



Sisäministeriölle

IOK/45/2022

2.6.2022

Viite VN/9938/2022

Asia Ihmisoikeuskeskuksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi rajavartiolain muuttamisesta

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten keskittäminen

Hallituksen esitysluonnoksessa laiksi rajavartiolain muuttamisesta esitetään muutoksia, joilla varautua erityisesti muuttoliikkeeseen liittyviin hybridivaikuttamisuuhkiin. Esityksessä ehdotetaan muun muassa, että kansainvälisen suojelun hakeminen voitaisiin jatkossa keskittää Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan valtioneuvoston päätöksestä, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Ihmisoikeuskeskus keskittyy lausunnossaan lähtökohtaisesti tähän ehdotettuun muutokseen.

Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä ja myönteisenä sitä, että tämä peruslähtökohta ilmenee selvästi esitysluonnoksesta.

Ehdottomaan palautuskieltoon liittyy kiinteästi muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännessä lisäpöytäkirjassa ja EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettu joukkokarkotuksen kieltö. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on todennut joukkokarkotuksen kiellon osalta ratkaisussaan N.D. ja N.T. vastaan Espanja, että henkilöillä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.¹ Tämä tosiasiallinen mahdollisuus tulee turvata myös mahdollisissa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevissa

¹ EIT, N.D. ja N.T. vastaan Espanja (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020).

tilanteissa.

Esitettyä rajavartiolain säännöstä sovellettaisiin lähtökohtaisesti ulkorajoihin, mutta myös sisärajoihin silloin, jos sisärajavaltvonta on väliaikaisesti palautettu. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. EIT korostaa edellä mainitussa ratkaisussaan rajasäännöstön edellyttävän sitä, että on olemassa riittävä määrä rajanylityspaikkoja.

Rajavartiolakia koskevassa esitysluonnoksessa on todettu EIT:n ratkaisun mukaisesti, että jotta tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan, olisi varmistettava, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemus voidaan tehdä. Ihmisoikeuskeskus korostaa, että tämä on edellytys sille, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama ihmisoikeuksien toteutumisen vähimmäistaso saavutetaan.

Ehdotettu uusi momentti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen keskittämisestä kuitenkin mainitsee erikseen mahdollisuuden keskittää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen yhteen rajanylityspaikkaan. Ehdotettu säännös perustuu tällöin lähtöoletukseen, että ainoastaan yksi avoinna oleva rajanylityspaikka voisi olla riittävä turvaamaan tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn.

Sisäministeriön selvityksessä Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen todetaan, että tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa ei edellytä tiettyä määrää avoimia rajanylityspaikkoja.² Ihmisoikeuskeskus kuitenkin katsoo, että vaikka tällaista yleisesti sovellettavaa vähimmäismäärää rajanylityspaikkoja ei voidakaan johtaa kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tai niiden valvontaelinten käytännöstä, tulee lain esitöissä kuitenkin tarkastella, missä määrin yksi rajanylityspaikka täyttää tosiasiallisen ja tehokkaan turvapaikkaprosessiin pääsyn edellytyksen.

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on kiinnittänyt maalla sijaitsevia ulkorajoja koskevassa raportissaan huomiota siihen, että rajanylityspaikkojen tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan, jotta rajajärjestelyt kunnioittavat EU:n perusoikeuskirjaa, YK:n pakolaissopimusta ja muita kansainväliseen suojeluun liittyviä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita.³ Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tarkastella erikseen rajanylityspaikkojen välisten etäisyyksien kohtuullisuutta.

Rajanylityspaikkojen välisen etäisyyden kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että esimerkiksi Suomen ja Venäjän välinen ulkoraja on pituudeltaan noin 1300 kilometriä. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemusten keskittäminen ainoastaan yhdelle tai parille rajanylityspaikalle voi edellyttää pitkiäkin

² SM, Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen (Sisäministeriön julkaisuja 2022:20):

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163861/SM_2022_20.pdf?sequence=4&isAllowed=y

³ FRA, Migration: Fundamental rights issues at land borders (2020):

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-land-borders-report_en.pdf

siirtymisiä kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle, mitä ei välttämättä voida pitää kohtuullisena. Erityisen ongelmallisia siirtymät olisivat haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille, joille siirtymät eivät välttämättä olisi tosiasiasa mahdollisia.

Ihmisoikeuskeskus katsoo, että ei ole itsestään selvää, että ainoastaan yksi käytettävissä oleva rajanylityspaikka riittäisi turvaamaan oikeuden tehokkaaseen ja tosiasialliseen pääsyyn turvapaikkamenettelyyn. Lisäksi Ihmisoikeuskeskus suosittelee, että hallituksen esityksessä tarkasteltaisiin erikseen rajanylityspaikkojen välisten etäisyyksien kohtuullisuutta.

Näistä syistä Ihmisoikeuskeskuksen mukaan esitysluonnosta tulee tarkentaa ja turvapaikkahakemusten keskittämistä koskevaa sääntelyä vielä tarkastella uudelleen siitä näkökulmasta, miten varmasti voidaan turvata jokaisen tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi tarkastella sitä, mitä kohtuulliset välimatkat rajanylityspaikkojen välillä Suomen ulkorajoilla voisivat tarkoittaa.

Lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi huomioida, miten haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin sovelletaan rajanylityspaikkojen keskittämistä koskevaa sääntelyä. Jatkovalmistelussa voisi harkita sitä, tulisiko haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten lasten tai vammaisten henkilöiden, pääsy maahan turvata kaikilla rajanylityspaikoilla myös silloin, kun kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottaminen muutoin keskitetään yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

Muita kuin sallittuja rajanylityspaikkoja käyttäneiden henkilöiden oikeus hakea turvapaikkaa

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että jos keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn.

Ihmisoikeuskeskus korostaa, että oikeus hakea kansainvälistä suojelua on turvattava riippumatta siitä, saapuuko henkilö Suomen alueelle sallittuja rajanylityspaikkoja käyttäen tai muuta reittiä. Ihmisoikeuskeskus muistuttaa, että EU:n tuomioistuimen mukaan kolmansien valtioiden kansalaisten tulee aina voida jättää turvapaikkahakemus riippumatta siitä, ovatko he noudattaneet maahan tullessaan Schengenin rajasäännöstöä.⁴

Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä edellä mainittua esitysluonnoksen kohtaa, jossa on vahvistettu kyseinen velvollisuus ottaa asia käsittelyyn siitä riippumatta, miten henkilö on saapunut Suomeen. Velvollisuutta ja sen oikeusperustaa voisi olla tarpeen korostaa esitysluonnoksessa vielä enemmän.

On tärkeä huomioida sääntelykokonaisuutta hahmotettaessa, että henkilöt, joita voidaan hyväksikäyttää mahdollisessa hybrdivaikuttamisessa, voivat olla

⁴ Euroopan komissio vastaan Unkari, C-808/18, 17.12.2020, kohdat 98 ja 127.

kansainvälisen suojelun tarpeessa ja haavoittuvassa asemassa. Muualla Euroopassa havaituissa ns. hybrdivaikuttamistilanteissa on ollut kyse osaltaan myös konflikteja pakenevista henkilöistä ja lapsiperheistä.⁵

Riippumatta siitä, onko henkilö lopulta oikeutettu kansainväliseen suojeluun vai ei, ovat mahdolliset siirrot (push backs) rajan puolelta toiselle usein siirtolaisille vaarallisia ja heidän oikeuksiaan loukkaavia toimenpiteitä. Tällaiset toimenpiteet eivät myöskään kunnioita oikeutta hakea turvapaikkaa. Onkin ensiarvoisen tärkeää, että esitysluonnoksessa säilyy kirkkaana lähtökohta siitä, että riippumatta esitettyjen rajaesteiden tai rajanylityspaikkojen keskittämisen käytännön toiminnasta, oikeutta hakea turvapaikkaa kunnioitetaan.

Sirpa Rautio
Johtaja

Elsa Korkman
Nuorempi asiantuntija

⁵ Ks. esim. Balkan insights, Polish borders full of fear (Birn 2022):
<https://balkaninsight.com/polish-forests/>