Milka Sormunen
21.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp)

Arvion lähtökohtia

Lausuntoni käsittelee ehdotettuja 16 §:n muutoksia eli kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä sekä rajanylitysliikenteen rajoittamista, joihin esityksen keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset nähdäkseni liittyvät. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ja rajanylitysliikenteen rajoittaminen myös liittyvät läheisesti toisiinsa, koska molemmat vaikuttavat oikeuteen hakea turvapaikkaa, minkä vuoksi niiden käsittely yhdessä on mielekästä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Tavoite, vastata Suomen turvallisuusympäristön muutokseen vahvistamalla rajaturvallisuutta, on hyväksyttävä. Rajavartiolain ajantasaisuuden ja toimivuuden varmistaminen on kannatettavaa.

Rajavartiolain nykyinen 16 § mahdollistaa rajanylityspaikan sulkemisen määräajaksi tai toistaiseksi, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Ehdotetun 16 §:n mukaan

> Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi.
>
> Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai

kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä 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.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

Esityksessä ehdotetaan, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen olisi mahdollista kahdella vaihtoehtoisella perusteella, hybridivaikuttamisen vuoksi ja laajamittaisen maahantulon vuoksi. Tarkastelen näitä perusteita erikseen, koska niihin liittyy osin erilaisia näkökohtia. Hybridivaikuttamiseen puuttuminen on nähdäkseni hyväksyttävä tavoite, joskin on kyseenalaista, voidaanko ehdotetulla sääntelyllä puuttua hybridivaikuttamiseen tehokkaasti. Joka tapauksessa hybridivaikuttamiseen puuttuminen siten, että kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettäisiin yhteen rajanylityspaikkaan, rajoittaa käytännössä oikeutta hakea turvapaikkaa tavalla, joka altistaa palautuskiellon loukkaamiselle. Laajamittainen maahantulo ei nähdäkseni sen sijaan ole edes perusteena hyväksyttävä. Maahantulon laajamittaisuudella ei perustelujen mukaan tarvitse olla minkäänlaista yhteyttä välineellistämiseen. Esityksen myötä on nykyistä sääntelyä todennäköisempää, että palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto eivät kaikissa tilanteissa toteudu. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ja rajanylitysliikenteen rajoittaminen rajoittavat turvapaikanhakuoikeutta tavalla, joka nähdäkseni estää esityksen käsittelyn tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kokonaisarviossa kiinnitän huomiota erityisesti valmistelun kiireelliseen aikatauluun. Ehdotuksen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia käsittelevä osio (5.1, s. 12) on lyhyt, eikä siinä varsinaisesti pohdita vaihtoehtoja nyt ehdotetulle sääntelylle. Kiinnitän huomiota siihen, että esitys asettuu osaksi kansainvälistä suojelua hakevien asemaan kohdistuviin muutoksiin, jotka ovat kokonaisuutena omiaan heikentämään mahdollisuuksia saada kansainvälistä suojelua. Muita samanaikaisia hankkeita ovat sisäministeriössä valmisteilla oleva menettelydirektiivin (2013/32/EU)[1] mahdollistaman rajamenettelyn käyttöönotto (SM010:00/2022) sekä EU:n turvapaikkajärjestelmään ehdotetut muutokset COM(2021)

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, OJ L 180, 29.6.2013, s. 60–95.

890 final[2] ja COM(2021) 891 final[3] sekä COM(2021) 752 final[4]. Kansallisesti ja EU-tasolla ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusta ei ole arvioitu.

Oikeus hakea turvapaikkaa

EU:n turvapaikkajärjestelmä rakentuu YK:n pakolaissopimukselle ja muille ihmisoikeusvelvoitteille, mikä näkyy esimerkiksi Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 78 artiklan 1 kohdan muotoilussa, jonka mukaan EU:n turvapaikkapolitiikan ”on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista”. Oikeus hakea turvapaikkaa on turvattu myös muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa, jonka mukaan ”[o]ikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.” Pakolaissopimus ja ihmisoikeussopimukset muodostavat siten turvapaikkajärjestelmän oikeudelliset reunaehdot.[5]

Tarkemmat säännökset esimerkiksi turvapaikkamenettelystä sisältyvät EU:n sekundaarilainsäädäntöön. Menettelydirektiiviä sovelletaan ”kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen” (3.1 artikla). Direktiivin 6 artiklassa säädetään pääsystä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn. Sen mukaan

> 2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa.
>
> 3. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

[2] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa, COM(2021) 890 final, 14.12.2021, 2021/0427 (COD). Suomessa U 15/2022 vp – PeVL 16/2022 vp.
[3] Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta, COM(2021) 891 final, 14.12.2021, 2021/0428 (COD). Suomessa U 7/2022 vp – PeVL 15/2022 vp.
[4] Ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, COM(2021) 752 final.
[5] Ks. esim. julkisasiamies Nicholas Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-72/22 PPU, 2.6.2022, kohdat 134-135.

Direktiivi siis velvoittaa jäsenvaltioita huolehtimaan siitä, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset on tosiasiallisesti mahdollista jättää (2 kohta). Toisaalta jäsenvaltiot voivat edellyttää, että hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan (3 kohta).

Turvapaikanhakuoikeus liittyy läheisesti palautuskieltoon, joka on ehdoton oikeus. Palautuskielto on turvattu PL 9.4 §:ssä, ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa, jonka 19.2 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Koska palautuskielto on ehdoton oikeus, sitä ei saa rajoittaa eikä siitä saa poiketa edes poikkeusoloissa. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) eivät siis sovellu palautuskieltoon. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 15 artikla koskee poikkeamista sopimusvelvoitteista sodan tai muun hätätilan aikana, mutta artikla ei sovellu kidutuksen ja epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kieltävään 3 artiklaan, josta palautuskielto seuraa. Sama koskee kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artiklaa. Turvapaikanhakuoikeutta ei saa rajoittaa tavalla, joka johtaisi palautuskiellon loukkaamiseen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että Suomen tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että palautuskiellon 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 (PeVL 20/2017 vp). Korostan huomion merkitystä myös nyt arvioitavana olevan ehdotuksen kohdalla. Palautuskiellon ehdottomuutta ei tule tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä kansallisessakaan lainsäädännössä.

Esityksessä on identifioitu asianmukaisesti kansainväliseen suojeluun ja palautuskieltoon liittyvät kansainvälisen oikeuden keskeiset velvoitteet (s. 8): YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (SopS 77/1968, pakolaissopimus), Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, EIS), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, KP-sopimus). Myös muut ihmisoikeussopimukset voivat olla relevantteja, kuten esityksessä todetaan. Esityksessä mainittujen sopimusten lisäksi on syytä korostaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) merkitystä. Esityksessä on tunnistettu asianmukaisesti palautuskiellon yhteys oikeuteen hakea turvapaikkaa.

Esityksessä on myös todettu asianmukaisesti näistä kansainvälisistä velvoitteista ja mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavan, että ”Suomi ei voi

missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.” (s. 8). Tämän linjauksen tulisi näkyä myös säädöstekstissä. Ehdotettu sääntely saattaa johtaa käytännössä turvapaikanhakuoikeuden tosiasialliseen rajoittamiseen, kuten jäljempänä kuvailen.

Esityksessä on identifioitu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskeva ehdotus merkitykselliseksi useiden EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta, keskeisimmin oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla) ja lapsen oikeudet (24 artikla). Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta ehdotus on arvioitu merkitykselliseksi ennen kaikkea 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta. Arvio on asianmukainen. Esityksen hyväksyttävyys perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta riippuu kuitenkin siitä, mahdollistaako ehdotettu sääntely turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallisen toteutumisen.

Hybridivaikuttaminen ja välineellistäminen perusteena keskittää kansainvälisen suojelun hakemista

Tarkastelen seuraavaksi ehdotettuja perusteita kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiselle. Keskittäminen olisi ehdotetun 16 §:n mukaan mahdollista ”vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi”. Kuten esityksessä todetaan, tällaiselle ns. hybridivaikuttamiselle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää (s. 3). Hybridivaikuttamiseen liittyvän muuttoliikkeen välineellistämisen määritelmä on samoin vakiintumaton. Määrittelyn hankaluus on ymmärrettävää mutta hybridivaikuttamiseen puuttumisen kannalta ongelmallista, koska selkeän määritelmän puute vaikeuttaa ilmiöön vastaamista. Tavoitteena hybridivaikuttamiseen puuttuminen on kuitenkin hyväksyttävä.

Esityksestä ei ilmene, että rajanylityspaikkojen määrän rajoittamiselle olisi pohdittu vaihtoehtoisia keinoja vastata hybridivaikuttamiseen. Valtiosääntöisestä näkökulmasta rajanylityspaikkojen sulkeminen ei ole ensisijainen keino, koska haitta rajanylityspaikkojen sulkemisesta koituu haavoittuvassa asemassa oleville yksilöille. Ulkopoliittisen instituutin selvityksen mukaan hybridivaikuttamiseen puuttuminen turvapaikkalainsäädännön kautta heikentää turvapaikanhakijoiden oikeuksia sen sijaan, että sanktion uhka kohdistuisi vihamieliseen kolmanteen maahan. Turvapaikkalainsäädännön muuttaminen kohdistuu siis

väärään kohteeseen.[6] Turvapaikanhaun rajoittamista välineellistämistilanteissa on pidettävä ongelmallisena myös yhdenvertaisuuden ja syrjinnän kiellon näkökulmasta, koska rajoitus kohdistuisi joihinkin Suomesta turvapaikkaa hakeviin henkilöihin.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisessa asemassa on se, toteutuuko turvapaikanhakuoikeus tosiasiallisesti, jos kansainvälisen suojelun hakemista keskitetään ehdotetulla tavalla. Perus- ja ihmisoikeuksien tehokas toteutuminen on ylipäätään peruslähtökohta minkä tahansa oikeuden kohdalla; Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EIS:n turvaamat oikeudet eivät saa olla teoreettisia ja näennäisiä vaan niiden on oltava käytännöllisiä ja tehokkaita.[7] EU:n ulkorajojen kontekstissa EIT on katsonut, että EIS:n oikeuksien tehokkuus edellyttää aitoja ja tehokkaita sekä laillisia maahantulotapoja.[8] Turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallinen toteutuminen siis ratkaisee sen, onko keskittäminen sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Vaikka keskittämistä ehdotetulla tavalla pidettäisiinkin tehokkaana keinona vastata hybridivaikuttamiseen, keskittäminen ei ole mahdollista, jos ehdotettu sääntely ei mahdollista turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallista toteutumista.

Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Rajanylityspaikkojen lukumäärä, aukioloajat ja saavutettavuus ovat siis keskeisessä asemassa turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ei nähdäkseni ole mahdollista johtaa tiettyä, yleisesti sovellettavaa rajanylityspaikkojen vähimmäislukumäärää, joka täyttäisi kaikissa tilanteissa turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallisen toteutumisen vaatimukset. Rajanylityspaikkojen lukumäärän vähentäminen ei siis automaattisesti johda turvapaikanhakuoikeuden vaarantumiseen. On kuitenkin mahdollista, että lukumäärän vähentäminen vaarantaa turvapaikanhakuoikeuden.

EIT on korostanut Espanjaa koskevassa *N.D. ja N.T.* -tapauksessa, että Schengen-rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan määräys ulkorajojen ylittämisestä rajanylityspaikoilla edellyttää riittävää määrää rajanylityspaikkoja.[9] *N.D. ja N.T.* -tapauksen yhteydessä on olennaista korostaa, että EIT:n johtopäätös siitä, että laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden karkotus ei tapauksessa loukannut EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan joukkokarkotusten kieltoa, perustui keskeisesti juuri arvioon rajanylityspaikkojen riittävyydestä.[10]

---

[6] Ulkopoliittinen instituutti, Schengen reform and the instrumentalisation of asylum-seekers: New Commission proposals legitimate states' existing practices, FIIA Briefing Paper 333, 24.2.2022, s. 4, https://www.fiia.fi/julkaisu/schengen-reform-and-the-instrumentalisation-of-asylum-seekers.
[7] Ks. esim. *Airey v. Irlanti*, nro 6289/73, 9.10. 1979, kohta 24; palautuskiellon kontekstissa ks. esim. *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*, nro 14038/88, 7.7.1989 (plenary).
[8] *N.D. ja N.T. v. Espanja* [suuri jaosto], nro 8675/15 and 8697/15, 13.2.2020, kohta 209.
[9] *N.D. ja N.T. v. Espanja*, kohta 209.
[10] *N.D. ja N.T. v. Espanja*, kohdat 209-211.

Tapauksesta ei siis ole mahdollista johtaa yleistä sääntöä siitä, että laajamittaisen maahantulon torjuminen tapauksessa kuvatulla tavalla olisi oikeutettua riippumatta rajanylityspaikkojen olemassaolosta tai saavutettavuudesta.

Turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallista toteutumista arvioitaessa on otettava huomioon ensinnäkin maantieteelliset seikat, jotka vaikuttavat rajanylityspaikkojen vähimmäismäärään. EU:n perusoikeusviraston mukaan rajanylityspaikkojen tulee olla ”kohtuullisesti saavutettavissa”, jotta rajajärjestelyt ovat sopusoinnussa EU:n perusoikeuskirjan, YK:n pakolaissopimuksen ja muiden relevanttien kansainvälisen oikeuden velvoitteiden kanssa.[11] Ehdotetun sääntelyn kontekstissa kohtuullisen välimatkan arvioinnissa tulee ottaa huomioon Suomen ja Venäjän välisen ulkorajan pituus, noin 1300 kilometriä. Tietylle rajanylityspaikalle pääsy voi siis vaatia satojen kilometrien siirtymisen. Nähdäkseni tällainen tilanne ei täyttäisi vaatimusta siitä, että rajanylityspaikkojen on oltava kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan, jos avoinna olisi vain yksi rajanylityspaikka. Vertailun vuoksi *N.D. ja N.T.* -tapauksessa, jossa EIT ei katsonut laittomasti rajan ylittäneiden henkilöiden karkotuksen loukanneen joukkokarkotusten kieltoa, ratkaiseva tekijä oli se, että rajanylityspaikka oli EIT:n mukaan tosiasiallisesti saavutettavissa Marokon ja Espanjan välisellä 13 kilometrin rajalla.[12]

Toiseksi on otettava huomioon rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä. Rajanylityspaikkojen käytännön saavutettavuuteen liittyy ensinnäkin ehdotettuihin rajanylitysliikenteen rajoituksiin liittyviä näkökohtia. Esityksessä ehdotetaan, että 16 §:ään lisättäisiin nimenomainen säännös rajanylitysliikenteen rajoittamisesta (1 momentti), jos se olisi välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Esityksessä on asianmukaisesti todettu, että rajanylitysliikenteen rajoituksilla on niiden tarkoituksesta ja laajuudesta riippuen vaikutuksia esimerkiksi PL 6 §:n yhdenvertaisuuteen, PL 7 §:n oikeuteen elämään, PL 9 §:n liikkumisvapauteen, PL 18 §:n oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen sekä PL 19.3 §:n julkisen vallan velvollisuuteen turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Esityksessä todetaan yhteys myös PL 22 §:n säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (s. 11).

Sinänsä on hyvä asia, että rajanylitysliikenteen rajoittamisesta säädettäisiin rajavartiolaissa eikä rajoittaminen perustuisi valtioneuvoston päätöksiin. Käytännössä rajanylitysliikenteen rajoittaminen voi kuitenkin rajoittaa perusoikeuksia merkittävästi. Kuten esityksestä ilmenee, ehdotettuja rajoituksia on sisällöllisesti monenlaisia; rajoitukset voisivat liittyä sallittuihin maahantuloperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedel-

[11] Fundamental Rights Agency, Migration: Fundamental rights issues at land borders (2020), s. 15, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf
[12] *N.D. ja N.T. v. Espanja*, kohdat 206-232.

lytyksiin, joita maahantulijoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi (s. 20). Nähdäkseni ehdotetut rajoitukset eivät välttämättä ole ongelmallisia itsenäisinä rajoituksina, mutta kokonaisuutena ja etenkin yhdessä ehdotetun kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen kanssa ne voivat rajoittaa turvapaikanhakuoikeutta ongelmallisella tavalla.

Rajanylityspaikkojen käytännön saavutettavuuteen liittyy olennaisesti myös kysymys siitä, onko kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä tosiasiallinen mahdollisuus liikkua auki olevalle rajanylityspaikalle. Esityksen perusteluissa on huomioitu tiettyjen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden – esimerkiksi yksin tulleet lapset ja lapsiperheet, vanhukset ja vammaiset – mahdolliset vaikeudet liikkua auki olevalle rajanylityspaikalle. Perusteluissa todetaan edelleen, että myös sääolosuhteet ja saatavilla olevat kulkuyhteydet voivat merkittävästi vaikeuttaa matkustamista. Nämä huomiot ovat olennaisia. Ehdotetussa rajavartiolain 16 §:ssä niitä ei kuitenkaan ole huomioitu, mikä on ongelmallista. Lisäksi valtiolla on velvollisuus taata kaikille kansainvälistä suojelua hakeville tosiasiallinen mahdollisuus päästä auki olevaan rajanylityspaikkaan, ei vain erityisen haavoittuvina pidetyille ryhmille. Suomen alue on maantieteellisesti laaja, eikä ehdotuksesta ilmene, miten kansainvälistä suojelua hakeville turvattaisiin mahdollisuus päästä yhteen auki olevaan rajanylityspaikkaan, jonka aukioloaikoja voitaisiin lisäksi rajoittaa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että ehdotettu sääntely rajoittaa turvapaikanhakuoikeutta vielä enemmän kuin EU-tasolla tällä hetkellä käsiteltävät turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyvät, välineellistämiseen puuttuvat ehdotukset COM(2021) 890 final ja COM(2021) 891 final, joihin liittyy nähdäkseni myös ongelmallisia piirteitä turvapaikanhakuoikeuden ja palautuskiellon kannalta.[13] Ehdotuksessa välineellistämisasetukseksi (COM 890(2021) final) todetaan, että ”välineellistämisen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion olisi varmistettava, että käytettävissä on riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja helposti saavutettavissa”.[14] Ehdotuksessa Schengenrajasäännöstön muuttamiseksi (COM 891 final) mahdollistetaan samoin joidenkin rajanylityspaikkojen sulkeminen välineellistämistilanteissa.[15] Kiinnitän huomiota monikon käyttöön. Ehdotukset eivät siten mahdollista kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä vain yhteen rajanylityspisteeseen.

[13] Laajempi selostus perustuslakivaliokunnalle asioissa U 7/2022 vp ja U 15/2022 vp antamissani lausunnoissa.
[14] COM(2021) 890 final, s. 12. Sama lähtökohta toistuu ehdotuksen 5. resitaalissa: ”Asianomaisen jäsenvaltion olisi huolehdittava siitä, että tätä tarkoitusta varten nimetään ja avataan riittävästi rekisteröintipisteitä, joihin voi kuulua rajanylityspaikkoja. Hakijoille olisi ilmoitettava asianmukaisesti paikoista, joissa heidän hakemuksensa rekisteröidään ja joihin se voidaan jättää.”
[15] Ks. myös ehdotettu 12. resitaali: ”Välineellistämistilanteessa asianomaisen jäsenvaltion olisi erityisesti voitava tarvittaessa rajoittaa rajaliikenne minimiin sulkemalla joitakin rajanylityspaikkoja samalla kun sen olisi taattava tosiasiallinen pääsy kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen piiriin. Tällaisissa päätöksissä olisi otettava huomioon se, onko

Nähdäkseni hakemusten keskittäminen vain yhteen rajanylityspaikkaan edellyttäisi huomattavasti vahvempaa ja konkreettisempaa näyttöä siitä, että yhden rajanylityspaikan aukiolo mahdollistaa turvapaikanhakuoikeuden tehokkaan toteutumisen. Ehdotetussa sääntelyssä ei myöskään aseteta minkäänlaisia kriteereitä rajanylityspaikan sijainnille. Yksi rajanylityspaikka ei siten nähdäkseni takaa turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallista ja tehokasta toteutumista.

Laajamittainen maahantulo perusteena keskittää kansainvälisen suojelun hakemista

Laajamittainen maahantulo perusteena keskittää kansainvälisen suojelun hakemista on nähdäkseni itsessään ongelmallinen. Esitys ei rajaudu vain hybridivaikuttamisen tilanteisiin; ehdotetun 16 §:n mukaan kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on mahdollista, jos se on välttämätöntä ”lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä *tai* vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi” (kursivointi minun). Perusteet ovat siten vaihtoehtoisia. Esityksen perusteluissa kuitenkin keskitytään hybridivaikuttamiseen ja ”poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä” jää vähälle huomiolle.

On olennaista korostaa, että ehdotettu sääntely mahdollistaa kansainvälisen suojelun keskittämisen kansainvälisen suojelun tarpeen syistä riippumatta, jos maahantulijoiden määrää pidetään riittävän suurena. Keskittämisellä ei tarvitse olla minkäänlaista yhteyttä hybridivaikuttamiseen. Esimerkiksi Ukrainan sodan kaltaisen tilanteen yhteydessä olisi tulevaisuudessa mahdollista päättää, että kansainvälisen suojelun hakeminen keskitetään yhteen rajanylityspaikkaan. Kyse olisi siis turvapaikanhakuoikeuden tosiasiallisesta rajoittamisesta normaalioloissa. YK:n pakolaissopimus on suunniteltu tilanteeseen, jossa suuri määrä turvapaikanhakijoita hakee turvaa sopimuksen ratifioineista maista. Sopimus laadittiin toisen maailmansodan jälkeen, jolloin miljoonat pakolaiset hakivat turvaa Euroopasta.[16] Suurta maahantulijoiden määrää ei siis voida pitää poikkeuksellisena vaan nimenomaan sellaisena tilanteena, johon sopimuksella oli alun perin tarkoitus vastata. Peruste

---

Eurooppa-neuvosto tunnustanut, että unioni tai yksi tai useampi sen jäsenvaltioista on joutunut muuttajien välineellistämisen kohteeksi. Tällaisten rajoitusten yhteydessä olisi lisäksi otettava kaikilta osin huomioon oikeudet, jotka kuuluvat unionin kansalaisille ja sellaisille kolmansien maiden kansalaisille, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen jonkin kansainvälisen sopimuksen perusteella tai jotka ovat kansallisen tai unionin oikeuden nojalla pitkään oleskelleita henkilöitä tai joilla on pitkäaikainen viisumi, sekä heidän perheenjäsenilleen. Tällaisia rajoituksia olisi myös sovellettava niin, että voidaan varmistaa kansainvälisen suojelun saatavuutta koskevien velvoitteiden ja erityisesti palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen.”

[16] James L. Carlin, Significant Refugee Crises Since World War II and the Response of the International Community. Michigan Journal of International Law 3(1) 1982, s. 3-25, 5 ja viitteet; Michael R. Marrus, The Unwanted. European Refugees in the Twentieth Century. Oxford University Press 1985, s. 298-299.

vaikuttaa ongelmalliselta myös EU-oikeuden näkökulmasta; julkisasiamies katsoi tuoreessa ratkaisuehdotuksessaan, että yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta koskeva SEUT 72 artikla ei oikeuta poikkeamaan menettelydirektiivin kansainvälisen suojelun hakemusten jättämistä koskevissta säännöksistä edes joukoittaisen maahantulon tilanteessa.[17]

Esityksen perusteluissa myös painotetaan resursseja keskittämisen oikeutuksena. Perusteluiden mukaan ”[l]aajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle.” Vastaanottojärjestelmän kapasiteetti ja Rajavartiolaitoksen resurssit ovat tärkeitä näkökohtia, mutta esityksessä ei ole perusteltu, miksi juuri kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen olisi ensisijainen vaihtoehto niiden turvaamiseksi. Resurssit esitetään perusteluna myös välineellistämiseen liittyvän maahantulon kohdalla, vaikka toisaalta todetaan, että hybridivaikuttamisen tilanteissa ei välttämättä ole kyse suurista ihmismääristä. Resurssit eivät ole hyväksyttävä peruste loukata ihmisoikeusvelvoitteita.

Lopuksi

Ehdotettuun kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen liittyy useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Hybridivaikuttaminen perusteena rajoittaa rajanylityspaikkojen lukumäärää on tavoitteena hyväksyttävä, mutta rajanylityspaikkojen rajaaminen jopa yhteen on palautuskiellon kannalta ongelmallinen. Laajamittainen maahantulo perusteena rajoittaa rajanylityspaikkojen lukumäärää on itsessään ongelmallinen.

Mahdollinen hybridivaikuttamisen tilanne tai laajamittainen maahantulo ei vähennä Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä eikä oikeuta poikkeamaan sellaisista oikeuksista, joista ihmisoikeusvelvoitteisiin sisäänrakennetun poikkeamissääntelyn perusteella ei saa poiketa. Poikkeamismahdollisuus on jo huomioitu ihmisoikeusvelvoitteissa.

Ehdotettu sääntely merkitsee myös muutosta lainsäätäjän ja toimeenpanovallan suhteeseen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Valtioneuvoston päätöksellä olisi ehdotetun sääntelyn mukaan suuri merkitys oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta. Toimeenpanovallalle jäisi siis suuri harkintavalta sen suhteen, millaisia rajoituksia voidaan pitää välttämättöminä. Nähdäkseni ehdotettu prosessi voi muodostua ongelmalliseksi PL

[17] Julkisasiamies Nicholas Emilioun ratkaisuehdotus asiassa C-72/22 PPU, 2.6.2022

2.3 §:ssa ilmaistun oikeusvaltioperiaatteen lakisidonnaisuuden vaatimuksen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Esityksessä todetaan, että kyseessä olisi ”osittain uudenlainen tulkinta tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista” (s. 33). Ehdotettu rakennelma on nähdäkseni ongelmallinen nimenomaan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliset ongelmat liittyvät esityksen perusratkaisuihin, minkä vuoksi sitä ei nähdäkseni ole mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ristiriidat perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa tulisi ensisijaisesti poistaa ehdotukseen tehtävin muutoksin.

Helsingissä 21. kesäkuuta 2022

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto