EUROOPPALAINEN HYBRIDIUHKIEN TORJUNNAN OSAAMISKESKUS

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

HELSINKI

21.6.2022

Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIN RAJAVARTIOLAITOKSESTA MUUTTAMISESTA

Vuonna 2021 Valko-Venäjän tapauksessa maahantulijoita työnnettiin väkisin kohti EU-maita maastorajan yli heitä rajanylityspaikalle päästämättä. Tällöin oltiin vaarassa menettää rajatilanteen hallinta, mikä tarkoittaa kontrolloimatonta maahan saapumista ja sen jälkeen EU:n alueella liikkumisen jatkamista. Tilanne voi muuttua vakavasti yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä yhteiskuntarauhaa horjuttavaksi ulkorajamaassa ja myös muualla.

Mahdollisen virran patoamisen kannalta tulisi saada pysäyttää maahantulijat rajan lähelle niin, että taattaisiin heidän saattamisensa rekisteröinnin ja muiden vastaanottomenettelyjen piiriin. Virran pysäyttäminen raja-alueelle voisi myös hillitä vielä lähtömaissa olevien halukkuutta kokeilla kyseistä reittiä kohti Eurooppaa. Nämä operatiiviset toimet toteutuvat hallitusti, jos tulijat voidaan kanavoida kulkemaan vain valittujen rajanylityspaikkojen kautta.

Kolmessa EU:n jäsenmaassa toteutettiin käytäntö, jossa maastorajan yli väkisin tunkeutuvien tai työnnettyjen henkilöiden hakemuksia ei jokaisessa tapauksessa otettu tutkittavaksi, vaan maastorajan ylitys estettiin tarvittaessa poliisitoimintaan soveltuvalla voimankäytöllä. Tämä tapahtumasarja käynnisti keskustelun tarpeesta muuttaa Suomessa asiaan liittyvää lainsäädäntöä.

Mahdollinen meneillään olevan hybridikonfliktin laajeneminen tai yritykset vaikuttaa Suomen Nato-mielipiteeseen voivat johtaa välineellistetyn maahanmuuton käyttämiseen lähiaikoina.

Lakiesityksen perusteluissa kohdassa 2.1.3 todetaan seuraavasti:

”Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta. Kansainväliseen suojeluun liittyvää lainsäädäntöä ja tuomioistuinkäytäntöä on käsitelty tarkemmin muuttoliiketta hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevassa sisäministeriön selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20).”

Hybridiosaamiskeskuksen alustavien selvitysten mukaan kansallisessa hätätilanteessa toimiselle ei välttämättä olisi esteitä tällaiseen toimintaan. Euroopan ihmisoikeusyleissopimuksen artikla 15 (poikkeukset hätätilanteessa) antaa mahdollisuuden toimia. Poikkeukseksi muodostuu lähinnä artikla 3 (kidutuksen kielto), johon artikla 15 poikkeus ei ulotu ja kidutuksen vastainen yleissopimus. Se, tarkoittaako maan sitoutuminen kidutuksesta pidättäytymiseen kategorisesti sitä, ettei henkilöitä voi palauttaa naapurimaihin, lienee kiistatta kiistanalainen kysymys ja mahdollisesti pelkästään maailmankatsomuksellinen eli poliittinen. Voidaan myös kysyä, tarkoitettiinko sopimusta laadittaessa laajempaa vai suppeampaa tulkintaa.

Tähän saakka alan kansainvälistä normistoa on tulkittu tiukasti mahdollisesti suojelun tarpeessa olevan yksilön kannalta. Normit ovat kuitenkin syntyneet aikanaan erilaisessa tilanteessa. Nykytilanteessa voi pyrkiä vertailemaan eri suojattavia etuja keskenään (esimerkiksi maahan pyrkivän yksilön oikeudet vs. kansallinen turvallisuus poikkeusoloissa ja jopa suvereenin valtion mahdollisuus tilapäisesti luopua noudattamasta joitakin kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan). Nämä periaatevertailut tarkoittaisivat aiemmin yleisesti hyväksyttyjen tulkintojen uudelleen arvioimista, eikä se ole tietenkään helppoa.

Tällaisia vertailuja ja varsinkaan tulkintoja ei käsillä olevassa lakiesityksessä ole lähdetty tekemään. Esityksen perusteluissa kohdassa 7.1. (sivu 25) todetaan:

”Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sääntely ei siten mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. **Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioonsa ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.”**

Kun lakiesityksen perusteluissa asia on näin selkeästi todettu, se sulkee pois mahdollisuuden toimia maastorajalla niin kuin Puola, Liettua ja Latvia vuonna 2021 tekivät. Nykyohjeistuksen mukainen tilanne ei muutu. Suomen viranomaisten tulisi partioinnilla havaita ja ottaa yksittäin kiinni rajanylittäjät maastorajalta tai sen lähimaastosta ja toimittaa heidät sellaiseen paikkaan, jossa hakemuksen voisi jättää. Turvapaikkahakemusten keskittämisellä joillekin rajanylityspaikoille olisi siis vain ohjaava vaikutus, joka ei olisi tehokas v. 2021 koetun kaltaisen pakotetun maahantulon tilanteessa.

Kun näin on, pitäisi tässä yhteydessä selvittää mahdollisuudet harjoittaa kiistattomasti tehokasta ulkomaalaisvalvontaa sisämaassa, jonne maastorajojen kautta ilman tarkastusta päätyneitä viranomaisia karttelevia henkilöitä ehtisi edetä. Esitän, että Valiokunta pyytäisi asiasta selvityksen.

Tällaisen yksiselitteisen valmiin tulkinnan poistaminen lain perusteista voisi ehkä mahdollistaa toteuttamisen jättämisen myöhemmän oikeuskäytännön ratkaistavaksi. Toki sitä ei voisi pitää reiluna asian kanssa aikanaan painiskelevien viranomaisten kannalta.

Lakiesityksen rajaesteitä ja saataville asetettavia omaisuutta ja palveluita koskevat kohdat edistäisivät viranomaisten toimintaedellytyksiä.

Haavoittuvuudet ja resilienssiver-
koston johtaja Jukka Savolainen