

*Sisäministeriölle 25.3.2024*

## **Suomen Pakolaisavun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (VN/5349/2024)**

Suomen Pakolaisapu ry (Pakolaisapu) kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu mainittuun asiaan annetun lyhyen lausuntoajan mahdollistamissa raameissa seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Ehdotetussa poikkeuslaissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Tällöin raja-alueelle tulevan turvapaikanhakijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan, kuten lentokentillä tai satamissa. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä määritellyissä poikkeustapauksissa. Lain on tarkoitus olla voimassa vuoden ajan sen voimaantulosta.

**Turvaa etsivien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta lakiesitys on erittäin ongelmallinen. Suomen Pakolaisapu pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja toimia yksiselitteisesti ja vakavasti kansainvälisen säätelyn vastaisina ja suosittaa, ettei esitystä viedä eteenpäin.**

### **Esitys rikkoo merkittäväällä tavalla lukuisia ihmisoikeusvelvoitteita**

Esitetty poikkeuslaki mahdollistaisi sen, että välineellistämisen tilanteissa turvapaikanhakijoilta voidaan evätä pääsy raja-alueelle ja turvapaikkahakemusten vastaanotto voidaan keskeyttää. Oikeus hakea turvapaikkaa on ihmisoikeus, joka on velvoittavana kirjattu muun muassa YK:n ihmisoikeusjulistuksen 14. artiklaan, EU:n perusoikeuskirjan 18. artiklaan sekä YK:n pakolaisten asemaa koskevaan yleissopimukseen. Valtioiden tulee turvata tämän oikeuden toteutuminen myös normaalista poikkeavissa olosuhteissa. Perustavanlaatuisen, jakamaton ja luovuttamaton oikeus hakea ja nauttia suojelua kuuluu kaikille huolimatta siitä, miten tai missä olosuhteissa on tullut maahan. Tämä

pätee myös välineellistämisen tilanteisiin. Esitysluonnoksessa käydään melko kattavasti läpi erinäisiä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Kuitenkin yksi sekä esitettyjen toimien että kansainvälisen oikeuden kannalta merkittävien Suomea sitova sopimus, YK:n pakolaisen asemaa koskeva yleissopimus (77/1968), on luonnoksessa jätetty vähemmälle huomiolle.

Lakiesityksen myötä voi olla todennäköistä, että Suomi loukkaa suorasti tai epäsuorasti ehdotonta palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa. Ehdottoman palautuskiellon mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Joukkokarkotus ja sen kielto taas viittaa tilanteeseen, jossa kokonainen ihmisryhmä palautetaan toiseen maahan ilman, että heidän tilannettaan tarkastellaan yksilöllisesti tai heille annetaan mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus. Palautuskiellossa ei ole kyse vain jaetusta periaatteesta, vaan se on oikeutta elämään suojeleva yleismaailmallinen sopimusvelvoite ja kansainvälisen oikeuden keskeinen pilari. Palautuskiellon periaate kattaa kaikki ihmiset eikä siitä voi kansainvälisen lain puitteissa poiketa missään tilanteessa, edes kansallisen hätätilan aikana. Ehdoton palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto on kirjattu muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 19. artiklaan, YK:n pakolaisten asemaa koskevan yleissopimuksen 33. artiklaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 4 artiklaan. Palautuskielto ja sen ehdottomuus on kirjattu myös osaksi Suomen perustuslakia (9 § 4 momentti).

Pakolaisapu haluaa huomauttaa, että ehdotonta palautuskieltoa voi rikkoa myös epäsuorasti. Tällaisesta tilanteesta on kyse esimerkiksi silloin, jos Suomen rajalta takaisin Venäjälle työnnetty turvapaikanhakija palautetaan Venäjän toimesta maahan, jossa hän on hengenvaarassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännöissään korostanut palautuskiellon tärkeyttä ja kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, kuinka hyvin unionin jäsenmaat ovat suojanneet yksilöä mielivaltaiselta suoralta tai epäsuoralta palauttamiselta maahan, josta hän on paennut. **Suomen tulee kaikissa tilanteissa sitoutua joukkokarkotuksen kiellon ja palautuskiellon kunnioittamiseen eikä edistää tai mahdollistaa niitä loukkaavia käytäntöjä.** Edellä mainittujen ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi esitetty poikkeuslaki lisää riskiä kidutuksen kiellon ja kuolemanrangaistuksen kiellon rikkomiseen (Suomen perustuslaki 1999/731, 7 § 2 momentti). Myös nämä velvoitteet ovat yksiselitteisiä ja ehdottomia.

Pakolaisapu haluaa tuoda esille, että palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon noudattamisesta ei voida varmistua muuten kuin mahdollistamalla rajalle tuleville turvapaikanhakijoille tosiallinen pääsy laadukkaaseen ja oikeudenmukaiseen turvapaikkamenettelyyn. Ilman asianmukaista ja yksilöllistä turvapaikkamenettelyä ei voida myöskään todeta, onko hakija suojelun tarpeessa vai ei.

Näkemyksemme mukaan missään tilanteessa turvallisuutta valvovalle rajanviranomaiselle ei voida antaa valtuuksia päättää näin perustavanlaatuisesti ihmisten elämään, turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvistä asioista. Kaikissa tilanteissa, joissa turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta kieltäydytään, on olemassa merkittävä riski mainittujen velvoitteiden rikkomiseen. Ihmisiä ei koskaan tulisi käyttää poliittiseen tai muuhun vaikuttamiseen, eivätkä välineellistämisen tilanteissa välikäteen jäävät ihmiset saisi joutua vaaraan, kun välineellistämiseen etsitään ratkaisuja. Lakiesityksessä on myös häivytetty rajalle tulevien turvapaikanhakijoiden inhimillisyyden puhumalla "välineellistämiseen käytetyistä maahantulijoista" ihmisten tai turvapaikanhakijoiden sijasta.

Hallituksen esitysluonnoksessa puututaan merkittävällä ja vakavalla tavalla turvaa etsivien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksiin. Lakiehdotus on ristiriidassa useiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, EU-oikeuden ja Suomen oman perustuslain kanssa. Tämä todetaan myös suoraan esitysluonnoksessa. Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kuuluvat Suomen perusoikeusjärjestelmään ja niiden sitovuus on perustuslain keskeisiä periaatteita. Perustuslakiin on myös kirjattu vaatimus, että poikkeuslakeja sovellettaessa tulee huolehtia Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumisesta. **Turvaa etsivien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta lakiesitys on erittäin ongelmallinen. Suomen Pakolaisapu pitää hallituksen esityksessä ehdotettuja toimia yksiselitteisesti ja vakavasti kansainvälisen säätelyn vastaisina ja suosittaa, ettei esitystä viedä eteenpäin.**

Esityksessä todetaan, että Rajavartiolaitos vastaa muiden viranomaisten tuella ehdotetun lain mukaisten päätösten täytäntöönpanosta. Olemme hyvin huolissamme siitä, että turvapaikkamenettelyyn sisältyvät monimutkaiset ja asiantuntijuutta vaativat arvioinnit sekä päätökset ollaan käytännössä siirtämässä Maahanmuuttovirastolta rajanviranomaiselle. Pakolaisapu suosittaa vahvasti, ettei rajavartiolaitokselle anneta suojelun arviointiin liittyviä vaativia tehtäviä, jotka normaalisti kuuluvat muille viranomaisille.

Toteutuessaan lakiesitys johtaisi niin kutsuttuun pushback -toimintaan, eli laittomiin takaisintyöntöihin. Takaisintyönnöstä on kyse aina silloin, kun turvaa etsiviä ihmisiä ei tosiasiallisesti päästetä valtion alueelle jättämään turvapaikkahakemus. Takaisintyöntöihin voi liittyä väkivaltaa, fyysistä rajoittamista tai rajan toiselle puolelle viemistä, mutta myös käskyt, kehotukset ja raja-alueelle pääsyn estäminen ovat takaisintyöntöjä. Kuten edellä mainittu, takaisintyönnöt loukkaavat oikeutta turvapaikkaan, sekä joukkokarkotuksen kieltä ja palautuskieltä. Kansainvälisen oikeuden ja sopimusjärjestelmän puitteissa takaisintyönnöt ovat aina laittomia, eikä toiminnan tuominen osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä muuta tätä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ovat antaneet pushback-toiminnasta langettavia tuomioita muun muassa Puolalle ja Liettualle. EUT on esimerkiksi merkittävässä ratkaisussa 29.2.2024 (C-392/2) ilmaissut suoraviivaisesti, että pushback -käytännöt ovat EU-oikeuden ja eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän vastaisia. Tuomiossa todetaan, että unionin ulkorajoilla tapahtuvat takaisintyönnöt, joissa kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt tosiasiallisesti poistetaan Euroopan unionin alueelta ilman turvapaikkahakemusten vastaanottamista, ovat muun muassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 6. artiklan vastaisia.<sup>1</sup>

Esimerkit muualta Euroopasta ovat osoittaneet, että pahimmillaan laittomat takaisintyönnöt johtavat väkivaltaan, inhimilliseen kärsimykseen ja ihmisten kuolemiin rajoilla.<sup>2</sup> Suomen Pakolaisapu on hyvin huolissaan siitä, että poikkeuslaki johtaisi humanitaariseen kriisiin tai muunlaiseen tilanteen kärjistymiseen Suomen rajoilla. Laillisten maahantuloreittien sulkeminen asettaa turvaa etsivät ihmiset entistä vaikeampaan ja haavoittuvampaan asemaan, mikä voi johtaa myös lisääntyviin laittomiin rajanylityspyrkimyksiin.

Esityksen mukaan poikkeuslakia sovellettaessa määrätylle alueelle tulevat turvapaikanhakijat ohjattaisiin paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksen voisi jättää. Käytännössä laki mahdollistaa kuitenkin poikkeustoiminnan soveltamisen koko itärajan alueella, jolloin turvapaikkaa voisi hakea käytännössä vain lentoasemilla ja satamissa. Pakolaisapu katsoo, että tällaisessa tilanteessa todellinen pääsy turvapaikkamenettelyyn ei toteudu ja toiminta asettaa turvaa etsivät kohtuuttomaan tilanteeseen. Venäjältä ei esimerkiksi pääse lentämään Suomeen, useilla turvapaikanhakijoilla on vaikeuksia saada tarvittavia asiakirjoja, eikä Suomi nykyisellään myönnä turvapaikanhakuun tarkoitettuja viisumeja. Lakiluonnoksen mukaan päätös turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen keskeyttämiseksi voidaan tehdä valtioneuvoston päätöksellä kuukaudeksi kerrallaan. Soveltamiselle ei kuitenkaan ole määritelty enimmäiskestoja. Näin ollen lakia olisi mahdollista soveltaa yhtäjaksoisesti 12 kuukautta, eli koko sen voimassaolon ajan. Olemme huolissamme siitä, että lakiesitys mahdollistaa toiminnan myös pidemmällä aikavälillä.

Suomen Pakolaisapu tunnistaa hybridivaikuttamisesta ja välineellistetystä maahantulosta seuraavan vakavuuden sekä vaikean tilanteen, jossa hallituksen esitysluonnos on valmisteltu. Pakolaisapu kuitenkin huomauttaa, että haasteellisesta tilanteesta huolimatta **on yksiselitteisesti selvää, että**

---

<sup>1</sup> [EUT:n päätös 29.2.2024: ECLI:EU:C:2024:195](#)

<sup>2</sup> [MSF: Benvenuti B, Marshall-Denton C, McCann S. Death, despair and destitution: the human costs of the EU's migration policies. 2024.](#)

**perustavanlaatuisia, jakamattomia ja luovuttamattomia ihmisoikeuksia, kuten oikeutta hakea turvapaikkaa sekä ehdotonta palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa, ei voida sivuuttaa missään tilanteessa.** Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on valtioiden oikeutettu velvollisuus, mutta samalla ihmisyyden suojeleminen on kaikkien kansainvälisen yhteisön jäsenvaltioiden yhteinen vastuu. Valtion rajoja on mahdollista turvata ihmisoikeuksia täysmääräisesti kunnioittavalla tavalla ja Pakolaisapu suosittaa, että näitä ratkaisuja ja niiden toimeenpanoa selvitetään nykyistä määrätietoistemmin.

### **Haavoittuvuuksien tunnistamiseen liittyvät haasteet**

Esitysluonnokseen ei ole sisällytetty tarkkoja perusteita sille, millaisia arviointikriteerejä viranomaiset käyttäisivät rajalle tulleen henkilön turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen tai sen hylkäämisen perusteena. Jää siis epäselväksi, millä perusteilla ja missä tilanteissa jokaiselle kuuluvaa oikeutta hakea kansainvälistä suojelua rajoitettaisiin ja milloin turvapaikan hakeminen mahdollistettaisiin.

Lakiluonnos sisältää useita yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyviä ongelmia, jotka ovat ristiriidassa esimerkiksi yhdenvertaisuuslain ja perustuslain (6 §) kanssa. Esitysluonnoksessa todetaan, että turvapaikkahakemus voidaan ottaa vastaan, jos ihminen on erityisen haavoittuvassa asemassa, kuten lapsi tai vammainen henkilö. Luonnoksessa todetaan, että ”- *tunnistaminen tapahtuisi ensisijaisesti fyysisiä ominaisuuksia arvioimalla, mutta myös mahdollisten henkilöllisyysasiakirjojen perusteella* (s. 61).” Näin ollen on todennäköistä, että haavoittuvassa asemassa olevat turvaa etsivät ihmiset joutuvat keskenään eriarvoiseen asemaan sen perusteella, kuinka helposti rajaa valvova viranomaisosa tunnistaa heidän haavoittuvan asemansa esimerkiksi ulkonäön perusteella.

Pakolaisapu huomauttaa, että haavoittuva asema ei aina näy ihmisestä ulospäin tai ole tunnistettavissa lyhyessä vuorovaikutustilanteessa. Huolellinen haavoittuvuuksien selvittäminen vaatii viranomaisilta osaamista, aikaa sekä maahantulijalta luottamusta viranomaiseen. Tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä voi mennä esimerkiksi kuusi kuukautta ennen kuin hakijan erityisen haavoittuva asema tunnistetaan. Vaikeasti tunnistettaviin haavoittuvuuksiin kuuluu muun muassa kidutuksen tai muun hyväksikäytön uhriksi joutuminen, seksuaalinen väkivalta tai lähisuhdeväkivalta kotimaassa tai pakomatkan aikana sekä vainottuun etniseen tai uskonnolliseen ryhmään kuuluminen. Myöskään monet sairaudet, vammat tai haavoittuvuuksia aiheuttavat traumat eivät ole tunnistettavissa ihmisen ulkoisesta olemuksesta. Alaikäisten kohdalla esimerkiksi lapsen ikä voi johtaa syrjintään ja eriarvoiseen kohteluun, jos esimerkiksi 15–17-vuotiaita nuoria ei rajalla tunnisteta lapsiksi.

Näkemyksemme mukaan myös varsinainen välineellistäminen asettaa turvaa etsivät ihmiset haavoittuvaan asemaan, sillä vieras valtio hyödyntää heidän vaikeaa ja mahdollisesti epätoivoista tilannettaan omien tarkoituksperiensä edistämiseen. **Arviomme mukaan on hyvin todennäköistä, että poikkeuslakia sovellettaessa kaikkia haavoittuvuuksia ei tunnisteta edellytetyllä tavalla, ja henkilöillä ei ole pääsyä heille kuuluvan poikkeusharkinnan piiriin.**

Esitysluonnoksessa todetaan, että ”vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin”. Haluamme muistuttaa, että käytännössä ei ole mitään luotettavaa tapaa selvittää, keitä rajalle tulevista turvapaikanhakijoista on hyödynnetty välineellistämiseen ja ketkä ovat tulleet yli 1 300 kilometrin pituiselle raja-alueelle muusta syystä. Välineellistäminen ei poista turvapaikkaa hakuvien ihmisten mahdollista tarvetta kansainväliselle suojelulle. **Vaikka haavoittuvuuksien tunnistaminen on tärkeää, oikeus hakea turvapaikkaa kuuluu yhdenvertaisesti kaikille, eikä tätä oikeutta voida antaa esimerkiksi vain tunnistettavasti erityisen haavoittuvassa asemassa oleville.** Esityksestä jää myös epäselväksi, toimitaanko Ukrainasta tai Venäjältä paenneiden ihmisoikeuspuolustajien, toimittajien tai poliittisten toisinajattelijoiden kohdalla eri tavalla kuin kolmannen maan kansalaisten kohdalla. Kansainvälisten sopimusten ja Suomen oman lainsäädännön mukaisesti ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan esimerkiksi alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Haluamme tuoda myös esille, että oikeus perhe-elämään on jokaiselle kuuluva ihmisoikeus. Lausuntokierrokselle lähteneessä lakiesityksessä todetaan, että huoltajan tai muun perheenjäsenen kanssa matkustavan lapsen kohdalla arvioidaan tapauskohtaisesti, vastaanotetaanko myös perheenjäsenten turvapaikkahakemukset. Käytännössä rajanviranomaisille annetaan päätäntävalta siihen, erotetaanko lapsi omasta perheestään turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä vai ei. Muun maussa YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 9. artiklan mukaan sopimusvaltiot takaavat, ettei lasta eroteta vanhemmistaan heidän tahtonsa vastaisesti muussa tapauksessa kuin silloin, kun se on lapsen edun mukaista. Lapsen oikeuksien sopimusta valvovan lapsen oikeuksien komitean mukaan lapsen erottamisella vanhemmistaan on aina vakavia seurauksia lapseen ja tämän hyvinvointiin, ja erottaminen tulisi olla aina viimesijainen vaihtoehto.<sup>3</sup> Lapsen erottaminen vanhemmistaan lisää myös hyväksikäytön riskiä.

---

<sup>3</sup> Convention on the Rights of the Child, CRC/GC/C/14

## Lopuksi

Lopuksi haluamme huomauttaa erittäin lyhyestä, vain 10 päivän lausuntoajasta. Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lakiesityksessä on kyse hyvin merkittävällä tavalla ihmis- ja perusoikeuksiin puuttuvasta lainsäädännöstä, jolloin asiantuntijoille tulisi antaa riittävästi aikaa ehdotettujen muutosten kattavaan arviointiin.

Kunnioitavasti

**Annu Lehtinen**

toiminnanjohtaja, Suomen Pakolaisapu

Helsingissä 25.3.2024

Lisätiedot:

Melissa Ahlberg, melissa.ahlberg@pakolaisapu.fi, p. 044 719 7911

### **Suomen Pakolaisapu**

*Suomen Pakolaisapu ry on Suomen suurin pakkomuuton ja kotoutumisen kysymyksiin erikoistunut asiantuntijajärjestö. Autamme vuosittain tuhansia ihmisiä toipumaan konflikteista ja kotoutumaan uusiin yhteiskuntiin. Lähes 60 vuoden aikana työmme on näkynyt Suomen lisäksi Afrikassa, Lähi-idässä, Aasiassa ja Euroopassa. Järjestönä tarjoamme asiantuntijatukea sekä erilaisia kotoutumisen tukipalveluja viranomaisille, järjestöille ja kotoutuville henkilöille.*