YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI

26.4.2022 VVTDno-2022-502

Työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia: VNS 1/2022 vp Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta

1. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävät

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto valtioneuvoston ajankohtaisselonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävänä on puuttua syrjintään ja edistää yhdenvertaisuutta, toimia kansallisena ihmiskaupparaportoijana, valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa, seurata ja edistää ulkomaalaisten oikeuksien toteutumista, sekä toimia naisiin kohdistuvan väkivallan raportoijana.

2. Lausunnon lähtökohdat

Ajankohtaisselonteossa käsitellään Venäjän Ukrainaan toteuttaman hyökkäyksen vaikutuksia Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen ympäristöön, ja tämän tilanteen edellyttämiä toimia. Selonteossa todetaan (s. 14):

Suomi tarkastelee turvallisuutta laajasta näkökulmasta. Suomi jatkaa johdonmukaisesti ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja korostaa kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tärkeyttä ja kansainvälisen oikeuden noudattamista. Ulko- ja turvallisuuspoliittisiin muutoksiin tulee varautua ja vastata ennakoivalla diplomatialla, jolle on varmistettava riittävät resurssit.

Tässä lausunnossa käsitellään näistä kansainvälisen säädöspohjaisen järjestelmän lähtökohdista erityisesti lukuun 3. sisältyviä aihioita toimenpiteiksi kriisinsietokyvyn vahvistamiseksi. On tärkeää muistaa, että perustuslain tarjoama perusoikeuksien suoja sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto, ovat keskeisiä välineitä, joilla rakennetaan ja ylläpidetään yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta ja luottamuspääomaa. Perusoikeuksien rajoittamisen tai erilaisen kohtelun laillisuuden ja hyväksyttävyyden huolellinen arviointi on välttämätöntä myös, kun haetaan ratkaisuja kriisivalmiuden nostamiseksi.

Seuraavassa tarkastellaan erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien määrittelemät reunaehdot rajavalvonnalle ja ulkomaalaisen maahan pääsylle, sekä minimivaatimuksia turvapaikkamenettelylle ja turvapaikanhakijoiden vastaanotolle.

3. Maahanmuuton välineellistäminen

Selonteon jaksossa 3.1.2 *Muuttoliikkeen välineellistäminen ja valmiuslain päivittäminen* käsitellään muuttoliikkeiden hallintaa, silloin kun muuttoliikkeen katsotaan tapahtuvan toisen valtion vaikuttamisen välineenä. Siinä todetaan keskeinen ihmis- ja perusoikeusperiaate, samalla kun linjataan tarve turvata yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta:

”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. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa, ja poikkeuksellisessakin tilanteessa Suomen on järjestettävä tähän mahdollisuus.”

Jaksossa todetaan myös, että oikeusministeriössä on käynnissä valmiuslain päivittämishanke, jonka yhteydessä ”tähdätään nimenomaisesti hybridiuhkatilanteiden nostamiseen valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen luetteloon. Lisäksi arvioidaan, mitkä valmiuslain nykyisistä toimivaltuuksista tulevat käyttöön hybridiuhkatilanteissa ja selvitetään, minkälaisia uusia toimivaltuuksia valmiuslakiin voidaan nopeasti tuoda.”

Tähän asti maahanmuuton välineellistämisen tilanteena on julkisessa keskustelussa ja EU:n toiminnassa noussut vahvasti esille Valko-Venäjän toimenpiteet syksyllä 2021, joissa pääelementteinä vaikuttivat olevan viisumien myöntäminen Valko-Venäjälle maista, joiden kansalaisilla on yleisesti vaikea saada viisumeja Eurooppaan, sekä näiden henkilöiden kauttakulun fasilitointi EU:n ulkorajalle (Puolan, Latvian ja Liettuan rajoille).

Joulukuun 2021 tietojen mukaan Valko-Venäjän ja Puolan rajalla oli noin 2000 henkilön ryhmä. He joutuivat toisaalta Valko-Venäjän viranomaisten painostustoimenpiteiden kohteiksi ja toisaalta Puolan poikkeuslainsäädäntöön nojaten heidän pääsynsä Puolaan on estetty. YK:n ihmisoikeusvaltuutetun edustajat vierailivat rajalla marras-joulukuussa 2021, ja kuvailivat tilannetta kauhistuttavaksi (https://news.un.org/en/story/2021/12/1108502). Rajalle tulleiden ihmisten joukossa oli irakilaisia, afganistanilaisia, syyrialaisia ja somalialaisia – toisin sanoen heidän joukossaan oli hyvin todennäköisesti henkilöitä, joilla on perusteltu syy hakea kansainvälistä suojelua. Heidän joukossaan oli myös lapsia. Valko-Venäjän ja Puolan rajavyöhykkeellä on menehtynyt ainakin parikymmentä henkilöä, myös lapsia.

Puolan rajalle saapuneiden ihmisten lukumäärä ei ollut erityisen suuri, jos katsotaan esimerkiksi Euroopassa vuosittain käsiteltävien turvapaikkahakemusten määrää, tai nyt Ukrainan sotatilaa pakenevien määrää. Puolalla kuten kaikilla muillakin jäsenvaltioilla on, ja tulee olla, hyvät valmiudet käsitellä kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten hakemukset asianmukaisesti ja tarjota heille suojaa ja apua. Näin onkin tapahtunut kiitettävän nopeasti jo miljoonien Ukrainasta paenneen kohdalla.

Myös Turkin ja EU:n välisten merialueiden tilannetta syksyllä 2015 on osittain kuvattu maahanmuuton välineellistämisen tilanteena.

Suomen raja Venäjän federaatiota vastaan on pitkä, yli 1300 kilometriä. Suomen ja Neuvostoliiton/Venäjän välinen raja on ollut hieman laajemmin myös turvapaikanhakijoiden Suomeen pääsyn väylänä vain harvoin, esimerkiksi vuosina 1990-1991 sekä 2015-2016. Tuolloin on keskusteluissa ollut esillä se, että Neuvostoliiton tai Venäjän viranomaiset ovat sallineet läpikulun Suomeen, ehkä myös jonkinlaisena poliittisena painostuskeinona. Kuitenkin Suomen turvapaikanhakijamäärät ovat aina pysyneet varsin maltillisina, lukuun ottamatta tilannetta 2015-2016, jolloin Suomeen ensimmäisen kerran saapui kymmeniä tuhansia hakijoita. Tuolloin hakijat tulivat pääasiassa Ruotsin kautta.

Suomesta on turvapaikkaa vuosina 2017-2021 hakenut ensimmäistä kertaa yhteensä 3850 henkilöä (https://tilastot.migri.fi/index.html#applications/23330). Suomen turvapaikkamenettelyssä on 1990-luvulta lähtien pystytty käsittelemään huomattavasti isompia hakemusmääriä vuosittain. Esimerkiksi vuosina 2003-2005 hakijoita oli: 2003 3 221, 2004 3 861, 2005 3 574. On keskeistä, että turvapaikkamenettelyn ja vastaanottojärjestelmän resurssit mitoitetaan niin, että vähintään hakemusmäärät tässä kokoluokassa voidaan käsitellä EU:n ja Suomen lainsäädännön määrittelemissä rajoissa, ja vastaanotosta huolehtia inhimillisellä ja kestävällä tavalla. Samoin on perusteltua, että viranomaisilla on selkeä suunnitelma myös laajamittaisemman maahantulon tilanteisiin. Näin mitä ilmeisimmin olikin vuonna 2015, kun turvapaikanhakijamäärät nopeasti kääntyivät kasvuun. Myös varsin äkilliseen pakolaistilanteeseen parin viime kuukauden aikana on joistakin ongelmista huolimatta kyetty vastaamaan Suomessa ja koko Euroopassa hyvin.

4. Palautuskielto ihmis- ja perusoikeutena, josta ei voi missään olosuhteissa poiketa

Julkisessa keskustelussa ja esimerkiksi välikysymyksessä marraskuussa 2021 on tuotu esiin mahdollisuus, että turvapaikkahakemusten vastaanotto voitaisiin keskeyttää hybridivaikuttamisen tilanteissa. Todettakoon, että tämä ei ole missään olosuhteissa mahdollista, perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeus-sitoumusten perusteella. Mikäli yllä olevassa valmiuslain päivittämishankkeessa päädyttäisiin esittämään tällaista vaihtoehtoa, niin se olisi ristiriidassa kansainvälisen oikeuden ja selonteossa vahvasti esiin nostetun kansainvälisen monenvälisen sopimusjärjestelmän kanssa. Seuraavassa on käsitelty perustuslain, pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen, sekä joidenkin ihmisoikeussopimusten säännöksiä tältä osin.

Perustuslaki

Perustuslain 9 § 4 momentti kuuluu:

> Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Säännös siirrettiin uudessa perustuslaissa vuoden 1994 hallitusmuodon 7 §:stä sellaisenaan. Hallituksen esityksen 309/1993 perustelut 4 momentin toisen virkkeen osalta ovat:

> Momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. 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.). Johdonmukaisesti hallitusmuodon 6 §:n 2 momenttiin ehdotetun kuolemanrangaistuksen kiellon kanssa palauttamiskielto ulotettaisiin myös tapauksiin, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus. Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun käsitteillä puolestaan on tarkoitettu kattaa muut julmat tai kohtuuttomat rangaistukset (esimerkiksi ruumiinjäsenen amputointi). Toisaalta kidutusta ja ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua esiintyy myös muussa yhteydessä kuin rangaistuksena.
>
> 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.

Perusoikeuksista poikkeamisesta on säädetty perustuslain 23 §:ssä:

> 23 § (4.11.2011/1112)
> Perusoikeudet poikkeusoloissa
>
> 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.

Näin ollen siis myös poikkeusolojen lainsäädännön on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Poikkeukset edellyttävät myös varsin vakavia, ”kansakuntaa vakavasti uhkaavia” tilanteita. Ihmisoikeussopimukset sallivat joissakin oloissa poikkeamisen sopimusvelvoitteista, mutta niissä määritellään myös se oikeuksien ydinsisältö, josta ei voida missään olosuhteissa poiketa. Tältä osin HE 309/1998 on todettu seuraavaa:

> Tämän säännöksen sisällön osalta todetaan hallituksen esityksessä (HE 60/2010), että sen tulkinnassa voidaan nojautua aiempiin esitöihin, mm. HE 309/1993.

Hallituksen esityksessä 309/1993 todetaan perusoikeuksien rajoituksista seuraavasti:

> Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sopimuksista ja tavanomaisoikeudellisista säännöistä sekä muista Suomen kansainvälisoikeudellisista velvoitteista seuraa rajoituksia suomalaisten valtioelinten toimivallalle kajota moniin sellaisiin ihmisyksilöiden kannalta tärkeisiin oikeushyviin, jotka Suomessa valtionsisäisesti turvataan erityisesti hallitusmuodon II luvun perusoikeussäännösten avulla. Sekä puolustustilalakiin että valmiuslakiin on sisällytetty nimenomaisia säännöksiä kansainvälisten velvoitteiden kunnioittamisesta kyseisiä lakeja sovellettaessa. Niinpä puolustustilalain 2 § edellyttää kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan mukaisen kansainvälisen hätätilailmoituksen tekemistä puolustustilalain voimaan saattamisesta ja lakkaamisesta. Lain 7 §:n 1 momenttiin, samoin kuin valmiuslain 9 §:n 1 momenttiin on kirjattu ihmisoikeussopimuksista seuraavat nimenomaiset syrjintäkiellot lakeja sovellettaessa. Valmiuslain 9 §:n 2 momentissa on lueteltu joukko tehostetun suojan piirissä olevia oikeuksia, osittain perustuen kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 4 artiklan 2 kappaleen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kappaleen luetteloihin niin sanotuista ehdottomista, toisin sanoen vakavimmissakin kriisioloissa poikkeamismahdollisuuden ulottumattomissa olevista, oikeuksista. Valmiuslain 10 §:ään ja puolustustilalain 7 §:n 2 momenttiin on kirjattu kummankin lain soveltamista rajoittava sääntö, jonka mukaan lakia sovellettaessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.
>
> Myös ehdotettuun säännökseen on sisällytetty vaatimus, jonka mukaan perusoikeuksista säädettävien poikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännös viittaa sekä poikkeamiseen liittyviin menettelyllisiin vaatimuksiin (mm. kansainvälinen hätätilailmoitus) että sisällöllisiin rajoituksiin (mm. syrjinnän kielto). Tähän ratkaisuun liittyy, ettei pykälään ole ollut tarpeen sisällyttää erillistä luetteloa sellaisista ehdottomista oikeuksista, joista ei saa poiketa edes kaikkein vakavimmissa kriisioloissa. Säännöksen mukaan oikeudet, jotka ovat kansainvälisoikeudellisesti poikkeamismahdollisuuden ulottumattomissa, saisivat hallitusmuodon nojalla vastaavan suojan myös valtionsisäisesti.

Palautuskielto Suomen kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa

Palautuskielto sisältyy useisiin Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Se sisältyy eksplisiittisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (33 artikla), kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen (3 artikla), sekä vakiintuneen tulkintakäytännön myötä kansalais- ja poliittisia oikeuksia

koskevaan yleissopimukseen, ja oikeuskäytännön perusteella Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Euroopan ihmisoikeussopimus on näistä saatettu voimaan lailla.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimuksen 33 artikla sisältää palautuskiellon:

Karkotuksen ja palauttamisen kieltäminen

1) Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

2) Ensimmäisessä kohdassa olevan määräykseen ei kuitenkaan voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.

Mahdollisuus saada turvapaikkahakemus tutkittua nojaa tähän sopimuskohtaan, sillä kunnes on selvitetty, onko henkilö pakolainen, hänen tulee voida nauttia suojaa palauttamiselta. YK:n pakolaispäävaltuutetun UNHCR:n käsikirjassa pakolaisuuden määrittämisestä on pakolaisasemasta todettu seuraavasti (https://www.unhcr.org/publications/legal/5ddfcdc47/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html):

28. A person is a refugee within the meaning of the 1951 Convention as soon as he fulfils the criteria contained in the definition. This would necessarily occur prior to the time at which his refugee status is formally determined. Recognition of his refugee status does not therefore make him a refugee but declares him to be one. He does not become a refugee because of recognition, but is recognized because he is a refugee.

Sopimuksen 42 artiklan mukaan 33 artikla kuuluu niihin sopimuskohtiin, joihin sopimusvaltio ei voi tehdä varaumia.

Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 7/1976) 7 artikla kuuluu:

Ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Erityisesti ei ketään saa alistaa ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun.

Ihmisoikeuskomitea vahvisti yleiskommentissa no. 31 (UN Human Rights Committee (HRC), *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, available at: https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html , ladattu 30.12.2021) kohta 12, että KP-sopimuksen 7 artiklan epäinhimillisen kohtelun kielto sisältää myös palautuskiellon.

Tapaus Q.A. v. Sweden sisältää tuoreen kannanoton 6 artiklan (oikeus elämään) sekä 7 artiklan loukkaukseen (*Q.A. v. Sweden*, CCPR/C/127/D/3070/2017, UN Human Rights Committee (HRC), 20 February 2020, https://www.refworld.org/cases,HRC,5e62627e4.html . Ladattu 30.12. 2021).

Edellä lainattuun HE 309/1993 sisältyy viittaus kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 4 (2) artiklaan. Siinä todetaan poikkeusolojen rajoitustoimenpiteiden osalta seuraavasti:

2. Mitään rajoitusta ei voida tämän määräyksen nojalla tehdä 6, 7, 8 (1 ja 2 kappale), 11, 15, 16 ja 18 artiklaan.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin linjasi yli 30 vuotta sitten, että julman, epäinhimillisen ja alentavan kohtelun kieltoon sisältyy myös kielto palauttaa henkilö maahan, jossa häntä uhkaa tällainen kohtelu (*Soering v. U.K*, *Vilvarajah*). 13 artikla (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) täydentää palautuskiellon menettelyllisiä vaatimuksia sopimusvaltioille.

EIS:n 15 artiklan mukaan sopimusvaltio ei voi tehdä varaumia tiettyihin sopimuskohtiin edes sodan aikana tai muissa poikkeusoloissa:

> 15 artikla
>
> Sopimusvelvoitteista poikkeaminen hätätilan aikana
>
> 1. Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.
>
> 2. Tämän määräyksen nojalla ei voida poiketa 2 artiklasta, paitsi silloin kun on kysymys laillisista sotatoimista johtuvista kuolemantapauksista, eikä 3, 4 (1 kappale) ja 7 artiklasta.
>
> 3. Korkean sopimuspuolen, joka käyttää hyväkseen oikeutta poiketa yleissopimuksesta, tulee pitää Euroopan neuvoston pääsihteeri täysin tietoisena toimistaan ja niihin johtaneista syistä sekä ilmoittaa hänelle, milloin näistä toimista on luovuttu ja yleissopimuksen kaikkia määräyksiä jälleen noudatetaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissa on palautuskiellon sisältöä tarkennettu:

Palautuskielto koskee kaikkia tilanteita, joissa valtiolla on todellinen oikeudenkäyttömahdollisuus – Hirsi Jamaa and others v. Italy.

Kielto koskee myös palauttamista ns. turvalliseen turvapaikkamaahan, josta vaarassa joutua palautetuksi edelleen- T.I. v. Yhdistynyt Kuningaskunta; Ilias ja Ahmed v. Unkari

Myös olosuhteet kolmannessa maassa/turvapaikkamaassa voivat muodostaa 3 artiklan loukkauksen M.S.S. v. Belgia ja Kreikka

Valko-Venäjän ja EU-maiden välisen tilanteen johdosta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on syksyn 2021 aikana antanut 43 täytäntöönpanon keskeyttämispyyntöä (tiedote, 6.12.2021 https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7202976-9785391).

5. Miten varmistetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tilanteessa, jossa maahanmuuton välineellistäminen kohdistuu Suomeen?

Perustuslain ja Suomen kansainvälisten sopimusvelvoitteiden nojalla tiettyihin perusoikeuksiin voidaan, sotaan vertautuvan kansallisen hätätilan oloissa, tehdä tiettyjä rajoituksia. Oikeus elämään ja epäinhimillisen kohtelun kielto kuuluvat perus- ja ihmisoikeuksienryhmään, joista ei voida Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden perusteella poiketa edes poikkeusoloissa. Palautuskielto on keskeinen osa pakolaissopimusta. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 7 artiklan vakiintunut tulkinta ihmisoikeuskomiteassa, ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vakiintunut tulkinta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on, että palautuskielto sisältyy molempiin. Palautuskiellon katsotaan myös kuuluvan kansainväliseen tapaoikeuteen (jus cogens). Näin ollen oikeutta hakea turvapaikkaa, niin, että turvapaikkahakemuksia ei

otettaisi lainkaan vastaan, ei voi rajoittaa, edes poikkeusolosuhteissa. Mikäli näin tehtäisiin, olisi kyseessä niin perustuslain kuin Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaus.

Euroopan unionin ulkorajoilla on jatkuvasti käytössä varsin kovia menettelyjä, joilla ihmisiltä estetään pääsy hakemaan turvapaikkaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on kasvavaa, osittain ristiriitaista, oikeuskäytäntöä näihin liittyen.

Vuonna 2020 ratkaisussa N.D. ja N.T. v. Espanja (13.2.2020*)* tuomioistuin totesi, että Espanja ei ollut loukannut joukkokarkotuksen kieltoa, koska Melillassa oli 13 km:n pituisella rajalla rajantarkastuspiste, jossa saattoi päiväsaikaan hakea turvapaikka. Tästä ei voi vetää sitä johtopäätöstä, että 1 rajatarkastuspiste Suomen 1300 km:n rajalla olisi riittävä. Ratkaisussa todetaan selkeästi, että sopimusvaltiolla on velvollisuus huolehtia siitä, että sen rajoilla on mahdollista hakea kansainvälistä suojelua:

209. With regard to Contracting States like Spain whose borders coincide, at least partly, with external borders of the Schengen Area, the effectiveness of Convention rights requires that these States make available genuine and effective access to means of legal entry, in particular border procedures for those who have arrived at the border. Those means should allow all persons who face persecution to submit an application for protection, based in particular on Article 3 of the Convention, under conditions which ensure that the application is processed in a manner consistent with the international norms, including the Convention. In the context of the present case, the Court also refers to the approach reflected in the Schengen Borders Code. The implementation of Article 4 § 1 of the Code, which provides that external borders may be crossed only at border crossing points and during the fixed opening hours, presupposes the existence of a sufficient number of such crossing points. In the absence of appropriate arrangements, the resulting possibility for States to refuse entry to their territory is liable to render ineffective all the Convention provisions designed to protect individuals who face a genuine risk of persecution.

Tuomioistuimen ratkaisu tarkoittaa myös Suomen osalta, että Suomen viranomaisten tulee **mahdollistaa todellinen ja tehokas mahdollisuus** saada yhteys rajaviranomaisiin ja hakea turvapaikkaa, olosuhteissa, jotka mahdollistavat, että hakemus käsitellään kansainvälisten normien edellyttämällä tavalla.

Tuoreessa ratkaisussa koskien Kroatiaa (M.H. and others v. Croatia, 18.11.2021) todettiin Kroatian loukanneen niin 2 ja 3 artikloja (oikeus elämään, epäinhimillisen kohtelun kielto), kuin myös neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan joukkokarkotuksen kieltoa.

Mahdollisten lainsäädäntömuutosten arvioinnissa on lisäksi huomioitava myös muut perus- ja ihmisoikeudet, sekä erilaisten rajoitusten vaikutukset erityisesti haavoittuviin ryhmiin kuuluvien henkilöiden osalta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun havainnot haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden maasta poistamisen menettelyistä on, että tavallisen turvapaikkamenettelynkin puitteissa on haavoittuvuuden tunnistamisessa edelleen huomattavia haasteita. Luottamuksen syntyminen (esimerkiksi avustajaan, terveydenhoitajaan, sosiaalityöntekijään) on usein edellytys perusteiden esiin tulemiselle esimerkiksi seksuaalisen väkivallan tai ihmiskaupan osalta. Haavoittuvuuden arviointi ratkaisu- ja oikeuskäytännössäkin on vaihtelevaa (YVV:n selvitys ihmiskaupan uhrien oleskeluluvista).

Viime vuosina myös ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat ottaneet kantaa Suomen oikeuskäytäntöihin ulkomaalaisasioissa. 1,5 vuoden sisällä YK:n lapsen oikeuksien komitea on viidessä tapauksessa pyytänyt Suomelta, ettei lapsiperhettä käännytetä, ennen kuin se on tutkinut valitusasian. Lisäksi Suomen helmikuussa 2021 saama langettava lapsen oikeuksien komitean ratkaisu koski Venäjälle palautuspäätöksen saanutta perhettä.

Sisäministeriön selvityksessä, *Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen - Selvitys lainsäädännön muutostarpeista* (Sisäministeriön selvityksiä 2022:20), on myös kattavasti selostettu

palautuskiellon sisältöä ja tulkintaa. Päätelmänä on, että turvapaikanhakua ei voida keskeyttää missään olosuhteissa.

6. Vuosien 2015-2016 ja vuoden 2022 pakolaistilanteet – mitä voimme oppia?

Vuonna 2015-2016 Suomeen saapui Suomen oloihin poikkeuksellisen suuri määrä turvapaikanhakijoita. On syytä arvioida, mitä tästä tilanteesta voidaan oppia, ja mitä asioita hyödyntää.

Yleisesti ottaen voidaan todeta, ensimmäisten viikkojen sekavaa tilannetta lukuun ottamatta, että hakijoiden rekisteröinti, hakemusten kirjaaminen sekä vastaanottopalvelujen järjestäminen saatiin toimimaan varsin pian. Vaikka hakijoita oli paljon, tilanne oli kaiken kaikkiaan rauhallinen eri puolilla Suomea, toki myös koska vapaaehtoiset auttoivat hakijoita valtakunnan laajuisesti. Tilanne ei uhannut Suomen kansallista turvallisuutta.

Sen sijaan hakemusten käsittelyn aikatauluihin kohdistui vahvaa poliittista ohjausta, mikä osaltaan oli omiaan heikentämään Maahanmuuttoviraston mahdollisuuksia laadukkaaseen, hakijoiden yksilöllisen tilanteen huomioon ottavaan päätöksentekoon. Huomion kiinnittäminen käsittelyaikoihin tarkoitti myös, että oikeudelliseen neuvontaan tai oikeusapuun ei kohdennettu uusia resursseja.

Samaan aikaan lainsäädännön muutoksilla hakijoiden oikeuksia ja mahdollisuuksia suojelun saamiseksi ja perheenyhdistämiseen heikennettiin, valitusaikoja lyhennettiin ja kynnystä sekä laadukkaan oikeusavun saamiseksi että asian saattamiseksi korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi nostettiin. Tämänkaltainen hätäinen, ”viestivä lainsäädäntö” aiheutti sekaannusta ja johti hakijoiden oikeusturvan loukkauksiin. Turvapaikkamenettelyn ongelmista näiden muutosten seurauksena on tehty useampia selvityksiä. Edellä mainituista lainmuutoksista suurin osa on kumottu. Aikataulupaineet ja laatuongelmat johtivat mm. siihen, että uusintahakemusten määrä kasvoi ja joidenkin hakijoiden prosessit kestivät huomattavan kauan. Turvapaikkamenettelyssä on edelleen käsittelyssä vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksia.

Vuosien 2015-2016 tilanteesta on siis opeiksi se, että varautumisesta on pidettävä huolta, niin että kapasiteettia on niin rajalla, Migrissä, vastaanottojärjestelmässä kuin myös oikeusavussa huolehtia oikeudenmukaisesta turvapaikkamenettelystä ja inhimillisestä hakijoiden vastaanotosta. Näin huolehditaan myös koko menettelystä tavalla, jolla turvataan hakijoiden perus- ja ihmisoikeudet ja joka on koko turvapaikkajärjestelmän näkökulmasta kestävä ja uskottava.

Turvapaikkamenettelyssä on aina varmistettava:

- Oikeus hakea turvapaikkaa
- Hakijoiden rekisteröinti
- Oikeus neuvontaan ja oikeusapuun
- Laadukas puhuttelu
- Perusteellinen asian käsittely, johon liittyy haavoittuvan aseman tunnistaminen
- Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

Valmius on oltava lisäksi vastaanottojärjestelmässä, turvapaikanhakijoiden erityiset tarpeet huomioivissa palveluissa, kouluissa, sekä eteenpäin kuntiin sijoittamisen osalta. Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus on tärkeä osa odotusajan merkityksellistä arkea. Tähän on syytä kohdistaa mahdollisimman vähän rajoituksia, niin syntyy myös vähemmän riskejä hyväksikäytölle työnantajien taholta.

Myös tilapäisen suojelun järjestelyt Ukrainasta pakeneville, miljoonille ihmisille on kyetty toteuttamaan Euroopan eri maissa varsin nopeasti, vaikka käytännön ongelmilta ei ole kokonaan vältytty. Tämä on osoitus siitä, että myös suomalaisessa yhteiskunnassa kriisinsietokyky ja resilienssi on hyvällä tasolla, myös jos maahan saapuu useitakin kymmeniä tuhansia kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä.

7. Yhteenveto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yhteenvetona, että on tärkeää ylläpitää ajantasaista valmiussuunnitelmaa myös laajempien turvapaikanhakijamäärien vastaanottamiseksi. Mahdollinen hybridivaikuttamisen tilanne ei kuitenkaan vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä, eivätkä hakijoiden oikeudet voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti ”välikappaleina” tällaisessa tilanteessa. Turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet varmistava menettely sekä vastaanotto-olosuhteet, joissa oikeudet turvataan, on varmistettava kaikissa olosuhteissa. Vain turvaamalla nämä sekä kaikkien Suomessa asuvien perus- ja ihmisoikeudet voi Suomi uskottavasti selonteossa kuvatulla tavalla edelleen ”jatkaa johdonmukaisesti ihmisoikeusperustaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja korostaa kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestelmän tärkeyttä ja kansainvälisen oikeuden noudattamista.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman