soveltanut ”embassy procedure” -menettelyä, jossa turvapaikkahakemuksia ei ole otettu vastaan rajalla, vaan hakijoiden on täytynyt matkustaa Belgradissa tai Kiovassa sijaitseviin suurlähetystöihin jättämään ilmoituksensa aikomuksestaan hakea turvapaikkaa Unkarista. Euroopan unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisussaan komissio v. Unkari (C-823/21, 22.6.2023) katsonut järjestelyn menettelydirektiivin vastaiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla on epäselvää, muodostaisiko tällainen menettely aidon, tehokkaan ja tosiasiallisen mahdollisuuden hakea turvapaikkaa ottaen

huomioon, että asiakaspalvelukeskus sijaitsisi kaukana rajasta ja voitaisiinko tällaisessa menettelyssä turvapaikkaa hakevien henkilöiden tulkita kuuluvan Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Turvapaikkahakemusten ekstraterritoriaalinen vastaanottaminen ja käsittely on noussut keskusteluun useissa unionin jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Italia on tehnyt Albanian kanssa pöytäkirjan turvapaikkakeskuksen perustamisesta, minkä lisäksi Saksa, Itävalta, Alankomaat ja Tanska harkitsevat turvapaikkahakemusten vastaanottamista ja käsittelyä rajojensa ulkopuolella. Tanska on aikanaan tehnyt EU:n turvapaikkajärjestelmän osalta varauman.

5.1.7 Johtopäätökset

Ennen tämän esityksen valmistelua koskevan hankkeen asettamista ja sen aikana on pyritty viranomaisyhteistyössä laajasti tunnistamaan kaikki ajateltavissa olevat keinot, joiden avulla vakaviin maahantulon välineellistämistilanteisiin voitaisiin vastata tehokkaasti ja torjua ne uhat, joita välineellistamisesta Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle voi seurata. Tällaiset keinot on arvioitu huolellisesti siitä näkökulmasta, voisiko niistä olla lisäarvoa välineellistetyn maahantulon torjumiseksi tai voisivatko ne olla itsenäisinä keinoina tai rinnakkain sovellettuina riittäviä torjumaan vakavaa uhkaa. Laajasta arvioinnista huolimatta ei ole kyetty tunnistamaan keinoa, joka olisi tehokas taustasyynä olevien vakavien uhkien torjumiseksi.

Käytettäväksi tulee aina valita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta lievin, mutta kulloisessakin turvallisuustilanteessa tehokas vaihtoehto. Esitettävän sääntelyn käyttöönottokynnys on sellainen, että juuri kyseisen keinon käyttäminen olisi siinä tilanteessa välttämätön keino torjua vieraan valtion painostamistoimintaa ja puolustaa Suomen oikeutta määrätä sisäistä asioistaan. Valtion on välttämätöntä kyetä varmistamaan kaikissa tilanteissa oman täysivaltaisuutensa ja kansallisen turvallisuutensa säilyminen. Tässä tarkoituksessa vain nyt esitettävä keino on tehokas vakavimpiin välineellistetyn maahantulon tilanteisiin varautumiseksi ja niiden torjumiseksi ja siksi välttämätön, vaikkakin sillä on perusoikeuksiin merkittäviä vaikutuksia.

Myös nyt esitettävän mallin osalta on perusteellisesti pohdittu eri toteuttamisvaihtoehdot ja pyritty valitsemaan eri vaihtoehtoista sellaiset, jotka olisivat mahdollisimman hyvin sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa varmistaen kuitenkin, että malli olisi edelleen tehokas tavoitteiden saavuttamiseksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Yleistä

Sisäministeriön selvitys ”Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista” julkaistiin helmikuussa 2022 (SM:n julkaisuja 2022:20). Selvitystä varten kerättiin tietoja muiden eurooppalaisten valtioiden varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Selvityksestä käy ilmi, että selvityksen aikaan kyselyyn vastanneiden 15 valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemusta ei otettaisi lainkaan vastaan tai että hakemusten määrää rajoitettaisiin. Selvityksessä todetaan myös, että valtiot ovat pääsääntöisesti noudattaneet turvapaikkahakemusmenettelyä vaikeissakin tilanteissa. UNHCR:n selvityksen mukaan rajan sulkemiseen massiivisten pakolaisaaltojen tilanteessa turvautuivat vuosina 1990–2010 lähinnä sellaiset valtiot, joiden vastaanottokyky oli merkittävästi heikentynyt (esim. Tansania, joka sulki Burundin-vastaisen rajansa 1995 otettuaan aikaisemmin vastaan 500 000

Ruandan pakolaista). Ehdotettu sääntely olisi toisin sanoen kansainvälisesti poikkeuksellinen. Alla kuvataan tarkemmin Baltian maiden viimeaikaista lainsäädäntöä.

Latvia

Latvia on Valko-Venäjän vastaisella rajallaan tapahtuneen välineellistetyn maahantulon vuoksi muuttanut kansallista rajavartiolakiansa (*valsts robežsardzes likumā*) ja valtionrajalakiansa (*valsts robežas likumā*). Rajavartiolain mukaan Latvian rajavartiolaitos voi estää rajan ylittämisen, jos henkilö pyrkii maahan muualta kuin hänelle tarkoitettulta rajanylityspaikalta tai muulloin kuin sallittuina kellonaikoina eikä käsillä ole objektiivisesti perusteltuja olosuhteita, joiden vuoksi välitön maahanpääsy olisi sallittava. Henkilöiden perustarpeista huolehditaan sen mukaan, mikä on välttämätöntä.

Valtionrajalain mukaan hallituksen päätöksellä voidaan ottaa käyttöön tehostettu rajavalvontajärjestelmä, jos havaitaan merkittävän suuri määrä laittomia rajanylityksiä tai niiden yrityksiä. Tällä tarkoitetaan noin 15–20 henkilöä vuorokauden aikana tai vähintään 70 henkilöä viikon aikana, jos maahan pyrkivien henkilöiden määrä pysyy edellä mainitulla tasolla 10 päivän ajan tai jos tiedossa on selvästi tunnistettu riski laajamittaisiin laittomiin rajanylityksiin. Rajaturvallisuusjärjestelmän tehostamisella pyritään turvaamaan valtionrajan koskemattomuus ja torjumaan valtioon kohdistuvia uhkia. Tehostettu rajavalvonta otetaan käyttöön korkeintaan kuuden kuukauden pituiseksi määräajaksi, mutta sitä voidaan tarvittaessa pidentää uhkan poistumiseen asti. Vastuuviranomainen on Latvian rajavartiolaitos.

Rajaturvallisuusjärjestelmän tehostamista koskevassa päätöksessään hallitus voi ottaa käyttöön erilaisia toimenpiteitä siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia uhkan ehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Hallitus voi esimerkiksi keskeyttää rajanylitysliikenteen tai rajoittaa sitä, asettaa liikkumisrajoituksia ja erityisiä liikennejärjestelyjä sekä täsmentää virkamiesten oikeutta pysäyttää ja tarkastaa ajoneuvoja, selvittää kohtaamiensa ulkomaalaisten maassa oleskelun laillisuutta sekä pidättää henkilön, jota epäillään laittomasta rajanylityksestä tai tällaisen toiminnan edesauttamisesta.

Virkamiehille voidaan myös antaa lupa liikkua tavallista laajemmin erilaisilla alueilla löytääkseen rajan laittomasti ylittäneitä henkilöitä tai rajan yli siirrettyjä tavaroita sekä mennä asuinhuoneistoon rajan laittomasti ylittäneen henkilön kiinni ottamiseksi tai henkeen kohdistuvan vaaran estämiseksi. Kyseisten toimivaltuuksien käyttämisestä on viipymättä ilmoitettava syyttäjälaitokselle. Hallitus voi ottaa päätöksessään käyttöön myös muita toimenpiteitä, jotka voivat liittyä esimerkiksi tavaroiden tai palvelujen saatavuuden rajoittamiseen taikka julkisia hankintoja koskevasta sääntelystä poikkeamiseen. Henkilöllä on oikeus viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi häntä koskeva asia, joka liittyy hallituksen päätöksessä mainittuihin toimenpiteisiin, mutta se ei estä toimenpiteiden täytäntöönpanoa.

Liettua

Myös Liettua on muuttanut rajaturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöänsä Valko-Venäjän vastaisella rajalla tapahtuneen välineellistetyn maahantulon vuoksi. Tarkoituksena on vastata erityisesti rajanylityspaikkojen välisellä maarajalla tapahtuvaan välineellistettyyn maahantuloon. Muutosten mukaan laajamittaisen maahantulon vuoksi voidaan julistaa hätätilan kaltaiset olosuhteet. Kansallinen turvallisuuskomissio voi tällöin esittää toimenpiteitä maan hallitukselle, joka tekee niistä päätöksen. Hallituksen päätöksen perusteella ulkomaalaisen maahanpääsy voidaan estää, jos hän aikoo ylittää tai on ylittänyt valtionrajan paikasta, jota ei ole osoitettu tähän tarkoitukseen, tai paikasta, joka on tätä tarkoitusta varten, mutta henkilö on

muuten rikkonut maahantulosta säädettyä menettelyä. Tällaisen ulkomaalaisen ei katsota saapuneen Liettuaan.

Ulkomaalaisen maahanpääsyä ei kuitenkaan estetä, jos todetaan, että ulkomaalainen on pakenemassa hallituksen päätöksessä määriteltä aseellista selkkausta tai Geneven pakolaisyleissopimuksessa määriteltä vainoa taikka pyrkii saapumaan maahan humanitaarisessa tarkoituksessa.

Lisäksi valtion rajoista ja niiden suojelusta annetun lain (*valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas*) mukaan Liettuan hallitus voi hätätilanteen aikana sulkea rajanylityspaikkoja ja rajoittaa rajanylity liikennettä kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojaamiseksi.

Viro

Viron kansallisen valtionrajalain (*riigipiiri seadus*) 9¹⁰ §:ssä on säädetty ulkomaalaisen palauttamisesta rajalta laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa. Sen mukaan Viron Poliisi- ja rajavartiolaitos voi laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa, jossa yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu uhka, palauttaa ulkorajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen vieraaseen valtioon siitä, mistä hän saapui Viroon, ilman erillistä määräystä tai päätöstä, jos hän olisi voinut saapua Viroon ulkorajan ylittämistä varten avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Jos ulkomaalaista ei voida palauttaa välittömästi, palauttamisessa noudatetaan poistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta annetussa laissa (*vāļjasōidukohustuse ja sissesōidukeelu seadus*) säädettyä. Ulkomaalainen voi saattaa maasta poistamisensa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta se ei estä palauttamisen täytäntöönpanoa eikä oikeuta ulkomaalaista oleskelemaan Virossa. Poliisi- ja rajavartiolaitos voi kuitenkin humanitaarisista syistä päästää ulkomaalaisen Viroon.

Valtionrajalain 9¹⁰ §:n mukaan Poliisi- ja rajavartiolaitos voi lisäksi laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa kieltäytyä ottamasta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta vastaan, jos sitä ei ole jätetty tätä tarkoitusta varten osoitetussa paikassa. Kansainvälistä suojelua koskevat säännökset ovat puolestaan Viron kansainvälisen suojelun myöntämisestä ulkomaalaiselle annetussa laissa (*vāļismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus*).

Lisäksi edellä mainitun pykälän mukaan Poliisi- ja rajavartiolaitoksen on ulkomaalaisen palauttamisen yhteydessä otettava huomioon poistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta annetun lain 17¹ §, jossa on säädetty palauttamiskiellosta. Säännöksen mukaan ulkomaalaista ei saa palauttaa maahan, johon karkottamisesta voi seurata kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklassa tarkoitettuja seurauksia tai kuolemanrangaistus. Lisäksi sen mukaan ulkomaalaisen palauttamisessa on noudatettava Geneven pakolaisyleissopimuksen 32 ja 33 artiklaa.

Viro on parhaillaan laatimassa kansallista viranomaisohjeistusta edellä mainitun lainsäädännön mahdollistamista toimenpiteistä.

6 Lausuntopalaute

Lausunnoissa tuotiin yleisesti esille tarve sääntelylle, jonka avulla voidaan tehokkaasti vastata välineellistettyyn maahantuloon. Turvallisuusviranomaiset (suojelupoliisi, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, Pääesikunta ja puolustusministeriö) pitivät ehdotettavaa sääntelyä välttämättömänä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi. Lainsäädäntö antaisi myös selkeän signaalin vieraalle valtiolle ja saattaisi osaltaan toimia ennalta estävästi.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat sen täysivaltaisuuteen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi välttämättömiä. Tämä pätee myös siinä tilanteessa, että toimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa kansainvälisten normien kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että oikeusvaltion peruseriaatteet on kyettävä säilyttämään silloinkin, kun joudutaan vakavasti punnitsemaan kansallisen suvereniteetin ja alueellisen koskemattomuuden turvaamista. Oikeuskansleri katsoi, että kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävän, perus- ja ihmisoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden yhteensovittamisen suuret ratkaisut on erityisen perusteltua tehdä eduskunnassa hallituksen esityksen pohjalta.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotettavan lainsäädännön jännitteeseen ja osin ristiriitaiseen suhteeseen perustuslakiin ja perusoikeuksiin, EU-oikeuteen sekä Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Tältä osin esitettiin arvioita myös sitä, voidaanko esitystä pitää perustuslain 73 §:n tarkoittamalla tavalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Lausunnoissa katsottiin, että lakiesityksen tulisi lähtökohtaisesti olla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopiva. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että esitysluonnoksessa käsillä olevaa uudenlaista tilannetta oli arvioitu menneisiin tapahtumiin ja tilanteisiin liittyneiden soveltamisratkaisujen kautta. Oikeusasiamiehen mukaan kansainvälisten sopimusten ja perus- ja ihmisoikeusnormien tulkinnat kuitenkin elävät ja tulkintoihin voidaan myös vaikuttaa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että maahantulijoiden välineellistämisen ilmiötä ei ole tunnistettu kansainvälisissä sopimuksissa eikä unionin kansainvälistä suojelua koskevissa direktiiveissä. Myöskään tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ei ole käsitelty täysin vastaavaa tilannetta kuin lakiluonnoksessa tarkoitettua välineellistettyä maahantuloa.

Etujärjestöt suhtautuivat esitykseen kriittisesti ja toivat esiin huolensa palauttamiskiellon varmistamisesta sekä ehdotettavien toimivaltuuksien vaikutuksista edustamaansa tahoon (turvapaikanhakijat yleisesti ja erityisesti mm. lapset, vammaiset, naiset ja perheet). Lausunnoissa katsottiin, että haavoittuvassa asemassa tai vainon kohteena olevien henkilöiden tunnistaminen ja sitä kautta kansainvälisen suojelun tarpeen selvittäminen tulisi olla ehdotettua kattavampaa.

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota oikeusturvaan ja riittäviin oikeussuojakeinoihin ehdotettavan lainsäädännön soveltamisen yhteydessä. Tältä osin tuotiin esiin summaarisen käsittelyyn liittyviä haasteita esimerkiksi tulkkauksen järjestämisen osalta. Muun muassa hallinto-oikeudet katsoivat, että asiassa tulisi tarkemmin arvioida ehdotetun tapauskohtaisen arvioinnin luonnetta hallintomenettelyssä annettavaan päätökseen. Lausunnoissa tuotiin esiin, että myös suullisesti tehty päätös voi muodostaa valituskelpoisen hallintopäätöksen.

Rajavartiolaitoksen henkilöstöjärjestöt, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja eräät muut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota virkamiesten oikeusturvaan ehdotettavan lainsäädännön toimeenpanossa. Lausunnoissa korostettiin sääntelyn selkeyttä tarkkarajaisuutta, jotta lain toimeenpano ei johtaisi yksittäisen rajavartijan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Oikeuskansleri katsoi, että jatkovalmistelussa olisi tarpeen arvioida, muodostuuko rajavartijan harkintavalta liian suureksi perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen sisältämän mielivallan kiellon kannalta. Lausunnoissa esitettiin harkittavaksi, että maahantulijoiden poikkeusperusteita koskevasta päätöksenteosta vastaisi tietyn tasoinen virkamies. Osassa lausuntoja katsottiin, että lainsäädännön soveltaminen saattaisi virkamiehet rikossyytteen vaaraan, koska ehdotettava sääntely olisi ilmeisessä ristiriidassa EU-lainsäädännön ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Lausunnoissa pohdittiin myös ehdotettavan lainsäädännön tehokkuutta, jos vieras valtio ei ota maahantulijoita takaisin sekä mahdollisia voimankäyttötilanteita rajalla, jos maahantuli vastustaisi väkivaltaisesti toimenpiteitä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota mm. toimenpiteiden käyttöönottokynnykseen, ulkomaalaislain soveltamisen poissulkemisen vaikutuksiin ja viranomaisten koulutuksen ja ohjeistuksen tarpeeseen. Lausunnoissa katsottiin myös, että vaihtoehtoisia keinoja ehdotettavalle lainsäädännölle oli arvioitu verrattain suppeasti.

Lausuntojen perusteella esityksen suhdetta EU-oikeuteen ja Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin täsmennettiin. Perusteluissa arvioitiin tarkemmin mm. EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden liikkumavaraa sekä niiden tulkintaa suhteessa käsillä olevaan tilanteeseen. Lisäksi asiaa arvioitiin erältä osin uudelleen lakiehdotukseen tehtyjen muutosten myötä. Lakiehdotuksessa tarkennettiin toimenpiteiden käyttöönottokynnystä niin, että edellytyksenä olisi aina oltava tieto tai perusteltu epäily vieraan valtion Suomeen kohdistamasta vaikuttamisesta. Lisäksi korostettiin sitä, että toimenpiteiden tulisi olla välttämättömiä nimenomaan vaikuttamisesta Suomen täysivaltaisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran torjumiseksi, ei yksinomaan painostamisen lopettamiseksi. Ehdotettavaan sääntelyyn lisättiin myös oikeusturvakeita kuvaamalla tarkemmin perusteluissa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja palauttamiskiellon varmistamiseen liittyviä menettelytapoja. Jatkovalmistelussa selvennettiin säännöstasolla ja perusteluissa ulkomaalaislain ja Schengenin rajasäännösten soveltamiseen liittyntä tulkinnanvaraisuutta, mutta katsottiin edelleen, että ehdotettavan lain toimeenpanossa ei olisi kyse hallintomenettelyssä tehtävästä hallintopäätöksestä. Perusteluissa täsmennettiin myös virkamiesten toimivaltuuksia toimeenpanon yhteydessä. Lisäksi täydennettiin vaihtoehtoisten keinojen arviointia ja kuvattiin tarkemmin ehdotettavan lainsäädännön tehokkuutta välineellistetyin maahantulon torjumiseksi.

7 Säännöskohtaiset perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Lain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Vaikuttamista ja maahantulijoiden hyväksikäyttämistä on käsitelty tarkemmin 3 §:n yhteydessä.

2 §. Lain soveltamisala. Lakia sovellettaisiin ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteissa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Lakia ei sovellettaisi ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen muissa tilanteissa.

3 §. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen. Pykälässä säädettäisiin toimivaltuudesta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista tilanteissa, joissa Suomeen pyritään vaikuttamaan maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Rajoituspäätöksen tekisi valtioneuvoston yleisistunto. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus määräytyy näissä tapauksissa lain 7 §:n 1 momentin mukaan (ks. esim. KHO:2024:27).

Kyse olisi tarkkarajaisesti määritellyn toimivaltuuden tulkinnasta. Päätöksenteon edellytyksenä olisi pykälän soveltamisedellytysten tarkka arviointi turvallisuusviranomaisilla käytettävissä olevan tiedon perusteella. Harkinta olisi merkittävältä osin oikeudellista, mutta koska päätöksentekoon liittyy myös merkityksellisiä ulottuvuuksia Suomen ulko- ja

turvallisuuspoliittisen aseman kannalta, olisi päätöksenteko perusteltua osoittaa valtioneuvoston yleisistunnon tehtäväksi viranomaisen tai sisäministeriön sijaan ottaen huomioon se, että perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa tulee ratkaista laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat. Koska voidaan katsoa, että kyse olisi lainsäädännön soveltamisesta, eikä uuden norminantovallan käyttämisestä ja näin kyse olisi hallitusvallan piiriin kuuluvasta tehtävästä, voidaan asiaa koskevan päätöksenteon katsoa kuuluvan perustuslain 3 §:n 2 momentista johtuvista syistä parhaiten valtioneuvoston tehtäväksi.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen olisi jäljempänä kuvatulla tavalla mahdollista myös Suomen täysivaltaisuuteen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi, mikä on ulkopoliittinen kysymys. Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto olisivat yhteistoiminnassa todenneet tarpeen pykälässä tarkoitetun rajoituspäätöksen tekemiselle. Tarve tulisi todeta erikseen jokaisen valtioneuvoston rajoituspäätöksen yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi asian käsittelemistä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:ssä tarkoitetussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa.

Kyse ei olisi säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, eikä esityksessä sen vuoksi ehdoteta päätöksen jälkitarkastusta eduskunnan tehtäväksi. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että päätöksenteko edellyttää tietoa, jota ei ole täysimääräisesti mahdollista käsitellä julkisesti eduskunnan täysistunnossa, olisi eduskunnan asema päätöksentekijänä jossain määrin haastavaa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta siitä, että eduskunta ilmaisee aina kantansa nimenomaisesti täysistunnossa (PeVM 9/2010 vp, s. 5/II). Eduskunnan valiokunnilla olisi oikeus saada tietoa perustuslain 47 §:n ja 97 §:n mukaisesti.

Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Rajoittamisella tarkoitettaisiin sitä, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista Suomessa ei voisi kokonaan keskeyttää. Rajoittaminen 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. Suomen valtakunnanrajalla tarkoitetaan maarajan osalta maastoon merkittyä ja valtioiden välillä sovittua maastonkohtaa ja sen yläpuolista ilmatilaa sekä maan uudenta. Valtakunnanraja on tarkasti määritelty ja maastossa tarkasti todettavissa. Valtakunnanrajalla tarkoitettaisiin tässä yhteydessä maarajan lisäksi myös aluevesirajaa sekä rajanylityspaikkoina toimivia lentoasemia ja satamia. Yhdessä nämä muodostavat Suomen valtionrajan, jonka kautta Suomen alueelle voi saapua. Rajan välittömällä läheisyydellä puolestaan tarkoitettaisiin maarajan osalta rajavyöhykettä tai enintään rajavyöhykkeen lakisääteistä enimmäisleveyttä, joka on kolme kilometriä laaja alue Suomen valtakunnanrajasta mitattuna. Muualla kuin maastorajalla rajan välitön läheisyys tarkoittaisi käytännössä Suomen valtionrajan tai rajanylityspaikan välitöntä läheisyyttä.

Valtioneuvoston päätös saisi koskea vain rajattua osaa Suomen valtakunnanrajasta ja sen välittömästä läheisyydestä. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei siten olisi mahdollista rajoittaa kaikilla osuuksilla Suomen valtakunnanrajaa (maaraja, lentokentät ja satamat). Kuten esityksessä on aiemmin kuvattu, EIT:n ratkaisukäytännössä on edellytetty, että valtio takaa tehokkaan ja tosiasiallisen pääsyn laillisin maahantulomahdollisuuksiin. Ratkaisuissa ei kuitenkaan ole otettu yksiselitteisesti kantaa

siihen, kuinka paljon ja millä etäisyydellä toisistaan valtiolla on oltava rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua voi hakea.

Päätös voitaisiin tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Määräaikainen päätös korostaisi toimenpiteen poikkeuksellisuutta. Lain voimassa olon aikana olisi mahdollisuus tarvittaessa tehdä useampia erillisiä päätöksiä, mutta jokaisen päätöksen osalta olisi arvioitava erikseen pykälässä säädettyjen edellytysten täyttyminen.

Rajoituspäätös olisi mahdollista tehdä, jos 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä; 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Tieto vieraan valtion Suomeen kohdistamasta vaikuttamisesta voisi perustua joko viranomaisten käytännön havaintoihin tai esimerkiksi rajanylittäjiltä saatuihin tietoihin. Perusteltu epäily muodostuisi käytännössä raja-alueelta tehdyistä havainnoista ja eri viranomaisten, kuten Rajavartiolaitoksen, suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja keskusrikospoliisin hankkimista tai saamista tiedoista ja niihin perustuvista perustelluista arvioista ja johtopäätöksistä. Näiden perusteella tulisi olla selvää, että välineellistetty maahantulo on jo alkanut tai sen alkamisesta lähiaikoina on selviä viitteitä. Tehtäessä johtopäätöstä välineellistämisen uhasta ja sen todennäköisyydestä tulisi kokonaisuutena huomioida turvallisuuden yleistilanne, edeltävät tapahtumat ja edellä sanotut tiedot, havainnot ja arviot. Rajoituspäätös tulisi voida tehdä myös perustellun epäilyn perusteella, koska etenkin vaikuttamisen alkuvaiheessa voi olla vaikea näyttää toteen vieraan valtion osuutta asiassa. Vieras valtio voi vaikuttamistoimissaan myös tietoisesti käyttää tai muutoin hyödyntää sijaistoimijoita, kuten esimerkiksi rikollisjärjestöjä tai muita laittoman maahantulon järjestäjätahoja ja tällä tavoin pyrkiä häivyttämään omaa osuuttaan asiassa. Päätöksen perusteena olevien tietojen ja arvioiden tulisi kuitenkin olla riittävällä tavalla vahvistettuja. Maahantulijoita hyväksikäyttämällä toteutetulla vaikuttamisella ja välineellistetyllä maahantulolla tarkoitettaisiin sitä, että kyse ei olisi maahantulijoiden oma-aloitteisesta ja spontaanista liikkumisesta, vaan heidät olisi houkuteltu, opastettu, avustettu tai pakotettu siirtymään Suomen valtakunnanrajalle ja pyrkimään sitä kautta Suomeen ja/tai Schengen-alueelle.

Täysivaltaisuus on kansainvälisen oikeuden primaarinormi, jonka loukkaus merkitsee kansainvälisesti oikeudenvastaista tekoa ja synnyttää valtion vastuun. Valtion täysivaltaisuuden eli suvereenisuuden periaate antaa valtiolle yksinomaisen oikeuden käyttää valtiollista toimivaltaa omalla alueellaan. Lisäksi suvereenisuus suojaa valtion alueellista koskemattomuutta ja poliittista itsenäisyyttä muiden valtioiden puuttumiselta. Täysivaltaisuuden vaarantumista voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, aiheutuuko maahantulijoiden välineellistämisestä vakavaa vaaraa esimerkiksi valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai olisiko kyseessä ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Toiminnassa, jossa vieras valtio sekaantuu toisen suvereenin valtion asioihin pyrkien vaikuttamaan sen sisäisiin asioihin epäasiallisesti painostamalla, on kyse kohdevaltion täysivaltaisuuden loukkaamisesta. Tällaisen toiminnan pyrkimyksenä on rajoittaa Suomen oikeutta tehdä itsenäisesti aluettaan koskevia päätöksiä ja aiheuttaa Suomessa epäjärjestystä, epävakautta ja suuria kustannuksia.

Kysymys siitä, vaarantaako välineellistetty maahantulo vakavasti Suomen täysivaltaisuutta, olisi arvioitava tapauskohtaisesti. Keskeistä olisi sen arvioiminen, vaarantaako vieraan valtion Suomeen kohdistama vaikuttaminen täysivaltaisuutta. Vakavuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon edellä kuvatut mahdolliset tai jo toteutuneet vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Edellytyksenä ei olisi se, että vaikuttamisen välineenä käytettävät henkilöt olisivat vaaraksi Suomen täysivaltaisuudelle.

Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan (HE 198/2017 vp). Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Myös vakavat levottomuudet Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion alueella tai vakava rajaturvallisuuden vaarantuminen voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Ilmaisuu kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön (HE 198/2017 vp).

Suomessa kansallisen turvallisuuden vaarantumisen on tulkittu tarkoittavan esimerkiksi ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, ulkomaalaista tiedustelutoimintaa taikka vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille intresseille tai muille tärkeille eduille (HE 98/2020 vp).

Kansallisen turvallisuuden alaan kuuluu myös kansainvälisten suhteiden suoja, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen, väestönsuojelu, valtion turvallisuus ja maanpuolustuksen etu (HE 76/2011 vp). Kansalliseen turvallisuuteen kuuluu lisäksi valtion täysivaltaisuus, valtion johtaminen ja kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus sekä väestön toimeentuloturva ja toimintakyky. Edellä mainittuihin etuihin kohdistuvien uhkien voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta (ks. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoista 2015). Yhtenä kansallisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden osatekijänä on myös otettava huomioon huoltovarmuus.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2017) yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi määritellään muun ohella sisäinen turvallisuus. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rajaturvallisuuden varmistamisen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä estetään valtakunnanrajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistetaan rajaliikenteen turvallisuus ja sujuvuus. Samalla valvotaan ja turvataan Suomen alueellista koskemattomuutta.

Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös muuttoliikettä. Muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen ei katsota edellyttävän maahantulijoiden suurta määrää (HE 63/2022 vp).

Olisi kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti kussakin tilanteessa, vaarantaako vaikuttaminen kansallista turvallisuutta vakavasti pykälässä tarkoitettulla tavalla. Vakavuuden arvioinnissa olisi otettava huomioon edellä kuvatut mahdolliset tai jo toteutuneet vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Keskeistä olisi sen arvioiminen, vaarantaako vieraan valtion Suomeen kohdistama vaikuttaminen kansallista turvallisuutta. Edellytyksenä ei olisi se, että

vaikuttamisen välineenä käytettävät henkilöt olisivat vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Myös kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kuten edellä on todettu, valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla sellainenkin ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen. Edellä kuvatulla tavalla tällainen toiminta vaarantaa myös Suomen täysivaltaisuutta.

Kuten esityksen kohdassa 2.1 on tuotu esiin, vieras valtio voi pyrkiä horjuttamaan Suomen yhteiskuntaa kuormittamalla viranomaisia, lisäämällä yhteiskunnan polarisaatiota, aiheuttamalla yhteiskunnassa epäluuloja ja mahdollisesti soluttamalla maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai yhteiskuntaan pitkäaikaisesti ja hitaasti vaikuttavia. Vaikuttaminen voi perustua yritykseen välineellistää maahan satoja henkilöitä lyhyessä ajassa suurina ryhminä tai tavoitteeseen voidaan pyrkiä pienemmillä määrillä, jotka kuitenkin ylittävät viranomaisten suunnitellun hallintakyvyn. Esityksen kohdassa 2.2 kuvatulla tavalla välineellistetyn maahantulon eräs havaittava ulottuvuus on turvapaikkajärjestelmän ruuhkauttaminen ja rekisteröintien viivästyminen, pyrkimys yhteiskunnan koheesion rikkomiseen, sellaisten henkilöiden soluttamiseen Suomen alueelle, joita voidaan käyttää vieraan valtion lukuun tai muut tavoitteet. Suomen viranomaisten toimintaa pyritään vaikeuttamaan ja yhteiskunta saamaan epäjärjestykseen. Toiminta sitoo merkittävän määrän viranomaisten resursseja.

Arvioinnissa merkityksellistä olisi erityisesti se, jos Suomeen tulleiden tai Suomeen pyrkivien henkilöiden määrä on tavanomaisesta poikkeava tietyllä alueella tai tietyn ajanjakson aikana. Kyse ei olisi ennalta määritellyistä lukumääristä, eikä arviointia olisi tehtävä Suomen turvapaikkajärjestelmän kantokyvyn näkökulmasta. Rajoituspäätöksen tekeminen ei myöskään edellyttäisi sitä, että henkilöitä olisi jo saapunut Suomeen. Riittävää olisi tieto tai perusteltu epäily siitä, että Suomen valtakunnanrajan takana on henkilöitä, joita on tarkoitus käyttää Suomeen kohdistettavan painostamisen välineinä. Keskeistä olisi sen osoittaminen, että tilanne vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta.

Arvioitaessa sitä, onko kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi olisi keskeistä osoittaa, että rajoittaminen on todennäköisesti vaikuttava keino käsillä olevan tilanteen ratkaisemiseksi. Lisäksi olisi oikeasuhtaisuuden näkökulmasta osoitettava tai perustellusti arvioitava, että mikään muu keino ei ole riittävä tilanteen ratkaisemiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että muiden keinojen soveltuvuutta olisi ensin käytännössä kokeiltu, vaan perusteltu arvio niiden riittämättömyydestä olisi myös riittävä. Ennen päätöksen tekemistä olisi myös arvioitava tarkasti päätöksen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Jos valtioneuvosto olisi tehnyt päätöksen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta, samalla alueella ei olisi välttämättä tarvetta tehdä erikseen rajavartiolaitain 16 §:n mukaista päätöstä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Ehdotettava sääntely olisi käytännössä muilta osin edellä mainittua rajavartiolaitain mukaista päätöstä vastaava, mutta lisäksi se mahdollistaisi jäljempänä kuvatulla tavalla myös sen, että kansainvälistä suojelua hakevan henkilön maahanpääsy estetään ja hänet poistetaan maasta. Ehdotettava sääntely ei kuitenkaan estäisi rajavartiolaitain 16 §:n mukaisen kansainvälisen

suojelun hakemisen keskittämistä koskevan päätöksen tekemistä tarvittaessa samalla alueella. Tällainen päätös voisi myös olla tarpeen muualla Suomen valtakunnanrajalla kuin ehdotettavan lain mukaisen valtioneuvoston päätöksen soveltamisalueella.

Samanaikaisesti ehdotettavan sääntelyn mukaisen valtioneuvoston päätöksen kanssa käytössä voisivat myös olla edellytysten täyttyessä rajavartiolaiton 16 §:ssä tarkoitetut muut toimivaltuudet eli yhden tai useamman rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen ja/tai rajanylitysliikenteen rajoittaminen. Ehdotettava sääntelyn tarkoituksena olisi kuitenkin mahdollistaa se, että rajanylityspaikkoja voisi olla tarvittaessa auki muulle liikenteelle. Tällä edesautettaisiin muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kuten esimerkiksi liikkumisvapautta, oikeutta perhe-elämään, vähemmistöjen oikeuksia, oikeutta työhön, omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta.

Kuten edellä on todettu, kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen pykälässä tarkoitetuilla perusteilla ei edellyttäisi sitä, että Suomeen olisi jo saapunut vaikuttamisen välineenä käytettäviä henkilöitä. Päätös voitaisiin tehdä myös ennakoivasti, jos se on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Vastaava mahdollisuus toimia ennakoivasti koskee myös rajavartiolaiton 16 §:n mukaisia päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemiseksi, rajanylitysliikenteen rajoittamiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi (HE 94/2022 vp).

Pykälän 2 momentti sisältäisi informatiivisen säännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnon 1 momentin mukaisesti tekemä päätös ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella. Säännös korostaisi 1 momentista ilmenevää lähtökohtaa, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista voitaisiin rajoittaa vain rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa tai sen läheisyyttä. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisella ei olisi myöskään vaikutusta ulkomaalaislain 95 §:n sääntelyyn siitä, mille viranomaisille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi jättää muualla kuin Suomen valtakunnanrajalla.

Pykälän 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi.

Kuten edellä on kuvattu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että EIS:n velvoitteet edellyttävät, että valtiot takaavat maahantulijoille tehokkaan ja tosiasiallisen mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen tehokas ja tosiasiallinen mahdollisuus päästä menettelyihin on turvattu. Myös EU:n menettelydirektiivistä seuraa edellä kerrotun mukaisesti, että sen varmistamiseksi, että turvapaikkamenettelyyn pääsy on aidosti ja tosiasiallisesti mahdollista, olisi varmistettava, että tätä tarkoitusta varten nimetään ja pidetään avoinna riittävä määrä hakemuksen rekisteröintipisteitä, joihin kuuluu rajanylityspaikkoja ja että hakijat saavat tiedon lähimmistä toimipisteistä, joihin he voivat jättää hakemuksensa. Päätöksen laajuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kansainvälisen suojelun hakemista varten avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti.

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on kiinnittänyt maalla sijaitsevia ulkorajoja koskevassa raportissaan huomiota siihen, että rajanylityspaikkojen tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan, jotta rajajärjestelyt kunnioittavat EU:n perusoikeuskirjaa, Geneven pakolaisyleissopimusta ja muita kansainväliseen suojeluun liittyviä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita (Migration: Fundamental rights issues at land borders (2020)). Suomen ja Venäjän

välisen maarajan osalta on kuitenkin otettava huomioon, että rajanylityspaikoista määrätään maiden välisessä rajanylityspaikkasopimuksessa (sopimus Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista, SopS 66/1994).

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin lyhytaikaisesti tietyllä alueella, esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Sääntely ei merkitsisi sitä, että Suomi keskeyttäisi kokonaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen. Päätöksenteon yhteydessä olisi arvioitava, minkä sisältöinen päätös olisi kulloisessakin tilanteessa välttämätön ja oikeasuhtainen. Valtioneuvoston yleisistunnolla olisi velvollisuus arvioida päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös olisi kumottava tai sitä olisi muutettava, jos se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa.

Sisäministeriön olisi tiedotettava valtioneuvoston yleisistunnon tekemästä rajoittamispäätöksestä riittävässä laajuudessa. Tarkoituksena olisi viestittää päätöksen sisällöstä sekä Suomea painostavalle taholle että vaikuttamisen välineenä käytettäville henkilöille ja sitä kautta ennalta estää henkilöiden saapuminen Suomen rajan läheisyyteen.

4 §. Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten toimenpiteistä tilanteessa, jossa valtioneuvosto olisi tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen. Rajoituspäätöksen toimeenpanosta vastaisi lähtökohtaisesti Rajavartiolaitos muiden viranomaisten tuella.

Pääsääntönä olisi, että valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin. Tästä säädettäisiin pykälän 1 momentissa.

Maahanpääsyn estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin. Kyse voisi olla maastorajan taikka avoinna tai suljettuna olevan rajanylityspaikan kautta Suomeen pyrkivästä henkilöstä. Rajavartiolain 6 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamisessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Rajaturvallisuutta tulee pyrkiä ylläpitämään ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Rajavartiomiehen tulisi siten mahdollisuuksien mukaan ilmaista valtakunnanrajan takana havaituille maahanpyrkijöille, että Suomeen saapuminen kyseisestä paikasta ei ole sallittua ja neuvoa, kehottaa tai käskeä heitä käyttämään laillisia reittejä. Maahanpääsyn estämisessä käytettäisiin ensisijaisesti estelaitteita, kuten aitoja ja raskaampia esteitä sekä esimerkiksi merkein, opastekyltein ja äänellä annettuja kehotuksia, kieltoja ja käskyjä. Kulkuneuvojen maahanpääsy voitaisiin estää myös esimerkiksi kulkuneuvoista muodostetun sulun avulla. Henkilöiden maahanpääsy voitaisiin estää myös rajavartiomiesten valtakunnanrajalle muodostamalla fyysisellä esteellä. Koska maahanpääsyn estämisen tilanteissa henkilö ei olisi edellä kuvatulla tavalla vielä päässyt Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin, kyse ei olisi Schengenin rajasäännösten 14 artiklassa tarkoitetusta pääsyn epäämisestä.

Jos vaikuttamisen välineenä oleva henkilö olisi estämistoimista huolimatta jo päässyt Suomen alueelle, hänet poistettaisiin pykälän 2 momentin mukaan viipymättä maasta ja ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Myös maasta poistaminen toimeenpantaisiin ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin, mutta sitä olisi tarvittaessa mahdollista tehostaa voimakeinoin. Käytännössä maasta poistaminen tehtäisiin sopivasta paikasta valtakunnanrajalla, josta se asianmukaisesti onnistuisi. Esityksessä ei

ehdoteta muutoksia rajavartiomiehen voimakeinoja tai niiden käyttöön varautumista koskevaan sääntelyyn eikä hätävarjelua koskevaan sääntelyyn.

Rajavartiolain 32 §:n nojalla rajavartiomiehellä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla muun muassa oikeus kieltää tai rajoittaa liikkumista, määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa kiinni tai poistaa paikalta henkilö. Rajavartiomiehellä on myös rajavartiolain 35 §:n nojalla virkatehtävää suorittaessaan oikeus käyttää voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Rajavartiolain 35 § mukaisia voimakeinoja voidaan soveltaa kaikissa rajavartiomiehen virkatehtävissä, sekä rajanylityspaikalla että sen ulkopuolella esimerkiksi rajavyöhykkeellä. Voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja puolustettavia. Rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, on niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (lievimmän keinon periaate).

Rajavartiolain 7 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimenpiteiden on myös yleisesti oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Vähimmän haitan periaatteen (7 a §) mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Lain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Pykälän 3 momentin mukaan maasta poistettavalle henkilölle olisi ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Kyse olisi tältä osin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jonka yhteydessä ei tehtäisi erillistä hallintopäätöstä. Tämän vuoksi toiminnasta ei myöskään olisi muutoksenhakuoikeutta. Kyse ei olisi esimerkiksi paluudirektiivin 8 artiklaan perustuvasta maasta poistamisesta. Momentti sisältäisi nimenomaisen säännöksen siitä, että maasta poistamiseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Henkilöllä olisi kuitenkin mahdollisuus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti ja saada sitä kautta asia ja erityisesti viranomaisen menettelyn laillisuus ja asianmukaisuus jälkikäteen tarkemmin valvovan viranomaisen käsiteltäväksi. Jotta ehdotetun lain mukaisesti suoritettavat toimenpiteet tulevat riittävällä tavalla dokumentoiduiksi, rajavartiomiehen olisi lähtökohtaisesti tarpeen tehdä tapahtumasta kirjaus Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tapahtumakirjaus edesauttaisi tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä ja parantaisi sekä maahanpyrkijän että toimenpiteen suorittaneen rajavartiomiehen oikeusturvaa. Kussakin tilanteessa olisi mahdollista arvioida tarkemmin, millä tarkkuudella kirjaukset tehdään, jotta varmistetaan yhtäältä edellä mainitut oikeusturvanäkökohdat, mutta toisaalta toiminnan tehokkuus.

Jos maahan saapunut henkilö ei ilmaise viranomaiselle haluaan hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa käsittelyyn ei sovellettaisi nyt ehdotettavaa lakia. Tällaisen henkilön maahanpääsyä käsitellään tavanomaisessa menettelyssä Schengenin rajasäännösten ja ulkomaalaislain mukaisesti. Jos Suomen alueelle saapuneella henkilöllä ei ole säädettyjä

maahantuloedellytyksiä, hänen maahanpääsyä evätään Schengenin rajasäännösten 14 artiklan mukaisella päätöksellä ja henkilön maahantuloa Suomeen ei sallita. Maahantuloedellytykset selvitetään heti rajanylityksen jälkeen tarkoitukseen sopivassa paikassa.

5 §. Poikkeukset. Pykälässä säädettäisiin poikkeuksista 4 §:n mukaiseen pääsääntöön siitä, että vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään ja maahan saapunut henkilö poistetaan maasta. Poikkeusten tarkoituksena olisi mahdollistaa rajatusti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättäminen sellaisissa tilanteissa, joissa siihen olisi tarve Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisen vuoksi. Poikkeukset koskisivat tilanteita, joissa henkilö on ilmaissut halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua. Muussa tarkoituksessa maahan saapuneiden asian käsittely on kuvattu tarkemmin 4 §:n yhteydessä.

Pykälän 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan ensinnäkin, jos se olisi rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Jos kyse olisi lapsesta, arvioinnissa olisi merkityksellistä lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti erityisesti lapsen etu sekä lapsen kehitykseen ja terveyteen liittyvät seikat. Vammaisten henkilöiden ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta arvioinnissa otettaisiin huomioon se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Perustuslakivaliokunta on rajavartiolain 16 §:n mukaista kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä käsitellessään painottanut, että valtioneuvoston päätöksenteossa on korostetusti syytä kiinnittää huomiota keskittämisen vaikutuksiin suhteessa erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin ja vammaisiin turvanpaikanhakijoina (PeVL 37/2022 vp, kappale 27).

Tilanteessa, jossa lapsen, vammaisen henkilön tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön hakemus otettaisiin vastaan, arvioitaisiin tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa myös heidän kanssaan olevien perheenjäsenten sekä vammaisen henkilön mahdollisen avustajan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Perheenjäsenten hakemusten vastaanottamisen harkinnassa huomioitaisiin lapsen etu. Käytännössä lapsen edun mukainen arviointi voisi perheenjäsenten osalta koskea esimerkiksi tapauskohtaisesti lapsen vanhempien hakemusten vastaanottamista. Tarkoituksena ei olisi arvioida perheenjäsenyyttä laajemmin kuin mikä on lapsen edun kannalta välttämätöntä. Tällä pyritäisiin turvaamaan perhe-elämän suojaa sekä lapsen ja vammaisen henkilön oikeuksia.

Rajavartiomiesten olisi pyrittävä tunnistamaan lapset, vammaiset henkilöt ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Tässä esityksessä ehdotetun lain tarkoittamassa tilanteessa tunnistaminen tapahtuisi ensisijaisesti fyysisiä ominaisuuksia arvioimalla, mutta myös mahdollisten henkilöllisyysasiakirjojen tai muun luotettavan asiakirjanäytön perusteella sekä vuorovaikutustilanteessa tapahtuvan puhuttamisen avulla. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä tunnistettaessa merkityksellistä olisi henkilön ikä taikka fyysinen tai psyykkinen tila. Arviossa olisi edellä kuvatulla tavalla keskeistä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Tältä osin olisi otettava huomioon myös Suomen viranomaisten mahdollisuus poistaa kyseinen vaara ennen henkilön maasta poistamista esimerkiksi lääkinnällisin toimenpitein tai muulla tavalla.

Toiseksi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, jos henkilö olisi esittänyt tai olisi tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan olisi ilmeistä, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti siinä valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otettaisiin huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen

aineisto, kuten esimerkiksi henkilöllä mukana olevan matkapuhelimen tai muun päätelaitteen avulla käytössä olevat tiedot. Lisäksi arvioissa tarkasteltaisiin henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevia seikkoja sekä eri lähteistä hankittuja ajantasaisia tietoja arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle. Maatietojen ajantasaisuus tarkistettaisiin aina valtioneuvoston päätöksen valmistelun yhteydessä.

Käytännössä arviointitehtävässä toimisi rajavartiomies, joka on saanut riittävän asiaa koskevan koulutuksen ja ohjeistuksen. Summaarinen arviointi perustuisi riittävään vuorovaikutukseen, jossa maahanpyrkijällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Tapauskohtainen arvio tehtäisiin aina viipymättä. Maahanpyrkijä voisi itse esittää henkilökohtaiseen tilanteeseensa liittyviä seikkoja, kuten esimerkiksi uskottavaa asiakirjanäyttöä tai muuta näyttöä. Tilanteessa voisi myös muilla tavoin tulla ilmi säännöksessä mainitun kohtelun olemassaoloon viittaavia uskottavia seikkoja. Tilanteessa voitaisiin esimerkiksi välittömästi havaita väkivaltaa tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai muuhun lähteeseen perustuvaa näyttöä.

Arvioissa tarkasteltaisiin tilannetta ensisijaisesti suhteessa maahan, josta henkilö on pyrkimässä Suomeen. Arvioinnin kohteena olisi se, olisiko henkilö konkreettisessa vaarassa joutua mainitun kohtelun kohteeksi kyseisessä maassa. Tässä huomioitaisiin erityisesti henkilölle kyseiseen maahan myönnetty laillinen maahantulolupa kuten oleskelulupa tai viisumi. Myös edellä mainitut rajalla välittömästi havaittavissa oleva väkivalta tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu sekä muuhun lähteeseen perustuvat seikat olisivat merkityksellisiä. Maahanpyrkijällä olisi vuorovaikutustilanteessa mahdollisuus esittää viranomaiselle seikkoja, miksi kyseinen maa ei olisi hänelle turvallinen.

Rajavartiomiehen tulisi esitettyjen seikkojen perusteella muodostaa perusteltu arvio siitä, olisiko maahanpyrkijä todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun vastaavan ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi maasta poistamisen seurauksena. Maahan saapuneiden tilanteen arviointi tapahtuisi aina viipymättä, mutta yksilöllisesti. Arvio toteutettaisiin tavalla, joka olisi tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Muilla olosuhteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi tilannetta, jossa henkilön siirtäminen olisi Rajavartiolaitoksen operatiivisen toiminnan järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaista. Rajavartiomiehen olisi varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi. Jos rajavartiomiehellä ja maahan saapuneella henkilöllä ei olisi yhteistä kieltä, rajavartiomiehen olisi varmistettava asia muilla keinoin, esimerkiksi puhelintulkkauksen tai kääntämisen avulla. Tällä turvattaisiin maahan jo saapuneen oikeutta tulla kuulluksi ja edistettäisiin yhdenvertaisuuden toteutumista.

Vaikka lain tarkoittamassa tilanteessa kyse olisi hyvin summaarisesta arvioinnista, sillä pyrittäisiin turvaamaan palauttamiskiellon noudattaminen sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla olisi todellinen vaara joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muu ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi maasta poistamisen seurauksena. Lisäksi sillä turvattaisiin lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Edellä kuvatun mukaisen tapauskohtaisen arvion voidaan katsoa esityksessä tarkoitettussa välineellistetyn maahantulon tilanteessa olevan kohtuullinen, objektiivinen ja yksilöllinen ja täyttävän siten asianmukaisen arvioinnin edellytykset maahan saapuneiden henkilöiden osalta.

Henkilöt, joiden osalta ei ilmenisi pykälässä säädettyjä perusteita kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiselle, poistettaisiin maasta viipymättä 4 §:ssä säädetyn mukaisesti. Henkilöt, joiden kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, ohjattaisiin tai tarvittaessa kuljetettaisiin turvapaikkahakemusten rekisteröintiä varten oikeaan

paikkaan. Turvapaikkahakemusten tutkinta jatkuisi ulkomaalaislain turvapaikkatutkintaa koskevien säännösten mukaan ja hakijalle annettaisiin hänelle turvapaikanhakijana kuuluvat vastaanottopalvelut vastaanottolain mukaan.

6 §. Poikkeukselliset tilanteet. Pykälässä säädettäisiin toimivaltuuksista tilanteisiin, joissa Suomeen pyritäisiin tunkeutumaan väkivalloin tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen. Pykälän sääntelyllä varauduttaisiin tilanteen vaikeutumiseen tavalla, jota on kuvattu tarkemmin esityksen kohdassa 2.3. Valtiolla on oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin sekä valtion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan rajaa laillisesti ylittävien henkilöiden turvallisuus. Jos rajoilla tapahtuu väkivallantekoja, viranomaisilla on kuitenkin mahdollisuus toteuttaa tarvittavat toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Pykälän mukaan maahantunkeutuminen voitaisiin välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

Väkivallalla tarkoitettaisiin sekä ihmisiin että omaisuuteen kohdistuvia väkivallantekoja. Kyseessä voisi siten olla myös esimerkiksi estelaitteiden vahingoittaminen maahanpyrkimisen yhteydessä. Sääntelyn soveltaminen ei edellyttäisi maahantunkeutumista yrittävien henkilöiden tiettyä lukumäärää, vaan olennaista olisi se, että henkilöt käyttäisivät hyväkseen suurta lukumääräänsä ja pyrkisivät näin vaikeuttamaan viranomaisten toimintaa. Maahantunkeutuminen olisi mahdollista torjua välittömästi valtakunnanrajalla, jossa se olisi välttämätöntä joko Suomessa oleskelevien ihmisten tai maahantulijoiden itsensä hengen tai terveyden varmistamiseksi. Viranomaisten olisi mahdollisuus käyttää maahantunkeutumisen torjunnassa kaikkia voimassa olevan lainsäädännön mukaisia keinoja. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia ja mahdollisuuksia voimakeinojen käyttöön on kuvattu tarkemmin ehdotetun 4 §:n perusteluissa. Toiminnan olisi oltava kokonaisuutena arvioiden puolustettavaa tilanteeseen nähden. Kuten 4 §:n perusteluissa on kuvattu, viranomaisen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta ja vähimmän haitan periaatetta ja valittava käytettävissä olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Maahantunkeutumisen torjuminen olisi mahdollista ilman ehdotetussa 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaisen arvion tekemistä. Väkivaltaisessa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttävässä maahantulotilanteessa ei olisi siten tarpeen lähteä olettamasta, että jokainen tällaiseen toimintaan osallistuva henkilö pyrkii hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua. Tätä ei olisi pidettävä lähtökohtana siitäkään huolimatta, että tilanteen olosuhteet, tilannetta edeltäneet tapahtumat tai tiedustelutiedot viittaisivat tällaiseen mahdollisuuteen. Olennaista tällaisessa tilanteessa olisi Suomen alueellisen koskemattomuuden, kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaaminen, ihmisten hengen ja terveyden varmistaminen sekä huolehtiminen siitä, että ulkomaalaisten maahantulo Suomeen tapahtuu kontrolloidusti. Keskeistä olisi edellä kuvatulla tavalla se, että viranomaisten toimenpiteet olisivat kokonaisuutena arvioiden puolustettavia.

7 §. Voimaantulo. Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulosta ja voimassaoloajasta. Laki olisi määräaikaikainen ja se olisi voimassa vuoden lain voimaantulosta.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan mahdollisimman pian ja on voimassa vuoden voimaantulosta.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Arvioinnin lähtökohdista

9.1.1 Yleisiä lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säännöstä, jolla annettaisiin valtioneuvostolle toimivalta päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista. Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto voisi päättää 3 §:n 1 momentin mukaan rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista pykälässä mainituissa tilanteissa. Näissä tilanteissa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei vastaanotettaisi, ellei siihen olisi 5 §:ssä mainittua perustetta.

Esityksen valtiosääntöisen arvioinnin kannalta keskeinen kysymyksenasettelu on erityisesti se, onko ehdotus mahdollista hyväksyä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyksessä ja mikäli ei, onko se mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä ns. poikkeuslakina. Arvioinnissa keskeistä on myös se, miten arvioidaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisten poikkeuslakien suhdetta Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja Euroopan unionin oikeuteen.

Esityksen tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin (PeVL 37/2022 vp). Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. *M.N. ja muut v. Belgia* 3599/18, 5.3.2020, kohta 124 oikeustapaustulkittauksineen).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyviä kysymyksiä muutaman kerran arvioidessaan esityksiä unionin lainsäädännöksi. Valiokunta on näissä arvioinneissaan pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimita huomiodaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, PeVL 15/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyn tavoitteita hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Samassa asiayhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mielestä nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään. (PeVL 37/2022 vp, kappale 4–6).

Ehdotetulla sääntelyllä pyritään torjumaan erityisesti turvapaikanhakua ja -hakijoita välineellistävää hybridivaikuttamista, joka vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemusten vastaanottamista voitaisiin rajoittaa määräajaisesti rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa, vaikka kaikki rajanylityspaikat olisivat auki. Tämä mahdollistaisi muiden kuin turvapaikanhakijoiden oikeuksien turvaamisen tilanteessa, jossa vaihtoehtona käytännössä olisi rajavartiolaan 16 §:n mukainen valtioneuvoston päätös rajanylityspaikan sulkemisesta tai

rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määrääjäksi tai toistaiseksi. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi näissä tilanteissa muiden kuin turvapaikanhakijoiden liikkumisvapauden turvaamisen ja se voisi edistää perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa esimerkiksi Suomessa asuvan henkilön perheenjäsen tai sukulainen asuu ulkomailla. Tältä osin esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia.

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylitysliikenteen mahdollistamisella muille kuin turvapaikanhakijoille voi olla merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia elinkeinotoiminnalle, kuten liikenteenharjoittajille, matkailuyrityksille ja niitä lähellä oleville toimialoille. Rajanylitysliikenteen mahdollistaminen edistäisi myös elinkeinovapauden toteutumista.

Kysymys on ainakin osaksi uudennaisesta tilanteesta, josta ei ole kansainvälisessä tai EU-oikeudessa oikeus- tai sopimusvalvontakäytäntöä. Tämän vuoksi on löydettävä myös uudennaisia oikeudellisia tulkintoja. Kansainvälisten sopimusten sekä EU-oikeuden tulkinnat elävät ja tulkintoihin voidaan myös vaikuttaa ja perustella uusissa tilanteissa ja asiayhteyksissä vahvoilla reaalilla argumenteilla. Tilanne, johon esitetyllä lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan, on täysin erilainen kuin mitä kansainvälisillä sopimuksilla ja asiaan liittyvällä EU-oikeudella on pyritty saavuttamaan. Olemassa olevien sopimusten tai niistä johtuneen oikeuskäytännön tarkoitus ei ole ollut edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon ja valtioiden painostamiseen. Aikaisempien tulkintojen ja oikeuskäytännön sovellettavuutta voidaan uudessa tilanteessa lähestyä myös perustellun distinktion kautta eli toteamalla nykyisen tulkinnan sekä oikeuskäytännön ja uuden tilanteen väliset erot ja perustella uusia tulkintoja uusiin tilanteisiin liittyvillä reaaliargumenteilla.

Maahantulijoiden mahdollisen kansainvälisen suojelun tarve ei ole ainoa huomioitava seikka valtion valvoessa rajojaan ja kontrolloidessaan ulkomaalaisten maahanpääsyä rajoillaan. Oikeusvaltiollisuuden ja oikeusturvan näkökulma ei liity yksinomaan Suomen rajalle tuodun yksilön asemaan. Rajojen valvontaan liittyvässä toiminnassa ja oikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava myös muita intressejä, kuten kansallinen turvallisuus, alueellinen koskemattomuus ja yleinen järjestys. Ei ole välttämätöntä lähteä olettamasta, että jokaista maahan väkivaltaisesti tai joukkovoimaa hyödyntäen tunkeutuvaa henkilöä tai henkilöä, jonka aiheet ovat vihamielisiä olosuhteista päätellen tai etukäteisten tiedustelutietojen perusteella, olisi kohdeltava turvapaikanhakijana. Kyse olisi yksittäisistä ja poikkeuksellisista tilanteista, jotka koskisivat vain osaa maahanpyrkijöistä ja joiden torjumista ei voida pitää kansainvälisen oikeuden kannalta ongelmallisena.

Valtiosääntöinen tarkastelu on kuitenkin kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa olevaan oikeuskäytäntöön huomioiden kansainvälisessä oikeudessa olevan tulkinnanvara ja liikkumavara. Asiassa tulee näin olleen arvioitavaksi myös se, miten ehdotettavia valtuuksia tulee arvioida välineellistämisen kohteena olevien henkilöiden ihmisoikeuksien kannalta. Tämän osalta on arvioitava sääntelyä erityisesti turvapaikanhakemista ja palautuskieltoa koskevien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Koska sääntelyllä pyritään ehkäisemään ihmisten käyttämistä valtiollisen vaikuttamisen välineenä, voidaan sillä katsoa olevan myös ainakin välillisesti myönteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Esitys on merkityksellinen ainakin perustuslain 1 §:n, 6 §:n, 7 §:n, 9 §:n 4 momentin, 21 §:n, 22 §:n ja 73 §:n kannalta. Arvioinnissa kiinnitetään huomiota sekä perustuslain 73 §:n 1 momentin että 2 momentin edellytyksille. Arvioitavaksi tulee myös esitetyn suhde perustuslain 106 §:ssä säädettyyn. Tuomioistuimen on perustuslain 106 §:n mukaan annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Jos perustuslakivaliokunta on todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitettulla tavalla selvänä ja

riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta (PeVM 10/1998 vp). Lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 3, 5, 13 ja 15 artiklat, pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohta sekä KP-sopimuksen 4, 6 ja 7 artiklat ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin tarkastellaan jaksoissa 9.2 ja 9.3. Jaksossa 9.1.2 kuvataan lähtökohtia siitä, miten asiaa tulisi arvioida yleisesti EU-oikeuden kannalta Suomen lainsäädäntövallan osalta.

9.1.2 EU-oikeuden merkityksestä asiassa

EU:n oikeus on ensisijaista kansalliseen oikeuteen nähden (EU:n tuomioistuimen vakiintunut ja toistuva oikeuskäytäntö, ks. esim. C-6/64, EU:C:1964:66, s. 1159 ja 1160, C-573/17, EU:C:2019:530, kohta 53 oikeuskäytäntöviittauksineen). Vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää jäsenvaltioita varmistamaan perussopimuksista ja unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen sekä pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (SEU 4 artiklan 3 kohta). Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt näihin huomiota todeten olevan selvää, että unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II) ja että unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate sisältyy keskeisenä periaatteena unionin oikeusjärjestykseen, joka on perustuslain tasoisesti saatettu voimaan myös Suomessa. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perustuslain 1 §:ään, jossa todetaan Suomen jäsenyys Euroopan unionissa sekä EU:n vilpittömän yhteistyön periaatteen edellytykseen siitä, että jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (PeVL 79/2018 vp). EU-jäsenyyteen kuuluu luonnollisesti EU-oikeuden noudattaminen, minkä vuoksi poikkeaminen EU:n perussopimuksen säännöksestä, EU:n perusoikeuskirjasta ja EU-oikeuden yleisistä periaatteista (myös mm. EU-oikeuden ensisijaisuutta koskevasta periaatteesta) voitaisiin pitää poikkeuksellisenä ja ongelmallisenä ratkaisuna. EU-oikeuden ensisijaisuuden osalta on erityisesti tarkasteltava sitä, onko esityksellä riittävät perusteet unionin oikeudessa, jotta ehdotettua lakia voitaisiin soveltaa EU-oikeuden ensisijaisuuden estämättä valtioneuvostossa, viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.

EU:n oikeudessa säännellään hyvin kattavasti turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksistä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osasto koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, ja siihen kuuluu muun muassa rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevia säännöksiä. Kyseiseen osastoon sisältyvässä 78 artiklassa säädetään muun muassa yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä ja -menettelyistä. Sekundaarioikeudessa, erityisesti menettelydirektiivissä, on kattavat säännökset tästä. Siinä säädetään tyhjentävästi säännöistä, joiden nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Huomioon tulee ottaa myös EU:n primaarioikeuteen kuuluva EU:n perusoikeuskirja, jossa turvataan oikeus turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven pakolaisyleissopimuksen ja sen pakolaisten oikeusasemaa koskevan lisäpöytäkirjan sekä EU:n perussopimusten mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklassa kielletään joukkokarkotukset ja todetaan, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova instrumentti, jolla on sama oikeudellinen asema kuin perussopimuksilla (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 6 artiklan 1 kohta). Perusoikeuskirjan määräykset sitovat jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta, kuten EU:n

turvapaikkasääntelyä. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamat ihmisoikeudet määritellään SEU 6 artiklan 3 kohdassa myös EU-oikeuden yleisiksi periaatteiksi.

Esityksen lähtökohta on, että ehdotetulla summaarisella arvioinnilla ja siihen liitetyillä oikeusturvakeinoilla pyritäisiin turvaamaan palautuskiellon noudattaminen ja näin myös perusoikeuskirjan 19 artiklan toteutuminen. Koska palauttamiskiellon noudattamista ei ehdotetun mukaan kuitenkaan varmistettaisi ottamalla vastaan turvapaikkahakemusta ja selvittämällä asiaa turvapaikkamenettelyssä, esitys on jännitteisessä suhteessa perusoikeuskirjan turvapaikkaoikeutta koskevan 18 artiklan sekä sitä toteuttavan EU:n turvapaikkamenettelyä koskevan sääntelyn kanssa. Turvapaikkaoikeuden osalta jännitteisyyttä pyritään lieventämään sillä, että kyse on mahdollisimman suppeaksi rajattavasta poikkeuksesta, joka koskee vain rajattua aluetta ja on kestoltaan mahdollisimman lyhyt. Suojelun tarpeessa olevilla henkilöillä olisi lisäksi oikeus hakea kansainvälistä suojelua sellaisilla rajanylityspaikoilla, joita valtioneuvoston päätös ei koske. Asiaan liittyvän sekundäärioikeuden osalta on arvioitava, onko kyse tilanteesta, jossa voidaan SEU 4 artiklan 2 kohdan tai SEUT 72 artiklan nojalla tehdä poikkeuksia.

Esityksen kohdassa 2.10.7 kuvataan mahdollisuuksia poiketa EU:n sekundäärisääntelystä kansallisen turvallisuuden vuoksi. EU-oikeudessa tunnustetaan kansallisen turvallisuuden erityinen merkitys. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. EU:n tuomioistuin on tunnistanut kansallisen turvallisuuden takaamisen tärkeyden oikeuskäytännössään. Se on katsonut, että käsitteen kansallinen turvallisuus piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalveluiden toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakaan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (C-72/22 PPU, kohta 88). Se on myös katsonut, että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa, voi olla hierarkkisesti tärkeämpi kuin EU:n jonkin sekundaarioikeuden tavoite ja siten voi oikeuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, joilla oikeutettaisiin eräiden muiden tavoitteiden saavuttaminen (C-162/22, kohta 36; kyseisessä tapauksessa esillä oli suhde mm. rikosten torjuntaan, tutkintaan ja selvittämiseen).

Sisäistä turvallisuutta käsitellään SEUT 72 artiklassa, joka sisältyy sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tätä poikkeusmahdollisuutta on unionin tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti, kuten yleensä poikkeusmääräyksiä (esimerkiksi yhdistetyt asiat *komissio v. Puola* C-715/17, *komissio v. Unkari* C-718/17 ja *komissio v. Tšekin tasavalta* C-719/17 (2.4.2020), kohta 144 oikeustapausviitteinen). Jäsenvaltion olisi pystyttävä näyttämään toteen se peruste, jonka nojalla jokin poikkeuksellinen maahantulon tilanne aiheuttaisi SEUT 72 artiklassa mainitun uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Tapauksessa C-808/18 EU:n tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion yleinen vetoaminen riskiin häiriöstä yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle ei ollut oikeudellisesti riittävä osoitus tarpeesta poiketa tietyistä direktiivistä. Arvio on aina tehtävä tilannekohtaisesti.

Esityksen kohdassa 2.10.4 kuvataan mm. Euroopan unionin tuomiota, joka koskee tilannetta Liettuan Valko-Venäjän vastaisella rajalla vuonna 2021 (C-72/22 PPU, *M.A* (ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022)). Tuomiossa ei viitata tilanteeseen, jossa vieras valtio

käyttää maahantulijoita välineenä vaikuttaakseen EU:n jäsenvaltioon, vaan asiaa tarkastellaan joukoittaisen maahantulon tilanteena. Myös kyseinen Liettuan kansallisen lainsäädännön lähtökohta oli poikkeustila tai hätätilanne, joka johtuu vain joukoittaisesta maahantulosta ilman toisen valtion vaikuttamispyrkimyksiä. Ratkaisussaan unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (56 kohta). Tuomion mukaan edes sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla jätettiin viranomaiselle harkintavaltaa kyseisessä poikkeustilassa tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hakijan haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella ei täyttänyt menettelydirektiivin 6 artiklan vaatimusta (66 kohta). Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin ei ole arvioinut välineellistettyyn maahantulon tilanteeseen liittyvän lainsäädännön yhteensopivuutta EU-lainsäädännön kanssa vaan kyse oli joukoittaiseen maahantuloon liittyvästä lainsäädännöstä. Näin ollen ratkaistavana ollut tilanne on ollut erilainen kuin Suomen itärajalla käynnissä oleva välineellistetyin maahantulon tilanne.

Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on laajaa harkintavaltaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimien osalta, mutta tällöinkin jäsenvaltioilla on velvollisuus kunnioittaa EU:n perussopimuksia. Esimerkiksi arvioidessaan toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot rajoittavat vapaata liikkuvuutta kansallisen turvallisuuden nojalla, tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansallisten tarpeet voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että rajoitusten tulee olla asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yleisen järjestyksen käsitteen on oikeuskäytännössä kuitenkin katsottu edellyttävän, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Käsitteen ”kansallinen turvallisuus” piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus, ja näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen (ks. esim. C-72/22 PPU, kohta 88 oikeuskäytäntöviittauksineen). Edellä mainitussa tapauksessa oli kyse kolmannen maan kansalaisten joukoittaisesta maahantulosta.

Unionin tuomioistuin on kiinnittänyt oikeuskäytännössään huomiota myös EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukaiseen henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan oikeuteen. Tuomioistuimen mukaan ”kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja yleisen järjestyksen suojaaminen vaikuttaa myös muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun” (esim. yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-20/18, *La Quadrature du Net ym.*, kohdat 99 ja 136 sekä C-623/17, *Privacy International*, kohta 44).

Esitettävän lain mukaisia rajoitusmahdollisuuksia tulisi tarkastella siitä näkökulmasta, ovatko rajoitukset ensinnäkin asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja olisiko kyse yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Tarkasteluun tulisi myös ottaa, aiheutuuko tilanteesta valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Huomioon tulisi ottaa myös muita perustavanlaatuisia perusoikeuksia kuten EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukainen henkilökohtaista turvallisuutta koskeva oikeus.

Ehdotettavalla lainsäädännöllä on tarkoitus vastata jatkuvasti muuttuvaan turvallisuustilanteeseen ja turvata Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta. Ilmiössä, jossa maahantulijoita käytetään välineenä, vieraan valtion osallisuus on selkeä ja rooli kokonaisuudessa merkittävä. Vieraan valtion tavoitteena on Suomen painostaminen. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen, huolestuttava ja vakava tarkasteltaessa sitä Suomen sekä Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen viitekehyksessä. Suomeenkin kohdistuu eri tavoin todennettuja ja ääneen lausuttuja aggressiivisia ja valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvia vieraan valtion pyrkimyksiä.

Tällainen vaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt. Suuremman joukon maahan tunkeutuminen voiman tai väkivallan avulla voi olla vakavasti otettava uhka. Saapuneiden joukossa voi olla henkilöitä, joiden voidaan arvioida eri tavoin taustansa takia vaarantavan kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen. Tilanteessa, jossa maahan tunkeudutaan hyväksi käyttäen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää, tulee arvioitavaksi myös tilanteessa osallisina olevien henkilöiden henki ja terveys.

Toistaiseksi ei ole olemassa oikeudellisia instrumentteja, joiden avulla valtio pystyisi tehokkaasti torjumaan tämän tyyppistä vaikuttamista täysivaltaisuuteensa ja kansalliseen turvallisuuteensa. EU-tasolla on tunnistettu jäsenvaltioiden oikeutettu tarve kyetä reagoimaan tällaisiin tilanteisiin, mutta toistaiseksi jäsenvaltioiden käytössä on vain keinoja, joiden avulla joko spontaanisti tapahtuva tai vieraan valtion ohjailemana tapahtunut laajamittainen maahantulo kyetään pitämään hallittuna.

Vaikka ehdotettu lainsäädäntö on jännitteisessä suhteessa EU:n turvapaikkamenettelyä koskevan lainsäädännön kanssa, voidaan sen soveltamiseen johtavassa tilanteessa katsoa olevan kyse sellaisesta tilanteesta, jonka yhteydessä poikkeaminen EU-oikeudesta SEUT 72 artiklan tai SEU 4 artiklan 2 kohdan nojalla yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi taikka sisäisen tai kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi voi olla mahdollista. Nyt kyseessä oleva tilanne eroaa merkittävästi osin edellä mainituista tapauksista, joissa EU:n tuomioistuin on katsonut, että poikkeuksia ei ole ollut mahdollista tehdä. Esitettävässä lainsäädännössä ei ole kyse sellaisiin tilanteisiin varautumista koskevista valtuuksista, joita koskien unionin lainsäädännössä on keinoja tilanteen hallintaan. Esityksessä on tarkoitus luoda toimivaltuuksia sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse uhasta Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle, joka johtuu vieraan valtion painostuksesta. Haastavan tilanteesta tekee erityisesti se, että painostajana on valtio, joka käy hyökkäyssotaa ja toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös painostajan sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta. Ottaen huomioon ilmiön luonteen ja sen vaikutuksen Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle voidaan esitettyjen toimien katsoa liittyvän erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohdassa mainittuihin valtion keskeisiin tehtäviin alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa, yleisen järjestyksen ylläpitämisessä sekä kansallisen turvallisuuden takaamisessa ja SEUT 72 artiklan tarkoittamaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen tai sisäisen turvallisuuden suojaamiseen ja näin ollen esityksellä voidaan katsoa olevan riittävät perusteet unionin oikeudessa, jotta lakia voitaisiin soveltaa valtioneuvostossa, toimivaltaisessa viranomaisessa sekä tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta ei ole ottanut aiemmin kantaa täysin vastaavaan kysymyksenasetteluun, joten valiokunnassa on perusteltua arvioida asiaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnolla on myös merkitystä perustuslain 106 §:n soveltamisen kannalta, jos lain säännöksen soveltaminen tulisi

arvioitavaksi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa. EU-oikeuden osalta arviointi kohdistuisi tällaisessa tilanteessa etenkin perustuslain 1 §:ään.

9.2 Arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta

9.2.1 Täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus rajoitusperusteena

Lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston toimivallasta rajoittaa Suomen valtakunnanrajan erikseen määriteltävillä osilla väliaikaisesti kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamista. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulisi kuitenkin vastaanottaa 5 §:ssä kuvatuissa tilanteissa, ellei kyse ole 6 §:ssä tarkoitetuista poikkeuksellisista tilanteista.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentissa määriteltäisiin tilanteet, joissa rajoituspäätöksen tekeminen on sallittua. Kyse olisi tilanteista, joissa Suomen täysivaltaisuus tai kansallinen turvallisuus vaarantuisi vakavasti vaikuttamistoiminnan vuoksi. Esityksellä pyrittäisiin turvaamaan Suomen mahdollisuuksia turvata täysivaltaisuuttaan ja kansallista turvallisuuttaan myös esityksessä määritellyissä tilanteissa. Esityksen tavoite on valtiosääntöisesti perusteltu täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden takaamisen näkökulmasta. Pelkästään valtiosääntöisesti perusteltavissa oleva intressi ei kuitenkaan ratkaise kysymystä siitä, onko muiden perusoikeuksien rajoittaminen tällaisen intressin turvaamiseksi perusteltua.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut muutamassa asiayhteydessä kysymystä siitä, missä määrin kansallisen turvallisuuden takaamista on voitu pitää hyväksyttävänä perusteena perusoikeusrajoituksille (esim. PeVL 2/2023 vp, PeVL 37/2022 vp ja PeVL 16/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi rajavartiolaan muuttamista koskeneessa lausunnossaan 37/2022 vp pitänyt ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina ja todennut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Valiokunnan mielestä ehdotettujen toimien taustalla oli hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Valiokunta totesi, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Kysymystä kansallisesta turvallisuudesta on tarkasteltu myös perustuslakivaliokunnan perustuslain muutosta koskevassa mietinnössä (PeVM 4/2018 vp, s. 6–9). Toinen lakiehdotuksen 3 §:n mukainen rajoituksella suojeltava asia olisi Suomen täysivaltaisuus. Tällä olisi yhteys perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen Suomen täysivaltaisuuteen sekä kansainvälisen oikeuden Suomelle turvaamaan suvereniteettioikeuteen. Lähtökohtana voidaan todeta, että perusteita, joilla perus- ja ihmisoikeuksia esitetään tässä esityksessä rajoitettavan, voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävinä.

Lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin soveltaminen tarkoittaisi käytännössä perusoikeusrajoituksia sellaisten henkilöiden osalta, jotka olisivat välineellistetyin maahanmuuton kohdehenkilöitä. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida esitystä erityisesti perustuslain 9 §:n 4 momentin ja perustuslain 21 §:n kannalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ollakseen oikeasuhtainen, perusoikeusrajoituksen tulee olla tehokas. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4). Ehdotettavan sääntelyn tehokkuutta on arvioitu tarkemmin esityksen kohdassa 4.2.2.

9.2.2 Lapsen oikeudet ja perhe-elämän suoja

Oikeus perhe-elämään on oikeudellisesti velvoittava ja sitova, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvattu perus- ja ihmisoikeus. Perhe-elämän suoja kuuluu perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän piiriin (HE 309/1993, s. 52–53). Kaikissa hallintoviranomaisten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu (lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3.1 artikla). Lapsen etu on kansainvälisten velvoitteiden mukaan sekä subjektiivinen oikeus että tulkintaa ja toimintaa ohjaava periaate, jonka sisältö määräytyy tapauskohtaisesti. Lapsia ovat lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikki alle 18-vuotiaat henkilöt.

Ehdotettu sääntely pyrkii turvaamaan lapsen oikeudet ja perhe-elämän suoja. Alaikäisillä olisi myös nyt ehdotetun sääntelyn soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti oikeus hakea turvapaikkaa. Lain soveltamistilanteissa olisi huolehdittava siitä, että alaikäiset tunnistetaan. Käytännössä lähellä 18 vuotta olevien alaikäisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseen liittyy riski, jos heillä ei ole henkilöllisyysasiakirjoja, joista ikä käy ilmi, eikä heitä muilla tavoin tunnisteta alaikäisiksi. Henkilöiden iän määrittämiseen liittyviä perusteellisia selvityksiä ei lyhyessä vuorovaikutustilanteessa viranomaisen kanssa ole mahdollista tehdä. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista käy ilmi, että tilanteessa, jossa alaikäisen henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, arvioidaan tapauskohtaisesti tarve ottaa vastaan myös kyseisen henkilön perheenjäsenten mahdolliset hakemukset. Perheenjäsenten hakemusten vastaanottamisen harkinnassa huomioidaan lapsen etu. Koska ehdotetussa sääntelyssä on pyritty turvaamaan lapsen oikeuksia ja perhe-elämän suoja, ei liene lapsen oikeuksiin ja perhe-elämän suojaan liittyvää suoraa estettä käsitellä ehdotettua sääntelyä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

9.2.3 Oikeus hakea turvapaikkaa

Esityksen 5 §:n mukaisesti silloin, kun lain 3 §:n mukainen päätös on voimassa, Suomen viranomaisten tulisi vastaanottaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus vain tietyillä pykälässä määritellyillä kriteereillä. Esityksen 6 §:n tarkoittamissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joihin liittyy väkivaltaa ja siihen rinnastettavaa henkilöiden suuren lukumäärän hyväksikäyttöä, kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei otettaisi vastaan lainkaan. Näin ollen tietyissä tilanteissa oikeus hakea turvapaikkaa Suomen rajalla olisi rajoitettu, eikä kaikilla Suomen rajalle tulevilla olisi välttämättä aina oikeutta hakea turvapaikkaa kyseisessä paikassa.

Perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 52) todetaan, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan Suomessa. Oikeus hakea turvapaikkaa on kehittynyt ihmisoikeussopimusten tulkinnan kautta, erityisesti johdettuna palauttamiskiellon periaatteesta. EIT:n oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Jos maahantulijat valitsevat ilman hyväksyttävää syytä olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa, EIT:n tulkinnan mukaan maahanpääsy voidaan estää (esim. *N.D ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15). Oikeus jättää turvapaikkahakemus kytkeytyy myös perustuslain oikeusturvaa koskevaan 21 §:ään, jota käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Lisäksi oikeudesta turvapaikkaan säädetään EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen asema kuin EU:n perussopimuksilla, eli se on osa

EU:n primaarioikeutta. Esityksen kohdassa 4.2.4 käsitellään tarkemmin oikeutta hakea turvapaikkaa.

EIT on oikeuskäytännössään painottanut, että EIS ei nimenomaisesti turvaa oikeutta turvapaikkaan, vaan sen turvaama suoja rajoittuu siihen sisältyviin oikeuksiin mukaan lukien erityisesti 3 artiklaan, joka kieltää valtion lainkäyttöpiirissä olevan ulkomaalaisen palauttamisen valtioon, jossa hän on todellisessa vaarassa joutua kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, § 188). Tätä ulottuvuutta käsitellään kohdassa 9.2.5.

Ehdotettu sääntely, jonka mukaan lain soveltamistilanteissa lähtökohtaisesti rajoitetaan mahdollisuuksia jättää turvapaikkahakemus, on jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja se rajaa perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeusturvaperusoikeuden ydintä, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa kohdassa. Se, että turvapaikkahakemuksia otettaisiin vastaan vain 5 §:n mukaisten kriteerien täyttyessä tai tietyissä 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa ei otettaisi lainkaan vastaan, tarkoittaisi käytännössä sitä, että kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei otettaisi vastaan kaikkien henkilöiden osalta alueella, jolla lakia sovellettaisiin. Tämän merkitystä palautuskiellon noudattamisen kannalta on arvioitu kohdassa 9.2.5.

9.2.4 Oikeusturva

Esityksen 5 §:ssä oleva poikkeussäännös perustuisi sille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen ehdotetun lain 3 §:n tilanteessa perustuisi rajavartiomiehen arvioon pykälän edellytysten täytymisestä. Ehdotettu sääntely käytännössä tarkoittaisi sitä, että rajavartiomies tekisi summaarisen arvioinnin siitä, missä tilanteissa henkilö ohjataan normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Tällainen arviointi olisi luonnehdittavissa niin kutsutuksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Kyse ei olisi normaalista hallintomenettelystä, minkä vuoksi on syytä tarkastella sääntelyä oikeusturvaperusoikeuden kannalta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Säännöksen 1 momentti sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille (HE 309/1993 vp, s. 72).

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Säännöksessä luetellaan hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet: käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi (PeVL 25/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 7, PeVL 23/2007 vp, s. 2–3, PeVL 46/2006 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 12/2002 vp, s. 6, PeVL 1/2002 vp, s. 2), oikeus saada perusteltu päätös (PeVL 27/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5–6, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 8–9, PeVL

46/2002 vp, s. 8, PeVL 12/2002 vp, s. 6) sekä oikeus hakea muutosta (PeVL 27/2013 vp, s. 4/II). Edellä mainittua luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta samoin kuin hallintolaissa (434/2003) säädetty palveluperiaate voidaan liittää 1 momentissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy perustuslaissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että kansainvälistä suojelua koskeva päätös tulee perustuslain 21 §:stä johtuen voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 16/2000 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös muita turvapaikkahakemusten käsittelyyn liittyviä oikeusturva- ja asian käsittelyn asianmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 24/2016 vp, s. 4) viitataan riittävän muutoksenhakuajan määrittelyyn ja todetaan, että perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.

Perustuslain 21 §:n 1 momentilla on tarkoitus turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklassa edellytetty oikeus oikeudenkäyntiin jokaisessa sopimusmääräyksissä tarkoitetussa tilanteessa. Jokaisella on oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan taikka häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Oikeuksia ja velvollisuuksia koskevalla päätöksenteolla sopimuksessa viitataan paitsi yksityisoikeudellisiin riita-asioihin myös moniin julkisoikeudellisiksi luonnehdittaviin asioihin.

Perustuslain 21 §:n 1 momentti kattaa päätökset muun muassa yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevissa hallintoasioissa. Hallintoviranomaisen päätökset tällaisissa asioissa on siten voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Vaikka momentin säännöksillä on selkeä kytkentä erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen, on perustuslakivaliokunta katsonut kansallisen perustuslain tässä kohden liittyvän Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi tai velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin.

Oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Yhtenä vaatimuksena oikeusturvan osalta voidaan pitää sitä, että henkilöllä on oikeus valittaa päätöksestä. Turvapaikanhakijalla tulee myös olla oikeus hakea täytäntöönpanokieltoa ja saada odottaa kyseisen päätöksen lopputulosta Suomessa ennen palautusta, jos tuomioistuin määrää täytäntöönpanokiellon (mm. EIS artikkelit 3 ja 13). Yleisesti maastapoistamispäätösten osalta EIS:n 13 artiklan luettuna yhdessä 2 (oikeus elämään) ja 3 artiklan (kidutuksen kielto) kanssa on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytännössä ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maastapoistamisen seurauksena. Lailla on mahdollista säätää vähäisiä poikkeuksia muutoksenhakuoikeuteen, kunhan poikkeukset eivät muuta muutoksenhakuoikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3, PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Perustuslakivaliokunta on rajamenettelyehdotusta koskenutta U-kirjelmälausunnossaan

korostanut sanotun merkitystä ja suhtautunut varauksellisesti komission ehdotukseen rajata muutoksenhaku vain ensimmäisen asteen tuomioistuimeen rajamenettelyssä (PeVL 15/2021 vp). Myös jatkovalituskiellon hyväksyttävyyden arvioinnista löytyy perustuslakivaliokunnan linjauksia (ks. esim. PeVL 23/2013 vp, s. 5/I).

Lakiehdotuksen 5 § tarkoittaisi käytännössä sitä, että maahanpyrkijällä olisi pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa oikeus esittää rajavartiomiehelle selvitystä siitä, miksi hän katsoo, että hänen tulisi voida jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tämä ei sisältäisi varsinaista asian käsittelyä hallintomenettelyssä, vaan kyse olisi summaarisesta arvioinnista. Tietyissä ehdotetun 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa ei asiassa tehtäisi tapauskohtaista arviointia lainkaan. Käytäntö rajoittaisi näin ollen oikeutta saada asiansa käsitellyksi hallintomenettelyssä kuten myös oikeutta saattaa asia käsiteltäväksi tuomioistuimessa. Tämä rajaisi näin ollen perustuslain 21 §:n mukaisesti Suomen lainkäyttöpiirissä olevilta henkilöiltä mahdollisuuden saattaa asiansa käsiteltäväksi varsinaisessa hallintomenettelyssä alueella, jolla lakia sovellettaisiin. Tämän voidaan katsoa olevan ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta, eikä tätä voida pitää sellaisena rajoituksena, jonka voitaisiin arvioida olevan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa hyväksyttävä.

Yksilön oikeusturvan toteutuminen rakentuisi lakiehdotuksessa pääsääntöisesti näihin lähtökohtiin: 1) viranomaisen velvoite huolehtia, että jokainen maahanpyrkijä saa tosiasiallisen mahdollisuuden tuoda esiin seikkoja, miksi hän kuuluisi lain poikkeusryhmiin; 2) rajavartiomies varmistaisi, että maahanpyrkijä tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi esimerkiksi tulkkauksen avulla; 3) lain soveltamisesta on annettu asianmukaiset ohjeet ja 4) rajavartiomies huolehtii virkavastuulla sääntelyn soveltamisesta. Nämä ulottuvuudet sisältäisivät takeita siitä, että yksilöiden oikeusturva otettaisiin pääsääntöisesti lain soveltamisessa huomioon. Tietyissä lakiehdotuksen 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa viranomaiset joutuisivat ensisijaisesti huolehtimaan tilanteesta osallisina olevien hengestä ja terveydestä ja toimimaan sen mukaisesti, yksilön oikeusturvaa ei välttämättä pystyttäisi samalla tavalla huomioimaan.

Ehdotettu sääntely, joka lähtökohtaisesti estää valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan turvapaikkahakemuksen jättämisen, käsittelyn ja muutoksenhaun, rajoittaa kuitenkin merkittäväällä tavalla oikeutta oikeussuojakeinoihin. Lakiehdotuksen voidaan katsoa puuttuvan oikeusturvaperusoikeuden ydinalueeseen, minkä lisäksi ehdotus on tältä osin myös jännitteisessä suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin. Näistä syistä ehdotettua sääntelyä ei ole mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

9.2.5 Palauttamiskielto

Esityksen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettun päätöksen voimassa ollessa esityksen 4–6 §:n soveltaminen voisi tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomi ei välttämättä vastaanottaisi kaikkien Suomen rajalle tulevien henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Tämän vuoksi on syytä arvioida esityksen suhdetta palauttamiskieltoon.

Palauttamiskiellosta säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentissa, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskielto voidaan johtaa myös Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista. Joistakin ihmisoikeuksista ei voida poiketa missään olosuhteissa (non-derogable rights), kuten erityisesti palauttamiskiellon perusteena olevat oikeus elämään (EIS 2 artikla, KP-sopimuksen 6 artikla) sekä kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen kielto (EIS 3 artikla, KP-sopimuksen 7 artikla). Myös

kansallisessa perustuslain 7 §:n 2 momentin tulkinnassa lähtökohta siten on se, että kidutuksen kiellosta ja siihen kytkeytyvästä ei voida poiketa edes poikkeusoloissa.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Palauttamiskiellosta todetaan mm. seuraavaa: ”Vaikka säännöksessä ei mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä, sillä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/68). Kyseinen sopimus kieltää sopimusvaltioita muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Vastaava palauttamiskielto voidaan johtaa myös yleisten ihmisoikeussopimusten sisältämistä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kielloista (kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 7 art. ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 art.), ja se on kirjattu myös ulkomaalaislakiin (378/91, 38 § 2 mom. ja 41 § 2 mom.). – Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi.” (HE 309/1993 vp, s. 52).

Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) todetaan, että osa säännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tässä yhteydessä mainitaan ulkomaalaisen luovuttamisrajoitus. Mietinnön mukaan nämä kiellot kohdistuvat myös lainsäätäjään, joten tavallisella lailla ei voida poiketa niistä. Perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (HE 309/1993 vp, s. 27). Lisäksi perustuslain 23 §:stä seuraa, että edes poikkeusoloissa ei ole mahdollista säätää lailla sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, kohdat 109 ja 190).

Perustuslakivaliokunnan linjaus palauttamiskiellon ehdottomasta luonteesta on ollut johdonmukainen ja palauttamiskiellon ehdottomuuteen on viitattu myös valiokunnan tuoreissa kannanotoissa (PeVL 37/2022 vp, kappale 19, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7–8). Valiokunta on palauttamiskiellon osalta todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp) (PeVL 44/2022 vp, s. 6). EU:n ns. määritelmäasetusehdotusta koskevassa lausunnossa (PeVL 20/2017 vp) perustuslakivaliokunta on tuonut esille, että Suomen tulisi lisäksi pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista. Edellä mainitusta sanamuodosta käy ilmi, että valiokunta ei ole lausunnoissaan arvioinut sellaisen tilanteen mahdollisuutta, jossa Suomessa ei taattaisi palauttamiskiellon asianmukaista soveltamista.

Perustuslakivaliokunta on käsitellessään valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi todennut seuraavaa (PeVL 16/2022 vp, kappale 17): ”Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisessa perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-

yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen (PeVL 2/2021 vp, kappale 18). Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3)”.

Perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (ks. PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Palauttamiskiellon noudattaminen käytännössä edellyttää siis asian riittävää selvittämistä yksilöllisesti, eikä mikään menettely saa vaarantaa sitä. Joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa ratkaisussaan (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tuomioistuimen mukaan näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mielestä nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään (PeVL 37/2022 vp, kappale 4–6).

EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaista. Palauttamiskielto perustuu Geneven yleissopimuksen 33 artiklaan. EU:n perusoikeuskirjan 19 artikla koskee suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Vaikka EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan otsikkona on ”Oikeus turvapaikkaan”, säännös ei kuitenkaan tarkoita subjektiivista tai ehdotonta oikeutta turvapaikkaan.

Edelleen on otettava huomioon, että kansallisella poikkeuslailla ei voida EU-oikeuden tai kansainvälisen oikeuden näkökulmasta hyväksyttävästi oikeuttaa niistä poikkeamista, vaan kansallisen lainsäädännön tulee tällöinkin olla sopusoinnussa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kanssa ja olla oikeutettua niiden sallimien poikkeusten puitteissa.

Palauttamiskiellon osalta ei ole mahdollista erottaa perustuslaissa säädetyn kiellon noudattamista vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta, vaan perustuslaissa säädettyä palauttamiskieltoa tulee tulkita yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien vastaavien määräysten kanssa. EIT:n oikeuskäytännössä on painotettu EIS:n 2 ja 3 artiklassa johdetun ehdottoman palautuskiellon tärkeyttä ja sen soveltamista turvapaikanhakijoihin joiden maahantulo estetään (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, § 178). Turvapaikanhakijan maahantulon estäminen ei vapauta valtiota velvoitteestaan noudattaa palautuskieltoa (*N.D. ja N.T. v. Espanja* § 180). EIT on todennut vastaajavaltion loukanneen 3 artiklaa tilanteissa, joissa rajalla henkilöt, jotka olivat pyrkineet hakemaan turvapaikkaa tai ilmaisseet pelkäävän turvallisuutensa puolesta poistettiin välittömään kauttakulkumaahan ilman turvapaikkahakemuksen aineellista arviota (*M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, §§ 184–186).

Vaikka EIT ei itse arvioi valittajien turvapaikkahakemuksia, on EIT:n oikeuskäytännössä arvioitu, onko vastaanottavassa valtiossa tehokkaasti suojeltu valittajia mielivaltaiselta palauttamiselta. Jos vastaanottavaltio on päättänyt käännättää hakijan, on sen arvioitava, olisiko henkilöllä pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kauttakulkumaassa, joka tarjoaa tehokkaan suojan palautuskiellon osalta (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 137). Tämä arvio on tehtävä valtion aloitteesta ja huomioiden kyseistä maata ja sen turvapaikkamenettelyä koskeva ajankohtainen tieto (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 148). Lisäksi valittajalla on oltava mahdollisuus osoittaa, ettei kyseinen maa ole hänen kohdallaan turvallinen (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, § 148). EIT on korostanut tämän arvion erityistä tärkeyttä tilanteissa, joissa kauttakulkumaa ei ole EIS:n osapuoli (*M.A. ja muut v. Liettua*, 59793/17, § 104). Mikäli riittäviä takeita tästä ei ole, on vastaanottavaltion myös sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty (*M.K. ja muut v. Puola*, § 185; *D.A. ja muut v. Puola*, 51246/17, § 59). Valtio ei myöskään voi estää sellaisten henkilöiden pääsyä alueelleen, jotka väittävät joutuvansa kaltoin kohdelluksi kauttakulkumaassa, ellei asianmukaisiin toimiin ryhdytä tämän kohtelun vaaran poistamiseksi (*M.K. ja muut v. Puola*, §§ 178–179). Mikäli valtio epäilee turvapaikkahakemuksen olevan perusteeton, on valtiolla silti 3 artiklan mukainen velvoite joko suorittaa aineellinen turvapaikkatutkinta tai perusteellisesti arvioida, olisiko henkilöllä vastaanottajamaassa pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa tarjotaan suoja palautuskieltoa vastaan (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, § 138). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on tuoreissa tapauksissa korostanut, että valtio ei voi 3 artiklan osalta estää turvapaikanhakijan pääsyä alueelleen tai poistaa häntä alueeltaan ilman asianmukaista arviota maahantulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista henkilön 3 artiklassa turvattuihin oikeuksiin edes siinä tapauksessa, että henkilön käytössä olisi toinen maahantulomahdollisuus (*S.S. ja muut v. Unkari*, 56417/19, 44245/20, § 68). EIT ei ole vielä oikeuskäytännössään ottanut kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin va-lituksiin, joissa on ollut kyse välineellistetyistä maahantulosta. Tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan tilanteen kanssa.

Edelleen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden laiminlyönti olisi toisin sanoen ongelmallista myös Suomen perustuslain näkökulmasta.

Edellä kuvatusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä käy ilmi, että valiokunta on painottanut palauttamiskiellon ehdottomuutta. Ehdotetun sääntelyn 5 §:n mukaisella tapauskohtaisella arviolla pyritään asiallisesti siihen, että palauttamiskielltoa ei rikottaisi. Ehdotettu sääntely on sisällöltään kuitenkin sellaista, että palauttamiskiellon noudattaminen varmistettaisiin summaarisessa arvioinnissa verrattuna normaaliin turvapaikkamenettelyyn.

Arviossa tarkasteltaisiin tilannetta ensisijaisesti suhteessa maahan, josta henkilö on pyrkimässä Suomeen ja arvioinnin kohteena olisi se, olisiko henkilö konkreettisessa vaarassa joutua 5 §:ssä mainitun kohtelun kohteeksi kyseisessä maassa. Olennaista arviossa olisi, voitaisiinko kyseistä maata pitää maahanpyrkijälle yksilöllisesti arvioiden riittävän turvallisena. Vaikka turvallisuutta ei arvioitaisi tilanteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön yleisten kriteerien ja EU-oikeuden valossa, perustuisi arvio kuitenkin aina henkilön yksilölliseen tilanteeseen ja henkilöllä olisi vuorovaikutustilanteessa mahdollisuus esittää seikkoja, miksi maa ei olisi hänelle turvallinen. Arvioon vaikuttaisi olennaisesti erityisesti henkilölle kyseiseen maahan myönnetty laillinen maahantulolupa, kuten oleskelulupa tai viisumi. Lähtökohtana olisi, että välineellistetyn maahantulon tapauksissa ei yleisesti voitaisi kategorisesti todeta, että tällaisella ilmiöllä painostava valtio olisi systemaattisesti ja konkreettisesti vaaraksi henkilöille, joille se on myöntänyt lailliset maahantuloluvat. Myös rajalla välittömästi havaittavissa oleva väkivalta tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu sekä muuhun lähteeseen perustuvat seikat olisivat yksilöllisessä arviossa merkityksellisiä.

Tietyissä ehdotetun sääntelyn 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maahantunkeutumisessa käytetään hyväksi väkivaltaa tai siihen rinnastettavaa henkilöiden suurta määrää, ei voitaisi välttämättä tehdä summaarista tapauskohtaista arviota. Esitys on tältä osin vähintään jännitteisessä suhteessa myös Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Asiassa tulee arvioitavaksi, johtaako ehdotettu sääntely siihen, että palauttamiskiellon ehdottomuutta tehdään perustuslakivaliokunnan edellä mainitulla tavalla suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palauttamiskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen. Ottaen huomioon, että palauttamiskiellossa on kyse kiellosta, josta ei saa poiketa missään tilanteissa, ehdotettua sääntelyä ei ole mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jäljempänä kohdassa 9.3 tulee arvioitavaksi, onko sääntely mahdollista yhteensovittaa palauttamiskiellon kanssa.

9.2.6 Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä oikeuden kytkös palauttamiskieltoon

Ehdotettua sääntelyä voidaan palauttamiskiellon lisäksi pitää jossain määrin jännitteisenä myös perustuslain 7 §:n ja vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Pykälä sisältää säännöksen oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kiellon sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttumista ja vapaudenriistoja koskevia täsmäntäviä säännöksiä.

Kidutuksen kiellon nimenomaisella maininnalla perustuslain 7 §:n 2 momentissa korostetaan sitä, ettei tätä erittäin vakavaa henkistä tai fyysistä kärsimystä aiheuttavaa kohtelua tule sallia missään olosuhteissa. Ihmisarvon vastaisen kohtelun kiello koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua. Se kattaa kaikki julmat, epäinhimilliset ja halventavat rangaistuksen tai muun kohtelun muodot (HE 309/1993 vp, s. 47). Jos menettelyn ei katsottaisi varmistavan palauttamiskiellon noudattamista, johtaisi esitetty lainsäädäntö myös siihen, ettei kidutuksen kiellon noudattamista turvataisi.

Myös kuolemanrangaistuksen kiello on yksiselitteinen ja ehdoton. Kiellettyä on kuolemanrangaistukseen tuomitseminen, ei pelkästään rangaistuksen täytäntöönpano (PeVL 5/2007 vp, s. 8–9, PeVL 6/1997 vp). Myös ehdottoman kuolemanrangaistuksen kiellon noudattaminen vaarantuu, jos palauttamiskieltoa ei noudateta.

Jos sääntelyn ei katsota turvaavan ehdottoman palauttamiskiellon noudattamista kaikissa tilanteissa, se sisältää riskin siitä, ettei myöskään edellä mainittuja oikeuksia turvata. Myöskään tästä syystä ehdotettua sääntelyä ei ole mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Toisaalta esitystä on perustuslain 7 §:n osalta arvioitava myös henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuden kautta. Perustuslakivaliokunta on rajavartiolain muuttamista koskeneessa lausunnossaan 37/2022 vp pitänyt kyseisen ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävinä ja painavina ja todennut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Valiokunnan mielestä ehdotettujen toimien taustalla oli hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Valiokunta totesi, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Esitetyn 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa on kyse siitä, että viranomaiset joutuvat tekemään

välttämättömät toimet turvatakseen tilanteessa osallisina olevien hengen ja terveyden. Näissä tilanteissa on siis kyse henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeudesta ja viranomaisen perustuslain 22 §:n mukaisesta velvollisuudesta turvata myös sitä. Viime kädessä voi olla kyse myös tilanteeseen osallistuvien henkilöiden oikeudesta elämään.

9.2.7 Joukkokarkotuksen kielto

Ehdotettu sääntely voisi johtaa myös EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artiklassa turvatun joukkokarkotuksen kiellon loukkaukseen, jos katsottaisiin, että kansainvälistä suojelua hakevien asiaa ei tutkittaisi kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. EIT:n oikeuskäytännön mukaan joukkokarkotuksella tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, joka pakottaa joukon ulkomaalaisia lähtemään maasta ilman mahdollisuutta esittää yksilölliset näkökohtansa karkotusta vastaan (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 237). Joukkokarkotuksen kieltoa arvioidessaan EIT on todennut tuomiossa *N.D. ja N.T. v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15), että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Arviossaan EIT on kiinnittänyt huomiota siihen, onko valtio tarjonnut tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin ja siihen, oliko maahan pyrkivällä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

Arvioitaessa tehokasta pääsyä laillisiin keinoihin maahan pääsemiseksi, on ensin otettava huomioon, onko valtio tarjonnut todellisen ja tehokkaan pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin, erityisesti rajamenettelyihin, jotta kaikki henkilöt, joita vainotaan, voivat jättää suojelua koskevan hakemuksen erityisesti 3 artiklan perusteella ja edellytyksin, joilla varmistetaan, että hakemus käsitellään kansainvälisten normien mukaisesti.

Ehdotetun sääntelyn osalta keskeistä joukkokarkotuksen kiellon kannalta on arvio siitä, onko henkilöille, joiden maahanpääsy estetään ja jotka poistetaan maasta 3 §:ssä tarkoitettussa tilanteessa tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillisiin maahantulomahdollisuuksiin. EIT:n oikeuskäytännön mukaan tässä arviossa tulee huomiotavaksi rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevat säännöt ja menettelyt sekä näyttö siitä, onko turvapaikkahakemuksia tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, §§ 212–217; *A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia*, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116–122; *Shahzad v. Unkari*, 12625/17, §§ 63–67 ja *M.H. ja muut v. Kroatia*, 15670/18 ja 43115/18, §§ 295–304). Todistustaakka siitä, onko henkilöillä ollut tosiasiallinen ja tehokas pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin kuuluu valtiolle. EIT ei ole vielä oikeuskäytännössään ottanut kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin valituksiin, joissa olisi ollut kyse välineellistetyistä maahantulosta. Tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan tilanteen kanssa.

Mikäli henkilö ei ole käyttänyt tarjolla ollutta laillista maahantulomahdollisuutta vaan on saapunut maahan laittomasti, on EIT oikeuskäytännössään arvioinut, oliko henkilöllä sopimusvaltion syyksi luettava painava syy (esimerkiksi liian säännöstelty turvapaikkahakemusten vastaanotto) olla käyttämättä tätä laillista keinoa. Mikäli tällaisia sopimusvaltion syyksiluettavia painavia syitä ei ole käsillä, henkilön laittoman maahantulon voidaan katsoa johtuvan henkilön omasta toiminnasta, mikä voisi oikeuttaa yksilöllisen tunnistamisen puuttumisen, ja arvioon siitä, ettei joukkokarkotuksen kieltoa olisi loukattu. Ehdotettu sääntely tarkoittaisi sitä, että valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella henkilön mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus rajoitettaisiin. Joukkokarkotuksen kiellon huomioimiseksi sääntelyn soveltamisessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että

mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon ja sitä kautta myös turvapaikkamenettelyyn on olemassa muualla Suomessa.

9.2.8 Yhdenvertaisuus

Ehdotettu sääntely asettaisi monella eri tapaa ihmisiä ja ihmisryhmiä eri asemaan keskenään, minkä vuoksi sääntelyä tulee arvioida myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Perustuslain 6 §:ssä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Pykälä sisältää mm. yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen (1 momentti) sekä syrjintäkiellon (2 momentti).

Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuuslauseke ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Ehdotetun sääntelyn käyttöönotto asettaisi ehdotetun 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun valtioneuvoston yleisistunnon päätöksen kohteena olevalle alueelle saapuvat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin muualle Suomen rajalle saapuvat turvapaikanhakijat. Kyseiselle alueelle saapuneet henkilöt voivat hakea turvapaikkaa muualla Suomessa, mutta käytännön syistä tämä voi olla haastavaa. Edellä mainittu erottelu on lähtökohtaisesti jossain määrin ongelmallista perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Maahanmuuton välineellistämisen tilannetta voidaan kuitenkin pitää hyväksyttävänä syynä asettaa henkilöitä eri asemaan. Erottelun vaikutukset ovat merkittäviä, koska ne kytkeytyvät mm. palauttamiskiellon noudattamiseen, oikeusturvan toteutumiseen ja myös muiden edellä mainittujen oikeuksien toteutumiseen. Lisäksi turvapaikanhakijoita asetettaisiin eri asemaan verrattuna muihin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin, joilla on mahdollisuus saada asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa. Maahanmuuttaja-asema on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä katsottu vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteina (PeVL 55/2016 vp, s. 4).

Ehdotus on myös muista syistä jossain määrin ongelmallinen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ehdotetulla 5 §:ään sisältyvällä poikkeussäännöksellä pyritään turvaamaan mm. joidenkin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksia sekä se, että palauttamiskieltoa ei käytännössä rikottaisi. Ottaen huomioon rajavartiomiehen tekemän tapauskohtaisen arvion summaarisuus, voi poikkeussäännöksen soveltaminen johtaa siihen, ettei kaikkia säännöksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä kohdella yhdenvertaisesti. Säännöksen soveltamisalan

piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voi olla vaikeaa tilanteessa, jossa kaikkien turvapaikkahakemuksia ei oteta vastaan ja sitä kautta perehdytä perusteellisesti yksittäisten henkilöiden tilanteeseen. Selkeästi alaikäiset lapset ja näkyvästi vammaiset henkilöt on helppo tunnistaa, minkä vuoksi heidän oikeutensa jättää turvapaikkahakemus voidaan huomioida. Esimerkiksi sellaisia vammaisia henkilöitä, joiden vamma ei ole helposti havaittavissa ulkonäön perusteella voi olla haastavaa tunnistaa lyhyessä vuorovaikutustilanteessa. Toisaalta voidaan lähteä siitä, että myös henkilön itsensä tulisi oma-aloitteisesti tuoda esiin tähän liittyviä seikkoja.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja palauttamiskiellon soveltamisalaan kuuluvat henkilöt saattavat siis joutua eri asemaan riippuen siitä, kuinka helposti heidän asemansa voidaan tunnistaa. Tämä on jossain määrin ongelmallista yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Rajavartiomiehen ja maahanpyrkijän riittävä vuorovaikutustilanne tapauskohtaista arviota tehtäessä on keskeistä perustuslain 2 §:n 3 momentin virkavelvollisuutta koskevan säännöksen näkökulmasta, ja se vahvistaa maahanpyrkijän oikeuksien toteutumisen lisäksi myös rajavartiomiehen oikeusturvaa.

Syrjinnän kieltö, yhdenvertaisuus ja tasa-arvo ovat kansainvälisten ihmisoikeuksien perusta ja ihmisoikeussopimusten lähtökohta. Kaikki keskeiset YK:n ja EN:n ihmisoikeussopimukset pohjautuvat ihmisten yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteelle. Useimmat ihmisoikeussopimukset sisältävät erillisen sopimusmääräyksen velvoitteesta taata sopimuksessa tunnustetut oikeudet kaikille valtion lainkäyttöpiirissä ilman minkäänlaista rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää ja/tai erillisen syrjinnän kieltöä koskevan määräyksen.

Tässä ei erikseen arvioida sitä, ovatko edellä mainitut erottelut oikeasuhtaisia esityksen tavoitteeseen nähden ja estävätkö yhdenvertaisuuteen liittyvät rajoitukset lain säätämistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotettua sääntelyä ei aiemmin mainituilla syillä voida kuitenkaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

9.2.9 Arviointi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osalta

Edellä kuvatun perustella voidaan todeta, että esitys on jossain määrin ongelmallinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Esitetty rajoitus olisi siltä osin ongelmallista, että rajoitusta koskevasta toimivallasta säädettäisiin lailla. Valtioneuvoston arvioitavaksi jäisi lain soveltaminen, mutta varsinaisesti lain soveltamistilanteet määräytyisivät lain nojalla. Edellä on todettu, että perusoikeusrajoituksella voitaisiin katsoa sinänsä olevan valtiosääntöisesti hyväksyttäviä syitä.

Esityksen sisältämät rajoitukset olisivat ainakin jossain määrin täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sen sijaan lakiehdotuksen sisältämät perusoikeusrajoitukset eivät olisi ongelmattomia perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvien ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen, oikeusturvajärjestelyjen riittävyysvaatimuksen ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimuksen kannalta. Toisaalta on huomattava, että perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei ole yleensä sovellettu ehdottomina pidettäviin perusoikeuksiin.

Tämän vuoksi esitystä on arvioitava sen kannalta, onko esitys mahdollista hyväksyä muuten kuin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslain 23 §:n mukaisesti perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta. Perustuslain 23 § on nykyisessä muodossaan tullut voimaan 1.1.2012. Perustuslain 23 §:n soveltumista on sen jälkeen arvioitu covid 19 -lainsäädännön osana (esim. PeVL 11/2021 vp, kappale 2, PeVL 6/2021 vp, kappale 5). Esityksessä ei olisi kuitenkaan kyse perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista.

Ehdotettu sääntely ei ole yhteen sovitettavissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa, minkä vuoksi ehdotusta ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiassa tulee sen vuoksi arvioida, onko lakiehdotus mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä eli ns. poikkeuslakina.

9.3 Esityksen arviointi perustuslain 73 §:n mukaisen poikkeuslain säätämismahdollisuuksien näkökulmasta

9.3.1 Poikkeuslakien välttämisen periaate

Eduskunta voi perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti hyväksyä lakiehdotuksia, jotka tarkoittaisivat rajattuja poikkeuksia perustuslakiin. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista. Perustuslain esitöissä on todettu, että poikkeusten tulisi olla 73 §:ssä säädetyllä tavalla rajattuja. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin, että ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtiolimenä. Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi välttämättömäksi, tulisi poikkeus kuitenkin rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla on harkittava, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa (HE 1/1998 vp, s. 125).

Perustuslakia koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä todettiin, että valiokunta yhtyi esityksen perustelujen tavoin siihen sääntelyn lähtökohtaan, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Valiokunta totesi, että uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (PeVL 10/1998 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslain käyttöala onkin viime aikoina kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen. Kansallisissa laeissa on joitain harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta huolehdittu siitä, että lakien sisältö saatetaan yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Perustuslakivaliokunta totesi, että jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä

ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina. On myös jatkettava sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selviää kattavasti, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23).

Kansallisista syistä säädettävien poikkeuslakien käyttöala on katsottu hyvin kapeaksi. Eduskunta on hyväksynyt lisäksi muutaman kerran kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisen ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, jolloin tällaisesta laista on tullut valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Tällaiset tilanteet ovat kuitenkin olleet siinä määrin kyseiseen tapaukseen liittyviä ja hyvin kontekstisidonnaisia, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä yhteydessä enempää (PeVL 45/2000 vp, PeVL 18/2003 vp, PeVL 2/2024 vp).

Poikkeuslaeilla ei voi ratkaista mahdollista hallituksen esityksen ristiriitaa kansainvälisten sopimusten velvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta on todennut hallitusmuodon aikana, että ”Hallitusmuodon ja kansainvälisten sopimusten erillisyyteen kuuluu myös, että tietyn lakiehdotuksen ristiriitaisuus hallitusmuodon kanssa voidaan poistaa myös säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina. Vastaavasti jonkin säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty.” (PeVL 12/1982 vp).

Edellä on todettu, että esityksen perusratkaisut ovat sellaisia, että esitystä ei ole arvion mukaan mahdollista hyväksyä tavallisena lakina. Tämän vuoksi seuraavaksi käsitellään kysymystä siitä, onko esitys mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna poikkeuslakina.

9.3.2 Perustuslakivaliokunnan poikkeuslakien käyttöalaa 2000-luvulla koskeva tarkastelu

Perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain aikana hyväksynyt kahden lain säätämisen pysyvänä poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että muutama ehdotus olisi ollut säädettävissä määräaikaisena poikkeuslakina. Lisäksi perustuslakivaliokunta on muutamassa asiassa erikseen nimenomaisesti lausunut, että esitystä ei ole ollut mahdollista hyväksyä poikkeuslakina.

Perustuslakivaliokunta on katsonut nykyisen perustuslain aikana viidesti, että valmiuslaki ja sen muutokset on ollut mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna poikkeuslakina (PeVL 29/2022 vp, PeVL 20/2011 vp, PeVL 6/2009 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 1/2000 vp). Viimeisimmän kerran perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossa PeVL 29/2022 vp, että valmiuslain muutokset oli mahdollista hyväksyä poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta on valmiuslain hyväksymistä koskevissa lausunnoissa kiinnittänyt huomiota siihen, että poikkeuslakien välttämisen periaatteen lähtökohdan vuoksi puhtaasti kansallisista lähtökohdista tulevia poikkeuslakeja ei tulisi hyväksyä. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on kiistatta olemassa välttämätön tarve (PeVL 29/2022 vp, kappale 37). Perustuslakivaliokunta arvioi samassa lausunnossaan, että perustuslakivaliokunnan mielestä myös kyseisessä arviointitilanteessa on esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta perusteli tätä arviotaan erityisesti sillä, että hallituksen esityksessä (s. 72) viitattiin siihen, että kansainvälinen turvallisuusympäristö on lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt, ja samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät ovat lisääntyneet, mikä lisää

myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin. Perustuslakivaliokunta totesi katsovansa, että sen mielestä hallituksen esityksessä sanottu perustelee riittävästi tarvetta varautua Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin myös valmiuslain soveltamisalaa ehdotetun suuntaisesti laajentamalla² (PeVL 29/2022 vp, kappale 38).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt pysyvää poikkeuslakia mahdollisena myös toisessa asiayhteydessä. Arvioidessaan lakia sotilaallisesta kriisinhallinnasta valiokunta katsoi, että ylimpien valtiotelinten toimivaltajaon kannalta ongelmallinen esitys oli mahdollista hyväksyä pysyvänä poikkeuslakina (PeVL 6/2006 vp).

Poikkeuslakien nykyisen mahdollisen käyttöalan osalta on syytä huomioida, että perustuslain esitöissä lausuttiin, että jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaoltaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (PeVM 10/1998 vp, s. 22 –23). Nykyisen perustuslain aikana perustuslakivaliokunta on katsonut, että muutama esitys olisi ollut mahdollista hyväksyä määräaikaisina poikkeuslakeina. Tällaiset tilanteet ovat hyvin vähälukuisia. Kaikissa näissä tilanteissa vaikuttaa olevan kyse nykyisen perustuslain alkuvuosina tehdyistä arvioinneista, joissa poikkeuslaki olisi sallittu hyvin vahvasti tapauskohtaisen yksittäistapauksellisen arvion perusteella. Näistä vuosina 2001–2005 annetuista lausunnoista ei voida sen vuoksi tehdä merkittäviä johtopäätöksiä siitä, millaisissa tilanteissa määräaikaisia poikkeuslakeja voitaisiin pitää hyväksyttävänä (ks. PeVL 59/2001, PeVL 67/2002 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 54/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut nykyisen perustuslain aikana myös useita kertoja kriittisesti mahdollisuuteen säätää edes määräaikaisia poikkeuslakeja. Arvioidessaan esitystä merilain muutokseksi valiokunta totesi, että koska valtiosääntöisesti ongelmallinen pykäläehdotus ei johtunut välittömästi kansainvälisestä velvoitteesta, voitiin lakiehdotus käsitellä vain perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, ja koska poikkeuslain säätämiseksi ei katsottu olevan pakottavaa tarvetta, edellytti perustuslakivaliokunta kyseisen pykäläehdotuksen poistamista (PeVL 12/2000 vp, s. 4). Vuonna 2004 perustuslakivaliokunta käsiteli ehdotusta, jossa rikoslakiin olisi otettu laitonta naamioitumista koskevat rangaistussäännökset, jolla olisi kriminalisoitu käytännössä mielenosoittaminen naamioituna. Valiokunta totesi, että poikkeuslain käyttämisen kriteerit eivät täyty ja esitti ongelmallisten pykälä- ja lakiehdotusten hylkäämistä (PeVL 26/2004, s. 5). Lisäksi voidaan todeta, että vuonna 2010 perustuslakivaliokunta totesi, ettei yksityisen pysäköinninvalvonnan toteuttamiselle esityksessä ehdotetulla tavalla ollut erityisen poikkeuksellisen tapauksen ja pakottavan syyn edellytyksiä (PeVL 57/2010 vp, s. 5).

Käsitellessään esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksiksi perustuslakivaliokunta totesi kolmessa lausunnossaan, että esitystä ei ollut mahdollista käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä. Näissä esityksissä ei ollut ehdotettu esityksen hyväksymistä poikkeuslakina, vaan perustuslakivaliokunta esitti poissulkemista koskevan kannanoton oma-aloitteisesti. Valiokunta totesi, että asiassa ei ollut edellytyksiä hyväksyä esityksiä edes määräaikaisina poikkeuslakeina (PeVL 67/2014 vp, s. 14, PeVL 75/2014 vp, s. 8 ja PeVL 26/2017 vp, s. 77).

Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa suhtautuneen 2000-luvun alkuvuosina vielä poikkeuslakien mahdolliseen alaan ainakin jossain määrin hyväksyvämmiin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt joitain poikkeuslakeja mahdollisena, mutta tuoreemmassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti poikkeuslakien

mahdollisuuteen. Vallitsevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön voitaneen katsoa olevan se, että poikkeuslakeihin suhtaudutaan hyvin kriittisesti.

Poikkeuslakien hyväksytyn alan lähtökohdaksi voitaneen ottaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa 29/2022 vp oleva lähtökohta siitä, että asiassa on arvioitava ensinnäkin sitä lähtökohtaa, onko käsiteltävänä olevassa arviointitilanteessa esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 29/2022 vp, kappale 38). Perustuslakivaliokunta on kyseisessä lausunnossa arvioinut lisäksi asiaa sen kannalta, oliko kyseisessä esityksessä kyse perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettusta rajatusta poikkeuksesta (PeVL 29/2022 vp, kappaleet 39 ja 40). Seuraavassa arvioinnissa on otettu edelleen lähtökohdaksi se, että poikkeuslakien mahdollisen hyväksymisen kynnys on hyvin korkea ja poikkeus edellyttää painavia perusteita. Lähtökohdaksi on otettu se, että poikkeuksen tulee olla lähtökohtaisesti määräaikaan. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 10/1998 vp lausuttu lähtökohta siitä, että poikkeuslakimenettelyyn tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä on otettu arvioinnin lähtökohdaksi (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23 ja esim. PeVL 57/2010 vp, PeVL 26/2004 vp). Lähtökohdaksi on myös otettu se, että osana mahdollisen poikkeuslain käyttöalaa poikkeuksen tulee lähtökohtaisesti olla määräaikaan.

9.3.3 Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisen poikkeuslain käyttöalan lähtökohdista

Hallituksen esityksessä on kyse sellaisen ilmiön sääntelystä, jota ei ole voitu tunnistaa perustuslain säätämisen hetkellä. Kuitenkin valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3 ja PeVL 26/2017 vp, s. 9). Tämän vuoksi myös perustuslain 73 §:n 1 momenttia koskeva arviointi on kiinnitettävä perustuslain esitöihin ja aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön.

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti poikkeuksen tulee olla rajattu. Perustuslain esitöissä on täsmennetty tätä lähtökohtaa siten, että poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Niin ikään perustuslain esitöissä on todettu, että vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Poikkeuslakimenettelyyn tulee esitöiden mukaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Poikkeuslain mahdollista käyttöalaa rajoittaa myös perustuslakivaliokunnan kannanotto siitä, että jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaan.

Näiden perustuslain esitöissä olevien kannanottojen sanamuodosta voitaneen tehdä se johtopäätös, että osaan kriteereistä sisältyy enemmän harkinnan mahdollisuuksia ja osa kriteereistä on ehdottomampia. Näiden kaikkien kriteerien täyttymistä tulee arvioida oikeudellisista lähtökohdista. Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, että lainsäätäjällä olisi vähiten liikkumatilaa kahden näistä kriteereistä osalta, koska ne on kirjoitettu ehdottomampaan muotoon: 1) poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen ja 2) poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.

Kysymystä siitä, voidaanko lakiehdotuksen arvioida olevan perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkattu rajattu poikkeus, on syytä arvioida edellä mainittujen kriteerien valossa.

9.3.4 Arviointi siitä, onko poikkeuksen ala rajoitettu

Poikkeuslain tulee olla alaltaan rajattu. Lisäksi poikkeuksen tulee olla rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Tältä osin esitystä voidaan arvioida ensinnäkin sen osalta, onko lakiehdotus rajattu asianmukaisesti ja sitä, onko esitys asianmukaisesti rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen.

Sääntelyehdotuksen rajauksista

Lakiehdotuksen 3 §:ssä olisi rajoitettu poikkeuksen alaa. Ensinnäkin pykälän 1 momentin mukaisten kriteerien tulisi täytyä, jotta säännöstä voidaan soveltaa. Pykälä olisi sovellettavissa vain, jos rajoitus on välttämätöntä, eivätkä muut keinot ole riittäviä uhan torjumiseksi. Pykälän soveltamiskynnys olisi rajattu vain tarkasti pykälässä määriteltyihin tilanteisiin.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä edellytettäisiin, että valtioneuvoston päätöksen tulisi olla rajattu maantieteellisesti ja ajallisesti vain välttämättömään. Päätös voisi olla voimassa korkeintaan yhden kuukauden ajan kerrallaan ja päätöksen edellytysten täyttymistä tulisi seurata päätöksen voimassaoloaikana ja mikäli edellytyksiä päätökselle ei enää olisi, päätös tulisi kumota. Kyseisillä pykälätasolle kirjatulla rajoituksilla pyritään siihen, että poikkeuslain alueellinen ja ajallinen soveltaminen olisi pakko kohdentaa siten, että se rajataan vain välttämättömään.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaan tehdystä päätöksestä huolimatta kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se olisi rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Hakemus otettaisiin vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Kyse olisi säädöspäätöksistä viranomaisen toimintavelvollisuudesta tilanteissa, joissa näiden kriteerien täytyminen tunnistettaisiin. Lakiehdotuksen sisältämä poikkeus olisi tarkasti rajattu.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä on kyse poikkeuksellisista tilanteista, joissa 5 §:n mukaista tapauskohtaista arviointia ei tehtäisi. Pykälä koskee tilanteita, joissa maahan tunkeudutaan väkivaltaa tai henkilöiden suuret lukumääriä hyväksi käyttäen ja tunkeutuminen voidaan torjua ilman edellä mainittua tapauskohtaista arviointia, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Ehdotus olisi poikkeuksellisten tilanteiden osalta tarkasti rajattu.

Esityksen rajausta suhteessa perustuslain kokonaisuuteen

Perustuslain esitöiden mukaan poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Esitöissä ei ole käsitelty tarkemmin sitä, mitä perustuslain kokonaisuudella tarkoitettaisiin. Perustuslakivaliokunta on tehnyt arvion tämän edellytyksen osalta tapauskohtaisesti, eikä valiokunta ole ottanut yksityiskohtaisemmin kantaa tämän kriteerin tulkintaan.

Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa on pyritty rajaamaan eri keinoin sekä sisällöltään ja soveltamisalaltaan. Pääsääntö olisi, että ehdotetun lain 5 §:ssä tarkoitetulla tapauskohtaisella arviolla ja poikkeussäännöksellä pyritäisiin turvaamaan sitä, että lain soveltaminen ei johtaisi

ehdottoman palauttamiskiellon rikkomiseen. Tietyissä ehdotetun lain 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maahantunkeutumisessa käytetään hyväksi väkivaltaa tai siihen rinnastettavaa henkilöiden suurta määrää, ei voitaisi välttämättä tehdä summaarista tapauskohtaista arviota. Maahantunkeutuminen voitaisiin näissä tilanteissa torjua välittömästi valtakunnanrajalla, jos se olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Palauttamiskieltoa ei näissä tilanteissa voitaisi välttämättä turvata.

Esitys ei turvaa jokaisen oikeutta jättää turvapaikkahakemus Suomen alueelle saavuttuaan, mikä on jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Se, että henkilöllä ei olisi oikeutta kaikissa tilanteissa saada asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa voidaan pitää ongelmallisena myös oikeusturvavaatimusten kannalta.

Esitys liittyy rajattuun määrään perustuslain säännöksiä ja lain soveltaminen on pyritty rajaamaan tarkasti vain sellaisiin tilanteisiin, joissa sääntelyä voidaan pitää perusteltavana. Esityksen vaikutusta suhteessa perustuslain kokonaisuuteen on pyritty rajaamaan.

9.3.5 Esityksen arviointi suhteessa perustuslain keskeisiin ratkaisuihin

Perustuslain esitöiden mukaan vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Kriteeriä siitä, että kyse ei ole perustuslain keskeisiin ratkaisuihin puuttumisesta, voidaan pitää poikkeuslain hyväksymisen oikeudellisena edellytyksenä, eikä lähtökohtaisesti poikkeuslakina voitaisi hyväksyä sellaista ehdotusta, joka voisi tarkoittaa perustuslain keskeisiin ratkaisuihin puuttumista. Perustuslain esitöissä on käytetty perustuslain keskeisistä ratkaisuista kahta esimerkkiä, perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Ehdotuksella ei puututtaisi ylimpien valtioelinten toimivaltajakoon tai esimerkiksi lainsäädäntövallan delegointia koskeviin kysymyksiin. Arvioinnissa keskeistä on sen tarkastelu, onko kyse sellaisesta asiasta, jolla puututtaisiin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen osana perustuslain keskeisiä ratkaisuja.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 27) todetaan poikkeuslakimenettelyyn liittyen, että ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtiosisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp).” Tätä voidaan pitää yhtenä perustuslain keskeisenä ratkaisuna, koska kyse olisi keskeisestä perusoikeusjärjestelmän ja poikkeuslakien käyttöalan välistä suhdetta koskevasta asiasta. Tämän voidaan katsoa käytännössä muodostavan edellytyksen siitä, 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. Oikeudellinen arviointi liittyy sen vuoksi erityisesti siihen, voidaanko katsoa, että lakiehdotus on ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensovitettavissa. Näistä syistä seuraava arviointi kiinnitetään siihen, onko sääntelyehdotus sellaisella tavalla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, joka tarkoittaisi ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamista.

Esityksen suhde palauttamiskieltoon

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi tietyin edellytyksin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen määräaikaisen rajoittamisen rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja ja sen välittömässä läheisyydessä. Lakiehdotuksen 5 §:ään ehdotettujen poikkeusten tarkoituksena olisi mahdollistaa rajatusti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättäminen sellaisissa tilanteissa, joissa siihen olisi tarve Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisen vuoksi.

Muuhun lainsäädäntöön liittyvästä pääsäännöstä poiketen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan vain, jos se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Poikkeussäännöksen tavoitteena on huomioida mm. lapsen oikeudet, mukaan lukien lapsen etu sekä perhe-elämän suoja. Ehdotetun poikkeussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että myös lapsen perheenjäsenten turvapaikkahakemukset voitaisiin ottaa vastaan, jos sen katsottaisiin olevan lapsen edun mukaista. Lisäksi poikkeussäännös turvaisi vammaisten henkilöiden oikeuksia sekä muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia ainakin niissä tilanteissa, joissa henkilön vamma tai erityinen haavoittuva asema voidaan tunnistaa.

Poikkeussäännöksen mukaan turvapaikkahakemus otettaisiin vastaan myös tilanteessa, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Kyseisen säännöksen tavoitteena on turvata palauttamiskiellon noudattaminen kyseisessä tilanteessa.

Ehdotetussa sääntelyssä on pyritty huomioimaan ehdoton palauttamiskielto 5 §:n mukaisella tavalla. Palauttamiskiellon huomioiminen on pyritty käytännössä huolehtimaan siten, että pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulisi kuitenkin vastaanottaa. Tämä edellyttäisi käytännössä sitä, että kun henkilö on vuorovaikutuksessa suomalaisen viranomaisen kanssa, tulisi virkamiehen arvioida tämän poikkeuksen soveltamisen tarvetta. Vaikka kyse olisi käytännössä summaarisesta arvioinnista, tulisi yksilöllisen arvion tekemisen mahdollistamiseksi rajavartiomiehen ja jokaisen maahanpyrkijän välillä olla riittävä vuorovaikutus. Maahanpyrkijällä olisi itsellään velvollisuus tuoda esille seikkoja, joiden perusteella rajavartiomies pystyisi arvioimaan säännöksessä mainitun kohtelun todellisen vaaran. Asiassa hankittava selvitys olisi käytännössä hyvin paljon yleisempi kuin mitä muussa lainsäädännössä on pidetty välttämättömänä sen varmistamiseksi, että palautuskieltoa ei rikottaisi. Vaikka selvittäminen olisi summaarista, arvio toteutettaisiin tavalla, joka olisi tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen olisi myös varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi.

Koska arviossa tarkasteltaisiin tilannetta ensisijaisesti suhteessa maahan, josta henkilö on pyrkimässä Suomeen, arviossa olennaista olisi, voitaisiinko kyseistä maata pitää yksilöllisesti arvioiden maahanpyrkijälle riittävän turvallisenä. Lähtökohtana olisi se, että välineellistetyn maahantulon tapauksissa tällaisella ilmiöllä painostava valtio ei olisi systemaattisesti ja konkreettisesti vaaraksi henkilölle, jolle se on myöntänyt lailliset maahantuloluvat. Vaikka valtion turvallisuutta ei arvioitaisi tilanteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön yleisten kriteerien ja EU-oikeuden valossa, perustuisi arvio aina henkilön yksilölliseen tilanteeseen ja hänellä olisi vuorovaikutustilanteessa mahdollisuus esittää seikkoja, miksi maa ei olisi hänelle turvallinen. Myös rajalla välittömästi havaittavissa oleva väkivalta tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu sekä muuhun lähteeseen perustuvat seikat olisivat yksilöllisessä arviossa merkityksellisiä.

Ehdotetun poikkeussäännöksen avulla pyritään kuitenkin lähtökohtaisesti turvaamaan palauttamiskiellon noudattaminen tilanteissa, jossa kaikkien turvapaikkahakemuksia ei oteta vastaan, eikä jokaisen henkilön yksilöllistä tilannetta selvitetä perusteellisesti turvapaikkamenettelyssä. Tietyissä ehdotetun 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa summaarista tapauskohtaista arviota ei kuitenkaan välttämättä voitaisi tehdä, koska esimerkiksi väkivaltaa sisältävä tilanne edellyttäisi viranomaisilta välttämättömiä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseen liittyviä toimia maahantunkeutumisen torjumiseksi. Kuten edellä on todettu, ehdottomalla palauttamiskiellolla on asiallinen kytkentä mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen ja tätä kautta oikeuteen hakea turvapaikkaa. Selvää on, että ehdotettu sääntely on jännitteisessä suhteessa turvapaikan hakemista koskevien kansainvälisten sopimusten kanssa.

Ehdotettu sääntely sisältää siten riskin siitä, ettei rajavartiolaitos tunnista kaikkia niitä henkilöitä, joita uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tätä voidaan pitää ongelmallisena ottaen huomioon se, että viranomaisen velvoitteena on turvata perus- ja ihmisoikeudet. Ehdotetulla tapauskohtaisella arvioinnilla ja riittävällä vuorovaikutustilanteella pyritään kuitenkin lieventämään riskiä palauttamiskiellon rikkomisesta ja saamaan riittävä varmuus esimerkiksi siitä, onko henkilö todellisessa kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen vaarassa. Pääsääntöisesti palauttamiskiellon noudattaminen varmistettaisiin ehdotetussa sääntelyssä hyvin summaarisessa arvioinnissa verrattuna normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Tietyissä hyvin poikkeuksellisissa, esimerkiksi väkivaltaa sisältävissä maahantunkeutumisen tilanteissa, summaarista arviota ei kuitenkaan välttämättä tehtäisi, jos maahantunkeutumisen torjuminen välittömästi valtakunnanrajalla olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi. Asiassa on arvioitava, johtaako ehdotettu sääntely siihen, että palauttamiskiellon ehdottomuus tehdään suhteelliseksi. Mikäli sääntelyn soveltaminen johtaisi ehdottoman palauttamiskiellon rikkomiseen, olisi se ongelmallista perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden näkökulmasta.

Ehdotettu sääntely on siis jännitteinen Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Asiassa tulee arvioida, muodostaako ehdotettu sääntely kokonaisuutena sellaisen rajatun poikkeuksen perustuslaista, josta on mahdollista säätää perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Esityksen arviointia oikeusturvanäkökulmasta

Ehdotettavan lain 5 §:n poikkeussäännös tarkoittaisi käytännössä sitä, että turvapaikkahakemuksen jättäminen alueella, jota ehdotetun 3 §:n mukainen valtioneuvoston päätös koskisi, olisi mahdollista vain siltä osin, kun henkilön katsotaan kuuluvan henkilöpiiriin, jolla on oikeus jättää turvapaikkahakemus. Ehdotetun 6 §:n poikkeuksellisissa tilanteissa turvapaikkahakemuksen jättäminen ei olisi lainkaan mahdollista ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella. Oikeusturvavaatimusten näkökulmasta on jossain määrin ongelmallista, että henkilö ei saisi erillistä päätöstä siitä, että häneen ei sovelleta kyseistä poikkeussäännöstä ja että hänet poistetaan maasta, eikä hänellä myöskään olisi mahdollisuutta hakea muutosta tähän toimenpiteeseen. Oikeusturvakysymykset liittyvät myös siihen, että menettely ei kaikissa tilanteissa mahdollistaisi sen selvittämistä tuomioistuimessa, onko henkilöä kohtaan sellaista uhkaa, jonka vuoksi häntä koskisi palauttamiskiello.

Ehdotettu sääntely, jossa ei turvata jokaisen oikeutta jättää turvapaikkahakemus ja tätä kautta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa viranomaisessa, on jossain määrin ongelmallinen myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden kannalta.

Perustuslain 21 §:n 2 momentti sisältää vaatimuksen hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta. Sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästä ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osakysymyksistä. Säännöksessä luetellaan hyvän hallinnon tärkeimmät osa-alueet: käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi (PeVL 25/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2010 vp, s. 7, PeVL 23/2007 vp, s. 2–3, PeVL 46/2006 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 6, PeVL 12/2002 vp, s. 6, PeVL 1/2002 vp, s. 2), oikeus saada perusteltu päätös (PeVL 27/2012 vp, s. 2, PeVL 10/2012 vp, s. 5–6, PeVL 10/2011 vp, s. 2, PeVL 48/2006 vp, s. 5, PeVL 10/2006 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 8–9, PeVL 46/2002 vp, s. 8, PeVL 12/2002 vp, s. 6) sekä oikeus hakea muutosta (PeVL 27/2013 vp, s. 4/II). Vaatimus virkatoiminnan puolueettomuudesta samoin kuin hallintolaisissa (434/2003) säädetty palveluperiaate voidaan liittää 1 momentissa asetettuun asianmukaisen käsittelyn vaatimukseen. Esimerkiksi oikeus saada oikeudellista apua sisältyy perustuslaissa tarkoitettuihin hyvän hallinnon takeisiin.

Ehdotetun sääntelyn pääsääntöä, jonka mukaan henkilö ei saisi lainkaan asiansa vireille toimivaltaisessa viranomaisessa ja sen jälkeen tuomioistuimessa, voidaan pitää oikeusturvan ytimeen menevänä perusoikeuden rajoituksena. Oikeusturvan osalta tulee arvioitavaksi, ovatko ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyvät oikeusturvaa varmistavat elementit kuitenkin riittäviä, jotta tällainen perusoikeuden ytimeen menevä rajoitus voitaisiin hyväksyä ja pitää sitä hyväksyttävänä myös Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-lainsäädännön kannalta, vaikka se olisikin jännitteisessä suhteessa niihin.

Esityksen kohdassa 9.2.5 on kuvattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä oikeusturvakysymysten osalta. Huomionarvoinen ratkaisu on erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu, jossa EIT on todennut, että valtio ei voi 3 artiklan osalta estää turvapaikanhakijan pääsyä alueelleen tai poistaa häntä alueeltaan ilman asianmukaista arviota maahan tulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista henkilön 3 artiklassa turvattuihin oikeuksiin edes siinä tapauksessa, että henkilön käytössä olisi toinen maahan tulomahdollisuus (*S.S. ja muut v. Unkari*, 56417/19, 44245/20, § 68). Tämän esityksen arvioinnin kannalta merkityksellistä on, voidaanko ehdotetun 5 §:n katsoa olevan ratkaisussa tarkoitettu asianmukainen arvio. Vaikka ehdotuksen 5 §:n mukainen arviointi olisi luonteeltaan summaarista, olisi se kuitenkin yksilöllistä ja rajavartiomiehen ja maahanpyrkijän vuorovaikutukseen perustuvaa. Maahanpyrkijän olisi itse tuotava seikkoja esiin todellisesta vaarastaan joutua pykälässä mainitun kohtelun kohteeksi ja rajavartiomiehen tulisi huomioda muutkin ilmi tulleet seikat todellista vaaraa arvioidessaan. Ennen maasta poistamista tapahtuvassa vuorovaikutustilanteessa rajavartiomiehen olisi varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi. Edellä mainituilla edellytyksillä asian voitaisiin katsoa tulleen kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti selvitetyn riittävän oikeusturvan kannalta.

Oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Yhtenä vaatimuksena oikeusturvan osalta voidaan pitää sitä, että henkilöllä on oikeus valittaa päätöksestä. Turvapaikanhakijalla tulee myös olla oikeus hakea täytäntöönpanokieltoa ja saada odottaa kyseisen päätöksen lopputulosta Suomessa ennen palautusta, jos tuomioistuin määrää täytäntöönpanokiellon (mm. EIS artikkelit 3 ja 13). Yleisesti maastapoistamispäätösten osalta EIS:n 13 artiklan luettuna yhdessä 2 (oikeus elämään) ja 3 artiklan (kidutuksen kieltäminen) kanssa on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytännössä ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maastapoistamisen seurauksena.

Maahanpyrkijällä ei olisi oikeutta valittaa ehdotetun lain perusteella tehdystä maasta poistamisesta eikä siitä, että hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei ole otettu vastaan alueella, jolla lakia sovelletaan. Ehdotetun lain mukaan maahanpyrkijä kuitenkin ohjattaisiin maasta poistamisen yhteydessä siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan ja tämä tieto annettaisiin hänelle myös kirjallisesti. Henkilöllä olisi myös mahdollisuus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti. Tätä ei yksinään voida pitää riittävänä oikeussuojakeinona, mutta lain soveltamistilanteessa merkitystä on annettava myös sille, että maahantuloa ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä ei olisi rajoitettu koko Suomen alueella. Maahantuloon ja turvapaikkahakemuksen jättämiseen olisi siten käytettävissä muita laillisia reittejä.

EIT on joukkokarkotuksen kieltoa koskevissa tapauksissa edellyttänyt oikeussuojan osalta, että maahantulijoilla on oltava tosiasiallinen pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Todistustaakka tämän osoittamiseksi kuuluu valtiolle. Huomioitavia elementtejä on katsottu olleen rajanylityspaikkojen sijainti, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien tai oikeusavun saatavuus, jotta turvapaikanhakijoille voidaan ilmoittaa heidän oikeuksistaan ja se, että hakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, §§ 212–217; *A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia*, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116–122). Suomi on rajavartiolain 16 §:n mukaisia päätöksiä tehdessään perustellut ratkaisuja sillä, että tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyihin Suomessa säilyy tiettyjen rajanylityspaikkojen sulkemisesta huolimatta. EIT:llä ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä, joka koskisi vastaavaa tilannetta kuin Suomen itärajalla on.

Koska esitys rajoittaisi henkilön mahdollisuutta saattaa kysymys oikeuteen turvapaikasta käsiteltäväksi hallintomenettelyssä ja tuomioistuimessa alueella, jolla lakia sovellettaisiin, olisi esitys vähintään jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-lainsäädännön kanssa, vaikka esitys sisältääkkin tiettyjä keskeisiä oikeusturvaan kuuluvia elementtejä. Asiassa tulee arvioitavaksi sisältääkö esitys kuitenkin riittävät takeet oikeusturvalle, jotta se voitaisiin säätää perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Kokonaisarvio esityksen suhteesta perustuslain keskeisiin ratkaisuihin

Lakiehdotuksen 5 §:n pääsäännöllä pyritäisiin turvaamaan se, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättäminen olisi mahdollista silloin, kun se on pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa välttämätöntä ja mahdollista erityisesti Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden turvaamiseksi. Esityksellä ei turvattaisi lain soveltamistilanteissa kaikille oikeutta jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella, vaan näissä tilanteissa ja alueella kansainvälisen suojelun hakemuksen jättäminen olisi mahdollista vain pykälässä tarkoitetuille poikkeusryhmille. Lähtökohtaisesti esitetyllä mallilla pyritäisiin turvaamaan se, että palauttamiskieltoa ei rikota, vaikka sitä ei varmistettaisikaan turvapaikkamenettelyssä kuten normaalisti. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, jos se olisi rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Hakemus otettaisiin vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on muuten tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Näillä kriteereillä pyritäisiin turvaamaan se, ettei palautuskieltoa rikottaisi, vaan kyseisen arvioinnin perusteella

turvapaikkamenettelyn piiriin pääsisivät sellaiset henkilöt, joiden osalta on tarpeen tarkemmin turvapaikkamenettelyssä arvioida, onko heidän osaltaan riskiä palautuskiellon rikkomiseen.

Tietyissä ehdotetun lain 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maahantunkeutumisessa käytetään hyväksi väkivaltaa tai siihen rinnastettavaa henkilöiden suurta määrää, ei voitaisi välttämättä tehdä edellä mainittua tapauskohtaista arviota. Maahantunkeutuminen voitaisiin näissä tilanteissa torjua välittömästi valtakunnanrajalla, jos se olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Maahanpyrkijöillä ei näissä tilanteissa olisi ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella lainkaan mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

Ehdotus olisi edellä esitetyn perusteella jännitteinen turvapaikkaoikeuden kannalta, koska summaarisella arvioinnilla ei turvattaisi jokaiselle välineellistetylle maahantulijalle oikeutta turvapaikkahakemuksen jättämiseen valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella.

Asiassa voidaan kuitenkin vielä arvioida kysymystä siitä, voitaisiinko kuitenkin katsoa, että esityksen mukaisen sääntelyn soveltamisessa turvattaisiin riittävällä tavalla se, ettei turvapaikkaoikeutta rikottaisi.

Lakiehdotuksen 4 §:n mukaan ensinnäkin, jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitettun päätöksen, pääsääntönä on, että päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään. Maahan saapunut henkilö poistetaan maasta ja hänet ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Tällaisissa tilanteissa viranomaisella olisi velvoite kertoa henkilölle, missä on paikka, johon voi jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Ehdotetun 5 §:n mukaan maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan ensinnäkin silloin, jos se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otettaisiin huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Toiseksi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan silloin, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion perusteella on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otettaisiin huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Lakiehdotuksen 5 §:n mukaisissa tilanteissa kyse on rajavartiomiehen vastuulle kuuluvasta arvioinnista. Arvio toteutettaisiin tavalla, joka olisi tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen olisi arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi. Rajavartiolaitoksen tulisi antaa ohjeistus laissa säädetyistä toimenpiteistä sekä 5 §:ssä tarkoitettun tapauskohtaisen arvion tekemisestä. Sääntelyn soveltamisessa pyritäisiin siten sekä Rajavartiolaitoksen organisaatiotasolla tekemillä ohjeistuksilla että yksittäisen rajavartiomiehen toimenpiteillä siihen, että sääntelyn soveltamisella turvattaisiin palautuskiellon noudattaminen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuim ei ole arvioinut tällaisia tilanteita ehdottoman palautuskiellon noudattamisen kannalta. Lain soveltaminen edellyttäisi erillistä valtioneuvoston

ratkaisua. Lisäksi lain soveltamisen yhteydessä viranomaiset arvioisivat tapauskohtaisesti, onko kyse välineellistetyistä maahantulijasta ja sen jälkeen, täyttyykö laissa säädetty velvoite ottaa kuitenkin vastaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kyseisessä paikassa 3 §:ssä tarkoitetusta päätöksestä huolimatta. Tietyissä poikkeuksellisissa, yleensä väkivaltaa sisältävissä tilanteissa ei edellä mainittua tapauskohtaista arviota voitaisi välttämättä tehdä lainkaan. Maahantunkeutumisen torjunta olisi tällöin välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

Kokonaisuutena voidaan todeta, että lakiehdotus olisi Suomea sitovien, erityisesti palautuskiellon, turvapaikkaoikeutta koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden ja palautuskieltoon liittyvän oikeusturvan toteutumisen vaatimusten kanssa jännitteinen. Esityksessä pyritään edellä kuvatulla sääntelymallilla siihen, että jännitettä lievennettäisiin ja huomioitaisiin lain käytännön soveltamisessa siten, ettei lain soveltamisessa poikettaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä. Tietyissä poikkeuksellisissa väkivaltaa sisältävissä tilanteissa palautuskieltoa ei välttämättä voitaisi huomioida, koska viranomainen joutuisi akuutissa tilanteessa käyttämään kaikki mahdolliset keinot, jotka olisivat välttämättömiä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi. Tällöin muut perustavanlaatuiset perusoikeudet kuten tilanteessa olevien henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös oikeus elämään tulisi viranomaisen toiminnassa ensisijaisesti huomioiduksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, eikä oikeuksien toteutumiseen saisi liittyä riskejä.

Perustuslain esitöiden mukaan edellytys poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Edellä on esitetty, että se, että poikkeuslaki on ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa yhteensopiva, olisi osa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja samalla osa perustuslain keskeisiä ratkaisuja. Edellä on kuvattu, että sääntelyn soveltamisella käytännössä pyrittäisiin siihen, että lakia sovellettaisiin ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa yhteensopivalla tavalla. Lain soveltaminen edellyttäisi aina joka tapauksessa erillistä 3 §:n mukaista päätöstä toimivaltuuksien käyttöönotosta. Lain 3 §:n mukaisesti tehdyn päätöksen soveltamisen tulisi tapahtua joka tapauksessa Suomen perustuslakia, ihmisoikeusvelvoitteita ja perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan periaatetta noudattaen (ks. myös HE 309/1993 vp, 31/II, PeVM 25/1994 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut tarkemmin kysymystä siitä, mitä perustuslain keskeisillä ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudella ja eduskunnan asemalla ylimpänä valtioelimenä tulisi tarkoittaa. Edellä on kuvattu, että lakiehdotus olisi osin jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ainakin palauttamiskieltoon liittyvän turvapaikkaoikeuden toteutumisen ja oikeusturvan vaatimusten osalta. Osin palauttamiskieltoon noudattamista ei voitaisi poikkeuksellisissa tilanteissa varmistaa. Edellä on kuvattu, että lakiehdotuksen 5 §:n mukaisilla velvoitteilla on pyritty siihen, että lain soveltaminen ei lähtökohtaisesti johtaisi palauttamiskieltoon rikkomiseen. Myös oikeusturvaa on pyritty huomioimaan erilaisilla elementeillä. Tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisen toiminnassa korostuisi palauttamiskieltoon sijaan muista perustavanlaatuisista perusoikeuksista, kuten oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös oikeudesta elämään, huolehtiminen. Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut aiemmin, voidaanko palauttamiskieltoon noudattaminen ja oikeusturvan vaatimukset tällaisessa tilanteessa varmistaa muulla tavoin kuin tutkimalla kansainvälistä suojelua koskeva hakemus turvapaikkamenettelyssä ja voiko tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa viranomaisen perustuslain 22 §:n mukainen velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen tarkoittaa ensisijaisesti muiden

perustavanlaatuisten perusoikeuksien turvaamista palauttamiskiellon sijaan. Kaikki edellä 5 §:n sisältämästä arvioinnista mainittu huomioden voidaan kuitenkin katsoa, että esityksessä ehdotettu pääsääntöinen malli sisältää riittävästi takeita ja olisi näin ollen riittävä, kun sillä pyritäisiin kyseiset olosuhteet huomioden parhaalla mahdollisella tilanteessa käytettävissä olevalla tavalla turvaamaan se, ettei palauttamiskielloa rikottaisi.

Edellä esitetyn perustella voidaan kokonaisarviona katsoa, että esityksellä ei puututtaisi perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Edellä kuvatulla tavalla voidaan arvioida, että ehdotetut takeet 5 §:n mukaisessa arvioinnissa ovat riittäviä, jotta estettäisiin palauttamiskiellon rikkominen ja varmistettaisiin oikeusturvan riittävä huomioiminen. Myös ehdotetun 6 §:n mukaisten toimien voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä, kun niiden taustalla on perustavanlaatuisten perusoikeuksien kuten oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös oikeuden elämään turvaamisen varmistaminen. Esityksen ei näin ollen voida katsoa olevan ilmeisessä ristiriidassa perustuslaissa turvatus palauttamiskiellon ja oikeusturvavaatimusten kanssa.

9.3.6 Arviointi tilanteen poikkeuksellisuudesta ja poikkeuslain säätämisen kannalta pakottavien syiden käsillä olosta

Poikkeuslakimenettelyn käyttämisen edellytyksenä on nykyisin se, että käsillä tulee olla erityisen poikkeuksellinen tapaus ja poikkeuslain säätämiseksi tulee olla pakottavia syitä (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Perustuslakivaliokunta on arvioinut tämän kriteerin täyttymistä tapauskohtaisesti. Esimerkiksi arvioidessaan esitystä valmiuslain muuttamiseksi valiokunta totesi, että kyseisessä tilanteessa oli esitettävissä painavia perusteita poiketa yksittäistapauksessa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta ja hyväksyä valmiuslain muuttamista koskeva ehdotus perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta kiinnitti arvionsa erityisesti siihen, että hallituksen esityksessä oli kuvattu kansainvälisen turvallisuusympäristön äkillistä muutosta, joka aiheuttaa uudenlaisia uhkia Suomen turvallisuudelle. Valiokunta totesi, että hallituksen esityksessä sanottu perusteli riittävästi tarvetta varautua Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin myös valmiuslain soveltamisalaa ehdotetun suuntaisesti laajentamalla (PeVL 29/2022 vp, kappale 38). Vuonna 2009 valmiuslain uudistuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on välttämätön tarve. Valiokunta totesi, että valtuudet olisivat aiempaa valmiuslakia täsmällisempiä ja poikkeusolojen lainsäädännön luonteen vuoksi kaikkia ristiriitaisuuksia perustuslain kanssa ei ollut mahdollista poistaa. Valiokunta päätyi kokonaisarvionaan siihen, että uudistetun valmiuslain säätämiseksi oli valiokunnan mielestä sellaisia poikkeuksellisia syitä, jotka puoltavat poikkeuslakimenettelyn käyttämistä (PeVL 6/2009 vp, s. 16). Lähtökohtana voitaneen ajatella, että poikkeuksellisen tapauksen ja pakottavan syyn edellytysten arviointi tulee tehdä tapauskohtaisesti.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia toimivaltuuksia, koska kyse on uudenlaisesta asiasta, johon ei ole voitu täysin varautua aiemmalla lainsäädännöllä. Esityksen kohdissa 2.1 ja 2.2 on kuvattu välineellistettyä maahantuloa ilmiönä sekä ilmiön Suomelle aiheuttamia uhkia. Esityksessä olisi kyse sääntelystä, jolla varauduttaisiin myös sellaisiin odottamattomiin tilanteisiin, joihin ei täysimääräisesti voida ennalta varautua. Esityksessä on kyse varautumisesta tilanteisiin, joissa vaikuttamisella uhattaisiin Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta pykälässä kuvatulla tavalla. Tällaisia tilanteita voitaneen pitää vakavina, joissa varaudutaan erityisen poikkeuksellisiin tapauksiin ja koska niihin tilanteisiin ei ole täysin riittävä lainsäädäntöä, olisi poikkeuslain säätämiseksi pakottavia syitä.

9.3.7 Kysymys poikkeuslain voimassaolon ajallisesta rajaamisesta

Esityksessä ehdotetaan, että laki olisi voimassa vuoden ajan sen voimaantulosta. Perustuslakivaliokunta on perustuslakia koskevassa mietinnössään edellyttänyt, että jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (PeVM 10/1998 vp, s. 23). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan (ks. esim. PeVL 59/2001, PeVL 67/2002 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVL 54/2005 vp) edellyttänyt, että määräaikaisten poikkeuslakien tulee olla lyhytkestoisia. Hallituksen esityksen mukaista yhden vuoden voimassaoloaika voidaan pitää perustuslain esitöissä tarkoitetulla tavalla ajallisesti rajoitettuna. Lisäksi ottaen huomioon se, että perustuslakivaliokunta on aiemmin hyväksynyt yhden vuoden mittaisen voimassaoloajan, olisi esitys linjassa tämän aiemman määräaika koskevan arvioinnin kanssa.

9.3.8 Yhteenvedo arvioinnista perustuslain 73 §:n 1 momentin kannalta

Edellä on todettu, että lakiehdotus olisi selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslaki olisi määräaikainen, ja sitä myöten ajallisesti rajattu. Edellä on katsottu, että lain soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tapauksista ja pakottavista syistä.

Edellä on esitetty, että olisi mahdollista arvioida asetelmaa siten, että poikkeuslailla ei puututtaisi perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Tätä on perusteltu sillä, että ehdotettu normaalista turvapaikkamenettelystä poikkeava tapa varmistaa palauttamiskiellon noudattaminen ja huomioida oikeusturvan vaatimus ja tietyissä tilanteissa varmistaa henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös oikeus elämään olisi riittävä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden turvaamiseksi sekä yksittäisten henkilöiden suojaamiseksi eikä ilmeistä ristiriitaa suhteessa perustuslakiin, EU-oikeuteen tai Suomen ihmisoikeusvelvoitteisiin syntyisi. Näin ollen ratkaisumallia voidaan pitää oikeudellisesti riittävänä, jotta kyse voisi olla perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitetusta rajatusta poikkeuksesta. Perustuslakivaliokunta ei ole kuitenkaan arvioinut aiemmin täysin vastaavaa esitystä, jossa olisi ollut vastaava arviointiasetelma. Perustuslakivaliokunnan lausunnolla olisi merkitystä myös perustuslain 106 §:n soveltamisen kannalta, jos lain säännöksen soveltaminen tulisi arvioitavaksi tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa. Esityksen arviointi perustuslain 73 §:n 2 momentin kannalta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusia toimivaltuuksia, joiden perusteena on se, että viranomaisilta puuttuu tällä hetkellä riittävät keinot vastata asianmukaisesti Suomeen kohdistettavaan painostamiseen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Toimivaltuudet olisivat sellaisia, joita yleisperusteluissa on kuvattu tarvittavan kiireellisesti. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida sitä, voidaanko esitys hyväksyä perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitetussa järjestyksessä.

Kiireelliseksi julistamisen edellytyksiä on arvioitu muutamassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja mietinnössä. Perustuslakivaliokunta on perustuslain muutosten yhteydessä pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitettua kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin välttämättömistä syistä ja pakottavissa tapauksissa (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on todennut, että sama periaate soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 6/2009 vp, s. 17).

Perustuslakivaliokunta arvioi kiireellisen järjestyksen edellytyksiä vuonna 2018. Valiokunta arvioi asiaa seuraavasti: ”Käsiteltäessä perustuslain 10 §:n muuttamista koskevaa perustuslain

muutosehdotusta vuoden 2018 valtiopäivillä perustuslakivaliokunta piti poikkeuksellisesti mahdollisena säätää perustuslain muutos kiireellisessä järjestyksessä. Valiokunta antoi merkitystä nopeutetun lainsäätämisyjärjestyksen ja tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen väliselle ajalliselle erolle. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös saamiinsa muiden erityisvaliokuntien lausuntoihin, joissa kiinnitettiin huomiota Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin, jotka korostivat tarvetta tuottaa objektiivisesti varmennettua ja analysoitua tietoa Suomeen kohdistuvista turvallisuushuista sekä poliittisen päätöksenteon että turvallisuusviranomaisten päätösten tueksi. Tilanne poikkesi valiokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kyseessä oli pakottava tilanne. Ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä perustuslain muutos poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei siten ollut (PeVM 4/2018 vp, s. 9—11).” (PeVL 29/2022 vp kappale 44).

Käsitellessään valmiuslain muutosta koskevaa ehdotusta vuonna 2022 valiokunta arvioi kiireellisessä järjestyksessä käsittelemisen edellytyksiä seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavan ehdotuksen käsittely perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä normaalijärjestyksessä siirtäisi uudistuksen voimaantuloa noin vuodella verrattuna siihen, että ehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä menettelyssä. Valiokunnan mielestä ero on merkityksellinen erityisesti ottaen huomioon sääntelyn tavoite. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 72) mukaan kansainvälinen turvallisuusympäristö on lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt. Samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät ovat lisääntyneet. Nämä lisäävät myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin, joita valmiuslain nykyiset poikkeusolomääritelmät eivät yksiselitteisesti käsitä ja joihin myöskään normaaliolojen sääntely ei anna riittäviä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä estettä ei ole sille, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotus käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.” (PeVL 29/2022 vp, kappale 45).

Asiassa tulisi arvioida, onko asiassa sellaisia syitä, joiden vuoksi esitys olisi mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitetussa järjestyksessä. Asiassa keskeistä on sen arviointi, voidaanko kohdissa 2.1–2.3 kuvattuja syitä pitää sellaisina välttämättöminä ja pakottavina syinä, joiden vuoksi esitys olisi mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Kuten esityksessä on tuotu esiin, turvallisuusympäristö on muuttunut äkillisesti ja pitkäaikaisesti. Suomi on ollut syksystä 2023 alkaen välineellistetyin maahantulon kohteena, eikä ilmiötä ole pystytty kokonaan pysäyttämään viranomaisten voimassa olevilla toimivaltuuksilla. Lakiehdotuksen käsittely perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä normaalijärjestyksessä viivästyttäisi ehdotetun sääntelyn voimaantuloa vuosilla, mitä ei voida pitää tehokkaana keinona Suomeen kohdistettavaan painostamiseen vastaamiseksi. Edellä esitetyn perusteella on painavia syitä sille, että esitys käsiteltäisiin perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

9.4 Säättämisyjärjestysarvioinnin yhteenveto

Edellä on arvioitu esitystä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta ja päädytty arvioon, että esitystä ei ole mahdollista säätää perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Tämän vuoksi on arvioitu kysymystä siitä, olisiko esitys säädettävissä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä.

Esityksen on katsottu olevan ongelmallinen erityisesti sen kannalta, että palautuskiellon noudattaminen varmistettaisiin pääsääntöisesti normaalista turvapaikkamenettelystä poikkeavasti lyhyemmässä rajavartiomiehen ja maahanpyrkijän vuorovaikutustilanteessa. Pääsääntöisesti rajavartiomies tekisi jokaisen maahanpyrkijän kohdalla yksilöllisen, vaikkakin summaarisen arvioinnin siitä, olisiko maahanpyrkijä todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Maahanpyrkijällä olisi mahdollisuus ja myös velvollisuus itse tuoda ilmi henkilökohtaiseen tilanteeseensa liittyviä seikkoja tai muuten olisi tiedossa kohdassa mainitun kohtelun olemassaoloon viittaavia seikkoja, joiden perusteella rajavartiomies pystyisi arvioimaan vaaran todellisuutta. Lasten, vammaisten henkilöiden ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevien asema huomioitaisiin ja oikeuksia turvattaisiin mahdollistamalla näiden ryhmien kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen. Ehdotetun mallin, jolla palauttamiskiellon noudattamista turvataan käytännössä, voidaan katsoa turvaavan sitä riittävästi myös oikeudellisesti.

Tietyissä poikkeuksellisissa väkivaltaa sisältävissä tilanteissa palauttamiskieltoa ei välttämättä voitaisi huomioida, koska viranomainen joutuisi akuutissa tilanteessa käyttämään kaikki mahdolliset keinot, jotka olisivat välttämättömiä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi. Tällöin muut perustavanlaatuiset perusoikeudet kuten tilanteessa olevien henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja lopulta myös oikeus elämään tulisi viranomaisen toiminnassa ensisijaisesti huomioiduksi.

Ehdotettu sääntely mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisen valtioneuvoston päätöksellä erikseen määritellyllä alueella. Sääntely ei rajoittaisi maahantuloa ja pääsyä turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa. Ehdotetun lain perusteella maasta poistettava myös ohjeistettaisiin tästä mahdollisuudesta. Tällä huomioitaisiin oikeusturvan vaatimus turvaamalla tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn sekä joukkokarkotuksen kiellon noudattaminen.

Edellä mainituilla perusteilla nyt ehdotettuja perusoikeuksien rajoituksia ja poikkeamisia kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voidaan pitää sellaisina, että kyse ei ole perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, puuttuvasta esityksestä. Rajoituksilla on myös painava ja hyväksyttävä syy.

Hallitus katsoo, että esitystä voidaan pitää edellä kuvatulla tavalla rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Poikkeus on selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Se on määräaikainen ja siten ajallisesti rajattu. Esityksen soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tilanteista, ja esityksen antamiselle on pakottavat syyt. Esitys ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin eikä ole sen kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Esitys on myös hyväksyttävissä EU-oikeuden ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan muut kuin ehdotetut keinot eivät ole riittäviä vieraan valtion Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen torjumiseksi. Hallitus katsoo, että esityksellä on erittäin painavat ja hyväksyttävät tavoitteet, joita se pitää vallitsevissa oloissa oikeutettuina.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Koska perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt vastaavan kaltaista esitystä, hallitus pitää välttämättömänä, että asiassa hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. Perustuslakivaliokunnan käsittely ja lausunto on välttämätön myös sen varmistamiseksi, että

viranomainen ei joudu lakia soveltaessaan kohtuuttomiin tilanteisiin, vaan voi noudattaa lakia ilman vaaraa, että hän joutuu virkatoimiensa johdosta rikoksesta epäillyksi.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

3 §

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että:

- 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja
- 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitettusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

4 §

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään.

Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan.

Maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

5 §

Poikkeukset

Edellä 4 §:ssä säädetystä poiketen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otetaan huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi.

6 §

Poikkeukselliset tilanteet

Maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa vuoden voimaantulosta.

Helsingissä 21.5.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen