Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

AI FI 191/2022
8.11.2022

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi (HE 242/2022 vp).

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia ja kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty on sekä Suomessa että kansainvälisesti seurannut pitkään turvapaikkalainsäädännön ja -järjestelmän kehitystä ja työskentelee muun muassa pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto on pyytänyt Amnesty Internationalin Suomen osaston kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle vuoden 2022 neljänneksi lisätalousarvioksi (HE 242/2022 vp). Lausunto keskittyy rajaesteen rakentamiseen ja sen vaikutuksiin turvapaikanhakuun ja siirtolaisuuteen.

Tasavallan presidentti vahvisti muutokset rajavartiolakiin 8.7.2022 ja täydentävillä säännöksillä mahdollistettiin muun muassa esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle. Nyt lisätalousarviossa rajavartiolaitokselle ehdotetaan 6 miljoonaa euroa itärajan rajaesteen suunnitteluun ja pilottihankkeeseen. Sisäministeriö on myös kertonut esittävänsä ensi vuodeksi 139 miljoonan euron rahoitusta itärajan osittaiseen aitaamiseen pilottihankkeen päätyttyä.

Amnesty katsoo, että rajaesteen pilottihanketta ei tule rahoittaa, eikä rajaestettä tule rakentaa. Aidan rakentaminen ja sitä edeltäneet lakimuutokset uhkaavat tosiasiallisesti rajoittaa oikeutta turvapaikanhakuun, sillä esitetyillä toimilla voidaan lopulta sulkea Suomen itäraja. Raja-aita lisää myös rikollisuutta ja ihmisoikeusloukkausten riskiä. Rajaeste ei saa estää tosiasiallista mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta. Oikeus hakea turvapaikkaa on ihmisoikeus, johon Suomi on sitoutunut, ja tämän oikeuden toteutuminen tulee turvata myös poikkeusoloissa.

2. Rajaesteestä ja sen vaikutuksista

2. 1. Rajaesteistä yleisesti

Rajaesteiden rakentaminen Euroopassa on kiihtynyt 2000- ja etenkin 2010-luvulla. Rajaesteiden rakentamista on perusteltu kansallisella turvallisuudella. Tosiasiassa rajaesteet lisäävät rikollisuutta ja ihmisoikeusloukkauksia, eivätkä ne ole ratkaisu maahantulon estämiseksi taikka yleisen turvallisuuden

edistämiseksi. Eurooppalaiset tuomioistuimet ovat ottaneet lukuisissa ratkaisuissaan kantaa rajaesteisiin ja rajojen sulkemiseen. Viimeisempiä merkittäviä ratkaisuja ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 30.6.2022 antamat tuomiot A.I. and Others v. Poland[1] ja A.B. and Others v. Poland,[2] joissa se totesi Puolan loukanneen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 ja 13 artikloja sekä 4. pöytäkirjan 4 artiklaa. EU-tuomioistuin antoi samana päivänä ennakkoratkaisunsa C-72/22,[3] jossa se totesi Liettuan toimet muun muassa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rajoittamiseksi ja joukkomittaisen maahantulon tilanteessa EU-oikeuden vastaisiksi.

Vaikka Euroopan sisä- ja ulkorajoille rakennetaan edelleen uusia aitoja, on tärkeää huomata, että aitoja on myös purettu. Slovenia on kesäkuussa 2022 päättänyt purkaa vuonna 2015 rakentamansa 200 kilometrin aidan Kroatian rajalta, koska se ei ole täyttänyt sille asetettua päämäärää eli toimia pelotteena rajan ylittämistä harkitseville. Slovenian hallitus on perustellut päätöstään myös ihmisoikeuksien toteutumisella ja todennut, että se ei halua, että sen rajoilla kuolee enää ihmisiä.

Amnesty katsoo, että raja-aita on lyhytnäköinen ja ihmisoikeuksia loukkaava ratkaisu järjestelmätason ongelmaan.

2.2. Rajaesteen rakentamista koskevat perustelut Suomessa

Miljoonien eurojen aitahanketta on kritisoitu muun muassa siitä, että sen perustelut ovat puutteelliset. Kritiikin ytimenä on ollut epäselvyys siitä, mitä uhkaa vastaan raja-aita rakennetaan ja millaista hyötyä aidan avulla voidaan saada. Sisäministeri Mikkonen on vastannut kritiikkiin toteamalla, että Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut radikaalisti Venäjän hyökkäyssodan vuoksi, eikä paluuta normaaliin ole näköpiirissä. Mikkonen on todennut myös, että aidasta olisi erityisesti apua hybridioperaatioissa, joissa Suomea yritettäisiin painostaa laajamittaisella maahantulolla. Rajavartiolaitos on esittänyt, että raja-aita helpottaisi rajavalvontaa myös normaalioloissa. Amnesty katsoo, että syyt aidan rakentamiselle ovat edelleen jääneet täsmentymättömiksi, ja hallituksen tulisi avata selkeästi, mihin konkreettiseen uhkaan raja-aidalla pyritään puuttumaan ja sen perusteella arvioida, onko raja-aidan rakentaminen oikeasuhtainen ja välttämätön toimi tavoiteltuun päämäärään nähden.

Rajaesteen rakentamista on perusteltu toimena, jolla varaudutaan laajamittaiseen maahantuloon. Amnesty toteaa, että Euroopan rajoilta on useita esimerkkejä siitä, että rajaeste ei tosiasiallisesti estä ihmisiä liikkumasta rajan yli, vaan ajaa ihmiset käyttämään vaarallisia reittejä rajan ylittämiseen ja lisää pahimmassa tapauksessa kuolemia. Esimerkiksi Espanja on pystyttänyt Melillaan kaksin- tai kolminkertaiset rajaesteet piirittäen kaupungin kokonaisuudessaan. Aidasta huolimatta tuhannet turvaa hakevat ihmiset ylittävät vuosittain rajan Marokosta Espanjaan. Aita on vaatinut useita kuolonuhreja vuosien saatossa. Viimeisimpänä kesäkuussa raportoitiin ainakin 23 henkilön kuolemasta, kun 2000 ihmistä yritti kiivetä aidan yli.[4] Esimerkki osoittaa, että aita ei estä ihmisiä liikkumasta, mutta se voi tappaa.

Lähempänä esimerkkinä voidaan esittää Valko-Venäjän tilanne elokuussa 2021, jolloin Puolan, Latvian ja Liettuan rajoille saapui muutama tuhat turvapaikanhakijaa. Amnesty on raportoinut laajasti Valko-Venäjän,[5] Puolan,[6] Latvian[7] ja Liettuan[8] viranomaisten toiminnasta ja turvaa hakevien ihmisten kohtelusta. Rajoilla on todistettu räikeitä ihmisoikeusloukkauksia, väkivaltaa, laittomia käännytyksiä sekä turvapaikkahakuoikeuden epäämisiä. Myös Euroopan neuvosto on raportoinut ihmisoikeusloukkauksista Valko-Venäjän ulkorajoilla ja

[1] A.I. AND OTHERS v. POLAND (coe.int)
[2] A.B. AND OTHERS v. POLAND (coe.int)
[3] CURIA - Documents (europa.eu)
[4] Morocco/Spain: Horrific Migrant Deaths at Melilla Border | Human Rights Watch (hrw.org)
[5] Belarus/EU: New evidence of brutal violence from Belarusian forces against asylum-seekers and migrants facing pushbacks from the EU - Amnesty International
[6] Poland: Cruelty Not Compassion, at Europe's Other Borders - Amnesty International
[7] Latvia: Return home or never leave the woods: Refugees and migrants arbitrarily detained, beaten and coerced into "voluntary" returns - Amnesty International
[8] Lithuania: Forced out or locked up - Refugees and migrants abused and abandoned - Amnesty International

muun muassa ihmiskaupanvastaisen asiantuntijaelimen mukaan Valko-Venäjä ei ole onnistunut estämään ihmiskauppaa rajoillaan.[9]

Amnesty korostaa, että kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät ole riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti välikappaleina välineellistämistilanteessa tai muussa joukottaisessa maahantulontilanteessa. Laajamittaisessa maahantulossa turvaa hakevien henkilöiden haavoittuva asema ja suojan tarve korostuvat entisestään.

Amnesty katsoo muun muassa edellä esitettyihin esimerkkeihin viitaten, että maahantuloa ei voida estää rajaesteillä. Valtioiden toimet laajamittaiseen maahantuloon puuttumiseen ovat usein johtaneet vakaviin ihmisoikeusloukkauksiin. Amnesty korostaa, että myös Suomen toimet, mukaan lukien rajaesteen rakentaminen, mahdollistavat Suomen valtion syyllistymiseen ihmisoikeusloukkauksiin.

Rajaestettä on myös perusteltu rajan valvomisen helpottumisella myös normaaliaikana. Rajavartiolaitos on todennut, että vuosittain itärajan ylittää epävirallisia reittejä muutama kymmen ihminen, joista hyvin suuri osa saadaan nopeasti kiinni. Rajavartiolaitos tiedotti 7.11, että 6.11. Pohjois-Karjalan rajavartiosto otti kiinni epävirallisia reittejä Venäjän ja Suomen rajan ylittäneen henkilön. Henkilö on hakenut Suomesta turvapaikkaa. Tiedotteen mukaan kyseessä on vuonna 2022 viides epävirallisia reittejä maastorajan ylittänyt henkilö Pohjois-Karjalan rajavartioston valvonta-alueella.[10] Näin ollen kyseessä ei ole merkittävä ongelma, jonka ”ratkaisemiseksi” tulisi rakentaa miljoonia euroja maksava rajaeste.

Amnesty myös huomauttaa, että epävirallisia reittejä rajan ylittävät turvaa hakevat henkilöt joutuvat usein välttämään virallisia rajanylityspaikkoja Venäjän rajaviranomaisten vuoksi. Rajaesteen rakentamisarviossa tulisikin ottaa huomioon erityisesti venäläiset turvapaikanhakijat, jotka eivät voi tilanteensa vuoksi käyttää ns. virallisia rajanylityspaikkoja. Turvaa hakevien henkilöiden oikeus hakea turvapaikkaa ja muut ihmisoikeudet tulee huomiota lainsäädännössä ja käytännössä.

Amnesty katsoo, että rajaesteestä saatava hyöty ja sen tarpeellisuus on vähäinen.

2.3. Rajaesteen vaikutus turvapaikanhakuoikeuteen ja muihin ihmisoikeuksiin

Oikeus turvapaikanhakuun on perustavanlaatuinen ihmisoikeus, johon Suomi on sitoutunut kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Esimerkiksi YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeusjulistuksen 14 artiklassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa taataan jokaisen oikeus hakea turvapaikkaa.

Oikeudella hakea turvapaikkaa suojellaan viime kädessä ihmisen oikeutta elämään. Oikeudella hakea turvapaikkaa on myös kiinteä yhteys muihin tärkeisiin ihmisoikeuksiin, kuten kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kieltoon sekä oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen. Amnesty katsoo, että rajaeste jo itsessään on omiaan estämään tosiasiallisen oikeuden hakea turvapaikkaa. Lisäksi rajaesteen rakentaminen lisää myös muiden vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa.

Tutkijoiden mukaan rajaesteet eivät yleisesti vähennä siirtolaisia, vaan ainoastaan ohjaavat heidät vaarallisille väylille kohti EU:n sisärajoja. Rajaesteet lisäävät rikollisuutta ja ihmiset joutuvat usein turvautumaan ihmissalakuljettajiin päästäkseen EU:n rajoille hakemaan turvaa. Suomen itäraja on EU:n pisin ulkoraja. Rakentamalla käytännössä tiettyihin ihmisryhmiin – turvapaikanhakijoihin – kohdistuvia esteitä itärajalle turvapaikanhakijoiden pääsy EU:n rajoille turvallisia liikennevälineitä ja väyliä käyttäen käytännössä estetään. Tilanteessa, jossa turvallisten reittien käyttö EU-rajalle on estetty, ihmiset joutuvat turvautumaan vaarallisiin

[9] Council of Europe anti-trafficking expert body says Belarus failed to prevent human trafficking on its borders - Newsroom (coe.int)
[10] Luvaton rajanylitys 6.11.2022 Venäjältä Suomeen Kiteellä | Rajavartiolaitos

reitteihin juurikin salakuljettajien avustamina, mikäli heillä on siihen varaa. Salakuljettajien käyttäminen johtaa pahimmillaan kuolonuhreihin.[11]

Tehokkain tapa ehkäistä ihmissalakuljetusta ja välineellistämistä on toimiva turvapaikkajärjestelmä ja turvallisien väylien lisääminen esimerkiksi humanitaaristen viisumien, pakolaiskiintiön noston ja muiden oleskelulupien kautta. Salakuljetuksen lisäksi rajaesteet lisäävät myös muuta rikollisuutta. Turvapaikanhakijat ja siirtolaiset joutuvat kulkemaan pitkiä matkoja rajaesteen vuoksi, ja he ovat haavoittuvan asemansa vuoksi helppoja ryöstöjen ja muiden rikosten kohteita. Erityisesti lasten ja naisten kohdalla riski joutua seksuaalisen väkivallan uhriksi on korostunut.[12] Näin ollen itärajalle suunniteltu rajaeste on omiaan aiheuttamaan rikollisuutta ja ihmishenkien saattamista vaaraan.

Rajaesteen myötä Suomi voi myös syyllistyä ehdottoman palautuskiellon loukkaukseen, mikäli se epää pääsyn rajalle esimerkiksi rajaliikennettä rajoittamalla, rajanylityspaikkoja sulkemalla tai keskittämällä turvapaikkahakemusten jättämisen ja siten estää tosiasiallisen mahdollisuuden hakea turvapaikkaa. Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Myöskään siirtolaisten ja turvapaikanahakijoiden määrän huomattava kasvu ei vapauta valtiota noudattamasta ehdotonta palautuskieltoa. Ehdoton palautus kielto on kirjattu muun muassa ulkomaalaislakiin, perustuslakiin ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen.

3. Muuta

3.1 Puhunta

Amnesty haluaa kiinnittää huomiota hallinto- ja turvallisuusjaoston käyttämään termistöön. Jaosto on pyytänyt Amnestyltä kirjallista lausuntoa rajaesteen vaikutuksista ”laittomaan maahantuloon”. Amnesty huomauttaa, että jokaisella on perustavanlaatuinen oikeus turvapaikanhakuun, eikä siten ole syytä puhua laittomasta maahantulosta. Amnesty katsoo, että tällainen kielenkäyttö edistää vastakkainasettelua turvapaikanhakijoiden ja Suomen kansalaisten välillä. Puhuttaessa laittomasta maahantulosta viitataan laittomaan ja siten rikolliseen toimintaan. Amnesty huomauttaa, että 2.3. kohdassa esitetyn mukaisesti oikeus hakea turvapaikkaa on niin kansainvälisessä kuin kansallisessa lainsäädännössä turvattu oikeus, eikä rikos. Amnesty toivoo, että turvapaikanhakijoista ja siirtolaisista puhuttaessa kiinnitetään enemmän huomiota kielenkäyttöön, eikä käytetä käsitteitä, jotka liittyvät rikollisuuteen tai muihin teemoihin, jotka ovat omiaan luomaan uhkakuvia.

3.2. Lopuksi

Amnesty ei kannata raja-aidan rakentamista. Raja-aitojen hyötyjä ja haittoja on tutkittu laajasti, eikä Suomen tule käyttää resursseja raja-aidan rakentamiseen. Monien tutkijoiden mukaan rajaesteillä on lähinnä symbolista arvoa, eivätkä ne tosiasiassa täytä niille asetettuja tavoitteita. Amnesty korostaa tutkimustiedon tärkeyttä hallituksen ja eduskunnan päätöksenteossa.

Itäraja on ollut merkittävä rajanylityspaikka erityisesti venäläisille turvapaikanhakijoille. Venäjän ihmisoikeustilanne on jo pitkään ollut heikko ja Ukrainan sodan alettua tilanne on heikentynyt entisestään. Raja-aidan avulla itärajan sulkemisesta tulee entistä vaivattomampaa. Amnesty huomauttaakin, että raja-aidan rakentamista ei tule tarkastella muusta lainsäädännöstä ja menettelyistä itsenäisenä toimena, vaan sitä tulee arvioida kokonaisuutena muun lainsäädännön kanssa. Heinäkuussa hyväksytyt muutokset rajavartiolakiin

[11] Kts. Migration: Key fundamental rights concerns/Quarterly bulletin (europa.eu), s.17. Unkarissa Szegenin aluetuomioistuin antoi tuomion asiassa, joka koski 71 salakuljetettua siirtolaista. Siirtolaiset tukehtuivat salakuljettajien jättämään kuorma-autoon. Salakuljettajat jättivät kuorma-auton tienvarteen Itävallassa. Kts. myös More than 5,000 Deaths Recorded on European Migration Routes since 2021: IOM | International Organization for Migration.

[12] Council of Europe anti-trafficking expert body says Belarus failed to prevent human trafficking on its borders - Newsroom (coe.int); Sotaa paenneiden auttaminen on vapaaehtoisten harteilla Puolassa | Amnesty

mahdollistavat turvapaikanhaun keskittämisen yhteen rajanylityspisteeseen. Amnesty katsookin, että raja-aidan rakentaminen mahdollistaa tosiasiallisen turvapaikanhakuoikeuden rajoittamisen. Muutokset lainsäädännössä ja nyt rajaesteen pilotointi vaikeuttavat erityisesti venäläisten ihmisoikeuspuolustajien ja sotaa pakenevien pääsyä turvaan. Kaikilla tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua ja jokaiselle on taattava nopea pääsy oikeudenmukaisiin ja tehokkaisiin turvapaikkamenettelyihin, missä heidän hakemuksensa käsitellään yksilöllisesti. Venäläisillä aseistakieltäytyjillä voi olla perustellusti aihetta pelätä joutuvansa kotimaassaan vainon kohteeksi, sillä tällä hetkellä Venäjällä ei ole mahdollista suorittaa siviilipalvelusta asepalveluksen sijaan. Amnesty katsoo, että syytteen ja rangaistuksen uhka sekä aseistakieltäytyjien painostaminen muuttamaan vakaumustaan loukkaa heidän oikeuttaan mielipiteen- omantunnon tai uskonnonvapauteen ja siten se ylittäisi vainon kynnyksen. Lisäksi huomioiden Venäjän laajasti dokumentoidut sotarikokset Ukrainassa ja niiden systemaattinen tekotapa, on todennäköistä, että venäläiset reserviläiset pakotettaisiin tekemään kansainvälisen oikeuden vastaisia rikoksia Ukrainassa ja olemaan niistä rikosoikeudellisesti vastuussa. Tämä pelko voi täyttää ulkomaalaislain 87 § edellytykset turvapaikasta.

Amnesty katsoo, että rajojen sulkemisen sijaan Suomen tulisi pikemminkin edistää turvallisia vaihtoehtoisia väyliä konflikti- ja heikon ihmisoikeustilanteen maista tuleville ihmisille Suomeen. Edellä esitetyn mukaisesti näitä väyliä ovat muun muassa humanitaariset viisumit, perheenyhdistämisen helpottaminen, pakolaiskiintiön kasvattaminen sekä opiskelu- ja työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien entistä suurempi käyttäminen.

Rajaeste on perus- ja ihmisoikeuksia rajoittava toimi, sillä se muun muassa rajoittaa oikeutta hakea turvapaikkaa. Perus- ja ihmisoikeuksia rajoittaessa tavoitteeseen pääsemiseksi valittujen keinojen tulee olla oikeasuhtaisia. Edellä esitetyn mukaisesti rajaesteestä saatava hyöty on vähäinen, eikä sen siten voida katsoa olevan oikeasuhtainen tai tehokas toimi suhteessa täsmentymättömästi määriteltyyn tavoiteltavaan hyötyyn.

Kunnioittavasti,



Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja

Amnesty International Suomen osasto

Lisätietoja antaa:

Pargol Miraftabi

Oikeudellinen asiantuntija

Amnesty International Suomen osasto

pargol.miraftabi@amnesty.fi