

Matti Raatikainen

**OIKEUS KANSAINVÄLISEEN SUOJELUUN
RAJALIIKENTEN RAJOITTAMISTILANTEISSA**
Tarkastelussa rajavartiolain 16 §:n suhde kansainvälisiin
Ihmisoikeusvelvoitteisiin

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Toukokuu 2025

TIIVISTELMÄ

Matti Raatikainen: Oikeus kansainväliseen suojeluun rajaliikenteen rajoittamistilanteissa -
Tarkastelussa rajavartiolaitain 16 §:n suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin
Pro gradu tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Toukokuu 2025

Kansainvälisen turvallisuusympäristön muutos on ollut viime vuosien aikana voimakasta. Uutena vaikuttamisen muotona on tunnustettu muuttoliikkeen välineellistäminen. Suomessa hyväksyttiin vuonna 2022 rajavartiolaitain osittaisuudistus, joka mahdollisti rajanylitysluikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen. Vuonna 2024 hyväksyttiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönnoton mahdollistava laki. Laeilla pyrittiin reagoimaan muuttuneeseen turvallisuusympäristöön ja hallitsemaan erityisesti muuttoliikettä hyväksikäyttävää hybridivaikuttamista.

Syksyllä 2023 Suomi sulki Suomen ja Venäjän välisen rajan ja keskitti kansainvälisen suojelun hakemisen lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

Tarkastelen tutkielmassa rajaliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun keskittämisen suhdetta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Tarkastelen aihetta perus- ja ihmisoikeuspainotteisesti. Tutkielmassa tarkastellaan myös rajamenettelyä rajanylitysluikenteen rajoittamisen toimeenpanovälineenä.

Valtion oikeus päättää maahantulijoista ja hallita aluettaan ja toisaalta oikeus kansainväliseen suojeluun ovat molemmat sekä perustuslaissa että kansainvälisissä sopimuksissa turvattuja oikeuksia. Näiden perustavaa laatua olevien oikeuksien välinen jännite on mielenkiintoinen. Tutkimuksen pääkysymys on: Mitä rajoitteita Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen, rajanylitysluikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toimeenpanolle kansainvälistä suojelua hakevan näkökulmasta?

Tutkielman tavoitteena on luoda selkeyttä ja parantaa kokonais kuvaa rajavartiolaitain mahdollistamien maahantuloon liittyvien rajoitustoimien soveltamisesta ihmisoikeusnäkökulmasta. Rajamenettely kohdistuu voimakkaasti Schengen-alueen ulkopuolisten henkilöiden maahantulon kontrollointiin ja rajoittamiseen. Käsittelen tutkielmassa myös sitä, millaisia tosiasiallisia kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyviä järjestelyjä rajamenettelyssä on mahdollista toteuttaa laillisesti.

Lähestyn tutkimusaihetta pääasiassa oikeusdogmaattisesta eli lainopillisesta näkökulmasta. Tutkielman pääasiallisena lähdeaineistona käytän kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, kansallista ja EU-lainsäädäntöä, oikeudellista kirjallisuutta ja kansainvälisiä oikeustapauksia.

Tutkielma osoittaa, että vaikka Suomella on suvereenina valtiona oikeus päättää maahantulijoista, se ei kuitenkaan muodosta oikeutta kieltäytyä vastaanottamasta kansainväliseen suojeluun liittyvää hakemusta. Valtion on myös taattava Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukainen menettelyllinen suoja turvapaikanhakijalle. Tutkimus vahvisti havaintoa siitä, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät tunnista välineellistettyä maahanmuuttoa hybridivaikuttamisen välineenä. Tilanne mahdollistaa haavoittuvassa asemassa olevien räikeän hyväksikäytön osana valtiollista vaikuttamista. Mielenkiintoinen ja samalla erittäin haastava jatkotutkimisen kohde olisikin selvittää sitä, kuinka ihmisoikeussopimuksia ja muuta lainsäädäntöä tulisi kehittää valtioiden turvallisuuden ja ihmisoikeuksien toteutumisen paremman tasapainon varmistamiseksi.

Avainsanat: Turvapaikka, kansainvälinen suojelu, ihmisoikeus, välineellistetty maahanmuutto, hybridivaikuttaminen, perus- ja ihmisoikeudet, rajamenettely

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

SISÄLTÖ

Lähteet.....	v
Lyhenteet.....	xx
1 Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	1
1.2 Tutkimusongelma ja -tehtävä.....	5
1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset.....	8
1.4 Tutkimusmetodologia, tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne.....	10
2 Kansainvälinen suojelu perus- ja ihmisoikeutena.....	14
2.1 Perusoikeuden käsitteestä.....	14
2.2 Ihmisoikeudet osana perusoikeuksia.....	16
2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.....	20
2.4 Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen periaatteet perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa.....	25
2.5 Kansainväliseen suojelun oikeudelliset perusteet.....	30
3 Valtakunnan rajojen kontrolloinnin kansallinen ja EU-oikeudellinen tausta	34
3.1 Suomen valtiosääntö valtion suvereeniuden perustana.....	34
3.2 Valtakunnanrajan valvonta.....	36
3.3 Alueellisen koskemattomuuden valvonta.....	37
3.4 Ulkomaalaisen maahantulo ja maassa oleskelu	37
3.5 Maahantulon ja maassa oleskelun rajoittamisen perusteet.....	38
3.6 Schengen säännöstö.....	40
3.7 Dublin-sääntely.....	43
3.8 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus.....	44
4 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen	47
4.1 Rajanylitysliikenteen rajoittamisen perusteet.....	47
4.2 Toimivalta.....	51
4.3 Sisä- ja ulkorajan sekä rajanylityspaikan käsitteestä.....	52
4.4 Rajanylitysliikenteen rajoittamisen vaihtoehdot	53
4.5 Rajanylitysliikenteen rajoittamiselle asetettuja ehtoja	55
4.5.1 Kansainvälisen suojelun hakemisen mahdollistaminen.....	55
4.5.2 Palautuskiellon periaate.....	59

4.5.3	Palautusolosuhteiden arviointivelvollisuus.....	62
4.5.4	Tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaaminen	65
4.5.5	Joukkokarkotuksen kieltö.....	69
5	Rajamenettely välineellistetyn muuttoliikkeen hallintamenetelmänä	74
5.1	Rajamenettelyn tausta ja tavoitteet	74
5.2	Rajamenettelyn EU-oikeudellinen tausta.....	77
5.3	Rajamenettelyn mahdollistamat toimintatavat.....	79
5.3.1	Nopeutettu menettely turvapaikkahakemuksen käsittelyssä.....	79
5.3.2	Liikkumisoikeuden rajoittaminen	82
5.4	Liikkumisvapauden ja kansainvälisen suojelun rajoittaminen EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa.....	85
6	Johtopäätökset.....	90

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis. Laintulkinnan teoria. WSOY, Helsinki 1989.

Aarnio, Aulis. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teorioista. Forum Iuris, Helsinki 2011.

Achiron, Marilyn, 2001. A 'Timeless' Treaty under Attack. *Refugees Magazine* 2/2001, s. 4–29.

Battjes, Hemme, 2006. *European Asylum Law and International Law*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden.

De Zayas, Alfred -Möller, Jakob – Opsahl, Torkel. *Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee*. Geneva. 1989.

Dembour, Marie-Bénédicte, 2015. *When Humans Become Migrants. Study of the Europe-an Court of Human Rights with an Inter-American Counterpoint*. Oxford University Press, Oxford.

Duffy, Aoife, 2008. Expulsion to Face Torture? Non-refoulement in International Law. *International Journal of Refugee Law* 3/2008, s. 373–390.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltaminen kansallisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa. Luxemburg. 2019.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto FRA. Turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevan eurooppaoikeuden käsikirja. Vuoden 2020 painos. Luxemburg. 2024.

Goodwin-Gill, Guy. *The Admission of Refugees*, teoksessa Plender, Richard (toim.). *Issues in International Migration Law*. Leiden 2015, s. 111-117.

Goodwin-Gill, Guy S. – McAdam, Jane, 2007. *The Refugee in International Law*. Third Edition. Oxford University Press, Oxford.

Goudappel Flora, Raulus Helena: *The future on asylum in the European Union. Problems, proposal and human rights*. T.M.C. Asser Press. 2011.

Habermas, Jürgen. Knowledge and Human Interests, käänös J. J. Shapiro. Beacon, Boston 1971.

Hallberg Pekka - Karapuu Heikki - Ojanen Tuomas - Scheinin Martin, Tuori Kaarlo - Viljanen Veli-Pekka. Perusoikeudet. Helsinki. WSOYpro. 2011.

Hannikainen, Lauri. Kansallisen hätätilan sääntely kansainvälisessä oikeudessa. Julkaisussa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Helsinki 1988, s. 103– 145.

Harris, D.J. - O'Boyle, M. – Wabrick, C. Law of the european Convention on Human Rights. London – Dublin – Edinburgh 1995.

Hathaway, James C., The Rights of Refugees Under International Law. Cambridge University Press, Cambridge. 2005.

Hirvelä Päivi - Heikkilä Satu. Ihmisoikeudet. Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent Oy. Helsinki 2017. Luettu 23.4.2025. Vaatii käyttöoikeuden. [https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/FABBCXDTEB#kohta:3\(\(20\)Kidutuksen\(\(20\)kielto\(:3.2\(\(20\)Artiklan\(\(20\)nojalla\(\(20\)kielletty\(\(20\)menettely\(:3.2.1\(\(20\)Kidutus/piste:t3](https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/FABBCXDTEB#kohta:3((20)Kidutuksen((20)kielto(:3.2((20)Artiklan((20)nojalla((20)kielletty((20)menettely(:3.2.1((20)Kidutus/piste:t3).

Hirvonen, Ari. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.

Husa, Jaakko. Sosiaaliset perusoikeudet ja perusoikeusjärjestelmä – eräitä näkökohtia perusoikeusjärjestelmän sisäisestä systematiikasta. Teoksessa Juhlakirja Pentti Arajärvi 1948 – 2/6 – 2008 (toim. Muukkonen, Matti ym.). Joensuu 2008, s. 13-26.

Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo. Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Kolmas painos. Hämeenlinna 2009.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo. Kirjoitetaan juridiikkaa. 2. uudistettu painos. Tampere 2008.

Ihmisoikeudet 2000-luvulla, sopimuksia ja asiakirjoja. Edita Publishing. Helsinki 2002.

Juvonen, Anna-Maija. Maahanmuuton juridiikkaa. Käytännön käsikirja. Edita. Helsinki 2012.

Juvonen Anna-Maija. Maahanmuuton lait ja menettelyt. Edita Publishing. Helsinki.2021. Luettu 30.12.2024. Vaatii käyttöoikeuden. [https://shop-edita-fi.libproxy.tuni.fi/digikirja/3782368#1\(20\)Maahanmuuton\(20\)juridiikan\(20\)kehittyminen\(20\)Suomessa](https://shop-edita-fi.libproxy.tuni.fi/digikirja/3782368#1(20)Maahanmuuton(20)juridiikan(20)kehittyminen(20)Suomessa).

Jyränki, Antero. Lakien laki. Helsinki 1989.

Jyränki, Antero: Poikkeuslaki-instituution läpimurto (1917-1921). Julkaisussa Jyränki, Antero – Manninen, Sami (toim.), Suomalainen oikeusajattelu murroksessa (1905-1925). Turku 1990, s. 49-66.

Jyränki, Antero. Uusi perustuslakimme. Turku 2000.

Kälin, Walter. Das Prinzip des Non-Refoulement. Das Verbot der Zurückweisung, Ausweisung und Auslieferung von Flüchtlingen in den Verfolgerstaat im Völkerrecht und im schweizerischen Landesrecht. Peter Lang AG, Bern. 1982.

Kälin, Walter – Caroni, Martina – Heim, Lukas. Article 33, para. 1. Teoksessa Zimmermann, Andreas (toim.). The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, s. 1327–1396. Oxford University Press, Oxford. 2011.

Lauterpacht, Elihu – Bethlehem, Daniel, 2003. The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement. Opinion. Teoksessa Feller, Erika – Türk, Volker – Nicholson, Frances (toim.): Refugee Protection in International Law. UNHCR's Global Consultations on International Protection, s. 87–177. Cambridge University Press, Cambridge.

Länsineva, Pekka. Omaisuuksensuoja. Julkaisussa Hallberg ym. 1999, s. 473-509.

Manninen Sami. Sananvapaus ja julkisuus. Julkaisussa Hallberg ym. 1999, s. 387-417.

McGoldrick, Dominic. The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights. Oxford 1991.

Mink, Júlia, 2012. EU Asylum Law and Human Rights Protection: Revisiting the Principle of Non-refoulement and the Prohibition of Torture and Other Forms of Ill-treatment. European Journal of Migration and Law 14/2012, s. 119–149.

Nieminen, Liisa. Yksityiselämän ja perhe-elämän suoja perusoikeutena. Julkaisussa Nieminen, Liisa (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Helsinki 1999, s. 107-147.

Niemivuo, Matti. Perusoikeudet ja lainsäädännön kehittäminen. Oikeustiede – Jurisprudentia XXX 1997, s. 225-251.

Niiniluoto, Ilkka. Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus. Otava, Helsinki 1997.

Nowak, Manfred. U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary. Kehl – Strasbourg – Arlington 1993.

Pellonpää Matti. Euroopan ihmisoikeussopimus. 2. painos. Helsinki 1996.

Pellonpää Matti - Gullans Monica - Pölönen Pasi - Tapanila Antti. Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki. Alma Talent. 2018.

Pentikäinen, Laura, 2012. Palautuskielto ja diplomaattisten vakuuksien käyttö terrorismin torjunnassa. Oikeus 2012 (41); 2: s. 265–270.

Pirjola, Jari, 2002. Palauttamiskiello. Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 5/2002, s. 741–756.

Pölönen, Pasi. Kidutuksen kiello (3 artikla). Teoksessa Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti. Euroopan ihmisoikeussopimus. 5. uudistettu painos, s. 344–383. Talentum, Helsinki. 2012.

Pöntinen Miila. Dublin III-asetus turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä ja katsaus ajankohtaiseen oikeuskäytäntöön. Referee-artikkeli Defensor Legis lakirjastossa N:o 3/2015, s. 553-566.

Roos, Christof - Zaun, Natascha. Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration. European Journal of Migration and Law 2014:16, s. 45–68.

Ross Alf. Miksi demokratia? Lahti 1952.

Saraviita, Ilkka. Perustuslaki 2000. Helsinki 2000.

Saraviita, Ilkka. Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa. Lakimies 1998, s. 1111-1122.

Saraviita, Ilkka. Suomen perusoikeusjärjestelmä. Rovaniemi 1998.

Scheinin Martin. Incorporation and Implementation of Human Rights in Finland. Julkaisussa Scheinin, Martin 8ed.), International Human Rights Norms in the Nordic and Baltic Countries. Kluwer 1996, s. 257 – 294.

Scheinin Martin, 2012. Punninnasta ja ehdottomista oikeuksista terrorismia torjuttaessa, s. 204–206. Teoksessa Samuli Hurri (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Tutkijaliitto. Helsinki 2008, s. 196–206. Luettu teoksesta: Pentikäinen, Laura, Oikeus 2012 (41); 2: s. 265–270.

Sidorenko, Olga Ferguson. The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction. T.M.C. Asser Press. Haag 2007.

Sipponen, Kauko. Kansalainen – isäntä vai renki. Vantaa 2000.

Tolonen, Hannu. Oikeuslähdeoppi. WSOY, Helsinki 2003.

Tuori, Kaarlo. Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7-8/2004, s. 1196–1224.

Tuori Kaarlo. Oikeus ja demokraattinen suunnittelu. Yhteiskuntasuunnittelu 1/1975, s. 27.37.

Tuori Kaarlo. Perusoikeudet poikkeusoloissa. Julkaisussa Hallberg ym. 1999, s. 675-682.

Tuori Kaarlo. Yhdistymisvapaus. Julkaisuiissa Hallberg ym. 1999, s. 433–459.

Van Dijk, Pieter – Van Hoof, Godefridus. Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 1998.

Viljanen Jukka. Euroopan ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeiden tulkinnan yhteys perusoikeusuudistukseen – kohti yleistä perus- ja ihmisoikeuksien rajoituskriteeristöä. *Oikeus* 1995, s. 54-67.

Viljanen Jukka - Seppä Tarja - Järvinen Petra - Keskilampi Nelli. Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimusten kansallinen täytäntöönpano ja seuranta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:17. Helsinki.

Viljanen Veli-Pekka. Perusoikeudet ja rikoslainsäädäntö. Julkaisussa Lämsineva, Pekka – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), *Perusoikeuspuheenvuoroja*. Turku 1998, s. 277-306.

Viljanen Veli-Pekka. *Perusoikeuksien rajoitusedellytykset*. Vantaa 2001.

Viljanen Veli-Pekka. Perusoikeussäännöksiin sisältyvistä lakivarauksista. Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 30 vuotta (toim. Ari-Matti Nuutila), Turku 1991, s. 527-546.

Viljanen Veli-Pekka. Perusoikeusuudistus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. *Lakimies* 1996, s. 788-815.

Viljanen Veli-Pekka. Perustuslain yhdenvertaisuussäännökset eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Teoksessa *Hallintolain käyttö ja hallinto*. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turku 2010, s. 493-514.

Viljanen Veli-Pekka. Poikkeuslakien välttämisen periaate. *Lakimies* 1999, s. 961-972.

Viljanen, Veli-Pekka. The International Challenge to the Finnish system of Fundamental rights. Julkaisussa: Sakslin, Maija (ed.), *the Finnish Constitution in transition*. Helsinki 1991 (b), s. 53-67.

Vilkkonen Eero. *Hallintolainkäyttö: Osa 1*. Helsinki 1976.

Wouters, Kees, 2009. *International Legal Standards for the Protection from Refoulement: A Legal Analysis of the Prohibitions on Refoulement Contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*. Intersentia, Antwerpen.

Yearbook of the European Convention on Human Rights 1958 – 2013 (osat 1 – 56). Nijhoff-Brill 1960-2014 (Yearbook).

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Abdolkhani ja Karimnia v. Turkki (30471/08), 22.9.2009
Abubeker v. Itävalta ja Italia (73874/11), 27.8.2013
Aksoy v. Turkki (21987/93), 18.12.1996
AL-Moayad v. Saksa (35865/03), 20.2.2007
Baka v. Unkari (20261/12), 23.6.2016
Biao v. Tanska (38590/10), 24.5.2016
C.G. ym. v. Bulgaria (1365/07), 24.4.2008
Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (22414/93), 15.11.1996
Coëme ym. v. Belgia (33210/96), 22.6.2000
Compte ym. v. Belgia (7238/75), 18.10.1982
Čonka v. Belgia (51564/99), 5.2.2002
F.G. v. Ruotsi (43611/11), 23.6.2016
Garib v. Alankomaat (43494/09), 11.6.2017
Gautrin ym. v. Ranska (21260/93), 20.5.1998
Georgia v. Venäjä (13255/07), 31.1.2019
Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta (4451/70), 21.2.1975
Hirsi Jamaa ym. v. Italia (27765/09), 23.2.2012
Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15), 21.11.2019.
Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta (5310/71), 18.1.1978
James ym v. Yhdistynyt kuningaskunta, (8793/79), 21.2.1986
J.K. ym. v. Ruotsi (59166/12), 23.8.2016
Kontrova v. Slovakia (7510/04), 31.5.2007
Kudła v. Puola (30210/96), 26.10.2000
Kypros v. Turkki (25781/94), 30.8.1999
Langborger v. Ruotsi (11179/84), 22.6.1989
Leander v. Ruotsi (9248/81), 7.11.1987
Maaouia v. Ranska (39652/98), 5.10.2000

M.A. ym. v. Liettua (59793/17), 12.11.2018
MacMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta (16424/90), 24.2.1995
McFarlane v. Irlanti (31333/06), 10.9.2010
Majic v. Ruotsi (45918/99), 23.2.1999
Mamatkulov ja Askarov v. Turkki (46827/99, 46951/99), 4.2.2005
M.K. ym. v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17), 23.7.2020
Moustahi v. Ranska (9347/14), 25.6.2020
M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (30696/09), 21.1.2011
NA. v. Yhdistynyt kuningaskunta (25904/07), 17.7.2008
N.D. ja N.T v. Espanja (8675/15 ja 8697/15), 13.2.2020
Riad ja Idiab v. Belgia (29787/03 ja 29810/03), 24.1.2008
Rolf Gustafsson v. Ruotsi (23196/94), 1.7.1997
Saadi v. Italia (37201/06), 28.2.2008
Salah Sheekh v. Alankomaat (1948/04), 11.1.2007
Sharifi ja muut v. Italia ja Kreikka (16643/09), 21.10.2014
Sherov ym. v. Puola (54029/17, 54117/17, 54128/17, 54255/17), 4.4.202.
Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (A161), 7.7.1989
Sultani v. Ranska (45223/05), 20.9.2007
Z.A. ja muut v. Venäjä (61411/15), 21.11.2019

Euroopan unionin tuomioistuin

DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH vastaan Saksan valtio. C-279/0922, 12. 2010

FMS ja FNZ vastaan Unkarin ulkomaalaisasioista vastaava viranomainen ja SA ja SA junior vastaan Unkarin ulkomaalaisasioista ensimmäisenä asteena vastaava viranomainen ja turvapaikka-asioista vastaava viranomainen. C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, 14.6.2020

J. N. vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. C-601/15 PPU, 15.2. 2016

Schindler Holding Ltd ym. vastaan Euroopan komissio. C-501/11 P, 18. 7. 2013

Servet Kamberaj vastaan Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) ym. C-571/10, 24. 4.2012.

Yhdistetyt asiat Tele2 Sverige AB vastaan Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vastaan Tom Watson ym. C-203/15 ja C698/15, 21.12.2016

Kanadan korkein oikeus

Suresh v. Canada (27790), 11.1.2002

Kansallinen lainsäädäntö

Aluevalvontalaki 755/2000

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 426/2024

Laki valtioneuvostosta 175/2003

Rajavartiolaki 578/2005

Rikoslaki 39-001/1889

Suomen perustuslaki 731/1999

Ulkomaalaislaki 301/2004

Vaalilaki 714/1998.

Valtion virkamieslaki 750/1994

Yhdistyslaki 503/1989

Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (kodifikaatio).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2013/32 kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1346 kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2013/604 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu) EUVL L 180, 29.6.2013.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356 kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönosta ja asetusten (EY) 2008/767, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 perusteista ja mekanismeista sen jäsenvaltion määrittämiseksi, joka on vastuussa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön jossakin jäsenvaltiossa jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä (uudelleenlaadinta).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa. KOM (2021) 890 lopullinen 14.12.2021, U 15/2022.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351 turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) 2013/604 kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1350 uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevan unionin kehyksen käyttöönosta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02). 14.12.2007.

Euroopan neuvoston päätös väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. KOM (2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021.

Kansainväliset sopimukset

Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. SopS 18-19 /1990, 85-86/1998.

Eurooppalainen yleissopimus kidutuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi. SopS 16 ja 17/1991.

Euroopan unionin perusoikeuskirja. EUVL C 362, 26.10.2012.

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (konsolidoitu toisinto). EUVL C-202, 7.6.2016.

Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. SopS 7–8/1976, 48-49/1990.

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. SopS 59-60/1989.

Yleissopimus lapsen oikeuksista. SopS 59-60/1991.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus. (Geneven pakolaisyleissopimus). SopS 77/1968. Pakolaisten oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (vuoden 1967 pöytäkirja) SopS 78/1968.

Yleissopimus Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta (Dublinin yleissopimus). Hyväksytty 15.6.1990 ja tullut voimaan 1.9.1997. EYVL C 254 .

Lainvalmisteluaineisto

Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta. HaVM 10/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta. HE 94/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta. HE 30/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 218/2014 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. HE 103/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi. HE 20/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 28/2003 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. HE 1/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 22/1990 eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä. PeVL 2 /1990 vp, 18.4.1990.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 6/1997 eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi. PeVL 23/ 1997 vp, 23.10.1997

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 23/2008 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. PeVL 13/2008 vp, 23.5.2008.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 25/2005 laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta. PeVL 25/2005 vp, 15.6.2005.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 94/2022 laiksi rajavartiolain muuttamisesta. PeVL 37/2022 vp, 22.6.2022.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 18/2018 eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. PeVL 18/2018 vp, 14.6.2018.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 44/2022 eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. PeVL 44/2022 vp, 4.10.2022.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta. PeVL 17/2024 vp, 14.5.2024.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. PeVL 26/2024 vp, 18.6.2024.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta. PeVL 14/2025 vp, 11.4.2025.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 135/1994 Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön

perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V). PeVL 14/1994 vp, 7.10.1994.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 28/2003 ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeksi, hallituksen esitys ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003) täydentämisestä. PeVL 4/2004 vp, 5.3.2004.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä) (U 31/2016 vp). PeVL 34/2016 vp, 21.6.2016.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Dublin-järjestelmä) (U 31/2016 vp). PeVL 8/2018 vp, 19.4.2018.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) (U 35/2016 vp). PeVL 20/2017 vp, 31.5.2017.

Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi, PeVL 16/2022 vp, 24.3.2022.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 5/2005 hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. PeVM 5/2005 vp, 27.9.2005.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25/1994 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta. PeVM 25/1994 vp, 9.2.1994.

Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10/1998 hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi. PeVM 10/1998 vp, 21.1.1999.

Muut virallislähteet

Euroopan neuvoston päätös väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. KOM (2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021.

European Parliamentary Research Service: Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment. 2020.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf)

Euroopan unionin perusoikeuskirjan selitykset (2007/C 303/02). 14.12.2007.

Komiteamietintö 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Helsinki 1992.

Oikeusministeriön muistio: Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. VN/8127/2020. 1.4.2020.

Valtioneuvoston ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18. Valtioneuvosto. Helsinki 2022.

Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä 901/2006.

Valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003.

Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Sisäministeriön selvitys lainsäädännön muutostarpeista. Sisäministeriön julkaisuja 2022:20. Sisäministeriö. Helsinki 2022.

Sisäministeriön muistio 12.12.2023 koskien valtioneuvoston päätöstä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2023/24, 12.12.2023. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/130202>. Avattu 16.11.2024.

Sisäministeriön muistio 15.4.2025 koskien valtioneuvoston päätöstä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2025/32, 16.4.2025. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=3657>. Avattu 26.4.2025.

Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Valtioneuvosto Helsinki 2023.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2025/32, 16.4.2025. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=3657>. Avattu 14.5.2025.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2023/4, 16.11.2023. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=95>. Avattu 15.11.2024.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. SM/2023/15, 28.11.2023. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=214>. Avattu 15.11.2024.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta SM/2023/9, 22.11.2023. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=157>. Avattu 15.11.2024.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Valtioneuvosto Helsinki 2020.

Verkkolähteet

EU:n rajojen ylittämistä koskevat säännöt | EUR-Lex (europa.eu). Saatavissa: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:230101_1. Avattu 30.10.2024.

Euroopan komissio. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus. EU:n yhteinen järjestelmä muuttoliikkeen hallintaan. Saatavissa: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en. Euroopan parlamentti. EU:n toimet muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. Avattu 1.11.2024.

Euroopan parlamentti. EU:n toimet muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/topics/fi/article/20170629STO78629/eu-n-toimet-muuttoliike-ja-turvapaikka-asioissa>. Avattu 1.11.2024.

Rajamenettelyn käyttöönottoa koskeva eduskunnan lakihankkeiden tietopaketti. https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/rajamenettelyn-kayttoonotto-turvapaikkamenettelyssa.aspx. Avattu 4.4.2025.

Schengen-alue | EUR-Lex (europa.eu). Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020&frontOfficeSuffix=%2F>. Avattu 30.10.2024.

Schengen-alue - Euroopan komissio (europa.eu). Saatavissa: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en. Avattu 30.10.2024.

Tieteen termipankki. Oikeustiede: Valtiosuvereenisuus (kansainvälinen julkisoikeus). Saatavissa: [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_\(kansainvälinen_julkisoikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_(kansainvälinen_julkisoikeus)). Avattu 23.10.2024.

UNHCR. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. 2007. Saatavissa: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2007/en/40854>. Avattu 22.3.2025.

UNHCR. Global Consultations on International Protection/ Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures). 2001. Saatavissa: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3b36f2fca>. Avattu 6.1.2025.

Lyhenteet

HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
KM	komiteamietintö
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen Yleissopimus
Nato	Pohjois-Atlantin liitto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SM	sisäministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
vp	valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Helmikuussa 2022 käynnistyneen Ukrainan sodan seurauksena Euroopan turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti. Erityisesti muutos on koskenut Pohjois-Eurooppaa ja Suomea Venäjän läntisenä naapurina. Suomen ja Venäjän välillä on yli 1300:n kilometrin pituinen Euroopan unionin ja Naton ulkoraja. Tilanne on lisännyt Suomen ja Venäjän rajaan kohdistuvia jännitteitä.

Vallitseva tilanne muuttaa Suomen varsin vakiintunutta kansainvälispoliittista asemaa merkittävästi. Suomi on nyt hyökkäyssotaa käyvän ydinasevaltion ja toisaalta länsimaista demokraattista arvopohjaa toiminnassaan noudattavan maailman etuvartiona. Suomi on Pohjois-Euroopan itäisin Natoon kuuluva maa. Suomen ja Venäjän raja on myös EU:n ja Schengen-alueen välinen raja. Tilanne luo maattamme kohtaan uudenlaisia paineita. Natojäsenyys luo Suomelle vahvemmat ja konkreettisemmat turvatakuut kansainvälisiä selkkauksia vastaan. Pohjois-Atlantin sopimuksen 5 artiklan mukainen sitoutuminen yhteiseen puolustautumiseen aseellisen hyökkäyksen kohteeksi joutuneen maan puolesta luo jo sinällään voimakkaan pidäkkeen ryhtyä sotilaallisiin toimiin Natomaata kohtaan.

Suomen hakeutuminen Naton jäseneksi vuonna 2023 nosti esiin kysymyksen siitä, kuinka Venäjä reagoi Suomen puolueettomuuden päättymiseen. Näkyvin ja konkreettisin reaktio on ollut Venäjältä maahamme kohdistunut sääntöjenvastainen maahantulo. Vuoden 2023 loppuun mennessä henkilöitä oli saapunut Itä-rajan yli noin 1300. Henkilöt ovat hakeneet Suomesta kansainvälistä suojelua. Viranomaistiedon mukaan ilmiössä on kyse vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden johtamasta muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta.¹

Jo Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa tunnistettiin muuttunut turvallisuustilanne, uhkien monipuolistuminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyvyn tehostamisen tarve. Hallitusohjelmassa kiinnitettiin huomiota ihmisten turvallisuuden parantamiseen, uusiin

¹ HE 30/2024 vp, s. 4.

turvallisuushkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Hallitusohjelman mukaan Suomi varautui vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot ja rajavartiolaitoksen suorituskyky muuttuvassa toimintaympäristössä.²

Syy rajavartiolaitoksen toimintavaltuuksien muuttamiseen oli turvallisuustilanteen heikkeneminen. Muuttunutta tilannetta arvioitiin mm Valtioneuvoston vuoden 2020 turvallisuuspoliittisessa selonteossa.³ Myös valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa täydentäneessä, turvallisuusympäristön muutosta käsitelleessä ajankohtaiselonteossa tarkasteltiin toimia kansallisen puolustuskyvyn kehittämiseksi ja mm hybridivaikuttamisen estämiseksi kokonaisturvallisuuden mallin mukaisesti.⁴

Hallitusohjelman tavoitteita noudattaen rajavartiolaitakia (578/2005) muutettiin. Tavoitteena oli vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla rajavartiolaitoksen varautumismahdollisuuksia, kykyä vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin ja varautumista poikkeusoloihin. Rajavartiolaitakia muokattiin muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Lakiin lisättiin mahdollisuus rajoittaa rajanylitysliikennettä tarvittaessa ja mahdollisuus keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Lakiin lisättiin myös säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle, velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle lyhytaikaisesti välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti Rajavartiolaitokselle välttämättömiä palveluja korvausta vastaan.⁵

Rajavartiolaitain osittaisuudistuksen yhteydessä käytiin keskustelua sen mahdollisista vaikutuksista oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.⁶ Erityinen huomio ja huoli koski niitä tilanteita, joissa rajaliikennettä joudutaan merkittävästi rajoittamaan tai estämään se kokonaan.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa todetaan, että Suomi ottaa käyttöön kansallisen rajamenettelyn osana maahan kohdistuvan muuttoliikettä hyväksikäyttävään

² HE 94/2022 vp, s. 3.

³ Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020, s.14.

⁴ Ajankohtaiselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta 2022, s. 29.

⁵ HE 94/2022 vp, s. 1.

⁶ PeVL 37/2022 vp, s. 11.

hybridivaikuttamisen torjuntaa.⁷ Rajamenettely on toimintatapa, jossa perusteettomiksi arvioituja turvapaikkahakemuksia voidaan käsitellä nopeasti heti rajalla tai sen läheisyydessä. Toisin kuin tavanomaisessa turvapaikkamenettelyssä, hakijoiden on rajamenettelyssä pysyteltävä rajalla tai sen läheisyydessä hakemuksen käsittelyn ajan. Käytännössä hakijan täytyy pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.⁸

Eduskunta hyväksyi ulkomaalaislain muuttamista (426/2024) ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuja lakeja (427/2024) koskevan hallituksen esityksen (HE 30/2024) 19.6.2024. Tasavallan presidentti vahvisti lait 28.6.2024. Lait astuivat voimaan 1.9.2024. Lakimuutokset koskivat rajamenettelyn käyttöönottoa turvapaikkamenettelyssä. Rajamenettelyä voidaan pitää yhtenä käytännön lisätyökaluna muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen hallinnassa. Se toimii täydentävänä elementtinä Rajavartiolain 16§:n tuomien toimivaltuuksien rinnalla.

YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (217 A (III)) mukaan jokaisella on oikeus hakea turvapaikkaa vainoa vastaan. Suomi on sitoutunut estämään ihmisoikeusloukkauksia ja suojaamaan ihmisarvoa sekä perustuslaintasoisesti että useiden ratifioimiensa kansainvälisten sopimusten velvoittamana.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten johtavia periaatteita ovat oikeusturvaan, liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvät oikeudet. Painavimpia yksilön maahantuloon liittyviä oikeusturvatakeita ovat ehdottomaan palautuskieltoon sekä joukkokarkotuksen kieltoon liittyvät periaatteet.⁹

Palautuskielto estää ulkomaalaisen karkottamisen, luovuttamisen tai palauttamisen, mikäli häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Se sisältyy Suomen perustuslain (731/1999, myöhemmin PL) lisäksi moniin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Palautuskiellon noudattaminen edellyttää valtiota selvittämään henkilön suojelun tarve ennen palauttamista. Menettelyllisen suojan turvaaminen

⁷ HE 30/2024 vp, s. 4. Rajamenettelyn käyttöönotto perustuu Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan 20.6.2023, s. 199–200.

⁸ HE 30/2024 vp, s. 32-33.

⁹ Ipid., s. 41-42.

ulkomaalaisen maahantuloon ja oleskeluun liittyviä oikeuksia ratkaistaessa perustuu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.¹⁰

Merkittävä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvä oikeusturvatae on myös joukkokarkotuksen kieltö. Tätä mm Euroopan ihmisoikeussopimukseen (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi SopS 18-19 /1990, 85-86/1998, myöhemmin EIS) sisältyvän kiellon loukkaamisen riski kasvaa erityisesti tilanteissa, joissa maahan pyrkiviä ulkomaalaisia henkilöitä saapuu valtakunnan rajalle lukumääräisesti paljon. Tilanne on tyypillinen muun muassa maahantuloa hybridivaikuttamisen keinona käytettäessä.

Ihmisoikeussopimusten velvoitteiden luonteeseen kuuluu universaalius ja jakamattomuus. Ne turvaavat samat oikeudet kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville ihmisille kansalaisuudesta riippumatta.¹¹

Valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan ja maassa oleskelusta. Se on yksi valtion täysivaltaisuuden eli suvereniteetin ulottuvuuksista. PL 1.1 §:n mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Kansainvälistymisen myötä lisääntynyt ihmisten liikkuvuus ja erityisesti Euroopan unionin (EU) oikeus ovat kuitenkin muuttaneet valtion täysivaltaisuuteen liittyvää peruseriaatetta. Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisilla on vapaa liikkuvuus unionin alueella. Maahanpääsyn estäminen edellyttää Euroopan unionin oikeuden määrittelemiä sallittuja perusteita. Tällaisia perusteita ovat yleisen järjestyksen tai turvallisuuden tai kansanterveyden vaarantuminen.¹²

Tänä päivänä tiedonvälitys on reaaliaikaista. Tieto sodista, luonnonmullistuksista ja muista poikkeavista tapahtumista tavoittaa ihmiset maapallon kaikissa kolkissa silmänräpäyksessä. Myös ihmisoikeuksien laiminlyöntejä seurataan ja niistä raportoidaan aktiivisesti. Avoin ja julkinen tiedonvälitys myötävaikuttaa ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Pelkästään julkisuus ei kuitenkaan riitä takaamaan ihmisoikeuksien toteutumista.

EIS:n piirissä olevat valtiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan ihmisoikeuksia laaja-alaisesti ja kattavasti. EIS:n sanotaan olevan tehokkain kansainvälinen ihmisoikeusvalvontajärjestelmä.

¹⁰ HE 30/2024 vp, s. 41-42.

¹¹ Hallberg ym. 2011, s. 36.

¹² Ojanen – Scheinin teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 358.

Järjestelmä mahdollistaa siihen sitoutuneiden valtioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien yksittäisten ihmistenkin tekemät valitukset. Olennaista on, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöhemmin EIT) tekemät päätökset sopimuksen piirissä olevia valtiota sitovia.¹³

1.2 Tutkimusongelma ja -tehtävä

Tarkastelen pro gradu työssäni rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien ja kansainvälisen suojelun velvoitteen välistä oikeudellista suhdetta. Rajavartiolain 16 § koskee rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Heinäkuussa 2022 hyväksytyssä rajavartiolain (578/2005) osittaisuudistuksessa pykälää täydennettiin rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevilla lisäyksillä.

Muutoksen tavoitteena oli vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla rajavartiolaitoksen varautumismahdollisuuksia, kykyä vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin ja varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena oli tehdä rajavartiolakin muutoksia muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävää hybridivaikuttamiseen varautumiseksi.¹⁴

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko vuodelta 2020 (30:2020) määrittelee *hybridivaikuttamisen* valtiollisen tai muun ulkoisen toimijan suunnitelmallisena pyrkimyksenä vaikuttaa kohteen haavoittuvuuksiin eri keinoja käyttäen omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Vaikuttaminen voi tapahtua joko samanaikaisesti tai jatkumona. Vaikuttaminen on kohteelleen vahingollista. Se pyritään tekemään niin, että se on kiistettävissä. Keinovalikoima on laaja. Vaikuttamiseen voi sisältyä esimerkiksi poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisen keinoina voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia.¹⁵

Niin sanotusta välineellistetystä muuttoliikkeestä on tullut viime vuosina yhä näkyvämpi ja vaikuttavampi hybridivaikuttamisen keino. Euroopan unionin komissio on määritellyt

¹³ Ojanen – Scheinin teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 875-876.

¹⁴ HE 94/2022 vp, s. 1.

¹⁵ Valtioneuvoston turvallisuuspoliittinen selonteko 2020, s. 14.

muuttoliikkeen välineellistämisen 14.12.2021 antamassaan Schengenin rajasäännösten (EU) (2016/399) muuttamista koskevassa esityksessä¹⁶ seuraavasti: *välineellistämisellä* tarkoitetaan ”tilannetta, jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.”

Välineellistämistä voi luonnehtia ilmiönä varsin nuoreksi. Sitä ei ole huomioitu käytännössä juurikaan kansainvälisissä sopimuksissa. Välineellistäminen ei täytä perinteisiä sotiin liittyviä tunnusmerkkejä. Tilanne johtaa helposti siihen, että välineellistämisen kohteena olevien ihmisten maahantulon estäminen johtaa lainvastaisiin tilanteisiin. Perinteisiin länsimaisiin arvoihin ja sopimukseen sitoutuneissa valtioissa ilmiö ja sen hallinta aiheuttaa voimakasta keskustelua ja jopa eripuraa. Tätä voi pitää myös ilmiön yhtenä tavoitteena. Suomi on sitoutunut noudattamaan kansainvälisiä ihmisoikeuksiin liittyviä sopimuksia. Yksi keskeisistä kansainvälisoikeudellisesti Suomea velvoittavista sopimusmääräyksistä on oikeus hakea kansainvälistä suojelua.

Suomeen itärajan suunnasta suuntautuvasta mahdollisesta välineellistetystä maahanmuutosta hybridivaikuttamisen keinona on keskusteltu viime aikoina paljon. Välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi on suunniteltu eri toimenpiteitä. Asiaan liittyvä, runsasta julkista keskustelua aiheuttanut lakiuudistus koski rajamenettelyn käyttöönottoa.

Rajamenettelyksi kutsutaan rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvaa, perusteettomiksi arvioitujen turvapaikkahakemusten käsittelyä. Rajamenettelyyn liittyy poikkeuksellisenä elementtinä vaatimus pysytellä joko rajalla tai välittömässä läheisyydessä hakemusten käsittelyn ajan. Rajamenettelyä koskenut lainsäädäntö hyväksyttiin eduskunnassa kesäkuussa 2024. Lait astuivat voimaan 1.9.2024.

¹⁶ Ehdotus Euroopan parlamentin asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (COM(2021) 891 final), s. 35.

Haitallisen hybridivaikuttamisen hallitsemiseksi toteutetun rajanylitysliikenteen voimakkaasta rajoittamisesta ja rajojen sulkemisesta voi muodostua pahimmillaan ristiriitaa Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Suomen liittyttyä Euroopan neuvostoon on ihmisoikeusjärjestelmän merkitys selkeästi lisääntynyt. Ihmisoikeussopimukset ovat olleet merkittävässä roolissa suomalaisen oikeuskulttuurin muutoksessa. Kansallinen lainsäädäntö ei voi olla ristiriidassa kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa.¹⁷ Suomessa ihmisoikeussuojan tason on todettu oleva hyvin korkea. Myös EIT on tunnustanut tulkintakäytäntönsä soveltamisessa tapahtuneen kehityksen.¹⁸

PL 2. luku koskee perusoikeuksia. Lain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Lain 7.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Lain 9.4 §:n mukaan 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. Perustuslain 22 § määrittelee julkisen vallan tehtäväksi turvata sekä perustettua ihmisoikeuksien toteutumisen.

Perus- ja ihmisoikeuksiin sisältyvät periaatteet koskevat kaikkia ihmisiä, eivät ainoastaan suomalaisia. Ulkomaalaislain (301/2004) 147 §:n mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, perustuslaki ja ulkomaalaislaki asettavat merkittävän, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvan rajoitteen ihmisten maasta poistamiselle tai rajalta käännättämiselle.

Valtiosuvereniteettiin perustuva oikeus suojautua valtion turvallisuutta ja yhteiskuntajärjestystä vaarantavia toimia vastaan ja ihmisoikeuksiin kuuluvan oikeus hakea turvapaikkaa ovat

17 Viljanen Jukka et al, 2022, s. 12.

18 Ipid., s. 13.

molemmat myös sekä kansainvälisoikeudellisesti että Suomen perustuslainsuojaa nauttavia periaatteita. Näiden oikeuksien välinen ristiriita on oikeudellisesti äärimmäisen mielenkiintoinen tarkastelun kohde.

Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat suljettiin Valtioneuvoston päätöksellä 30.11.2023. Samalla päätettiin, ettei kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikoilla.¹⁹

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tehdä oikeudellista arviointia rajaliikenteen rajoittamisen ja turvapaikanhakuoikeuden välisestä ristiriidasta.

1.3 Tutkimuskysymykset ja -rajaukset

Rajaan tutkimukseni tarkastelun 30.11.2023 käynnistyneeseen, Suomen ja Venäjän väliseen rajaan kohdistuneeseen, rajavartiolain 16 §:n mukaisen rajaliikenteen rajoittamisen seurauksena syntyneeseen tilanteeseen. Tutkimuksen tavoitteena on arvioida rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen, rajanylitysliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen oikeudellista suhdetta kansainvälisen suojelun velvoitteeseen ja oikeuteen hakea turvapaikkaa. Osana tarkastelua käsittelen myös rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä tapahtuvaa, perusteettomiksi arvioitujen turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevaa rajamenettelyä. Se toimii rajavartiolain 16 §:n rinnalla yhtenä näkyvänä keinona hallita muuttoliikettä hyväksikäyttävää hybridivaikuttamista. Niin sanottua käännytyslakia, eli lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) ei tässä yhteydessä käsitellä.

Tarkastelen ulkomaalaisen maahantulijan oikeudellista asemaa tutkimuksessa erityisesti EIS 3 artiklan kidutuksen kiellon ja siitä johdettavan palautuskiellon, EIS neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan eli ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon sekä EIS 13 artiklan eli tehokkaiden oikeussuojakeinojen avulla. Tutkielmassa huomioidaan tämän lisäksi myös muita keskeisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja -sopimuksia. Rajaan tarkastelun ulkopuolelle Suomen avoimien rajojen kautta tapahtuvan maahantulon, samoin kuin Schengen alueelta tapahtuvan maahantulon. Myöskään pakolaisuusilmiön yleinen tarkastelu ei kuulu tämän tutkielman

¹⁹ Valtioneuvoston päätös SM/2023/15.

piiriin. Rajaan tarkastelun ulkopuolelle myös varsinaisen turvapaikanhaun menettelyllisen prosessin. Tässä tutkielmassa ei tarkastella myöskään Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994) sisältämiä mahdollisuuksia rajaliikenteen rajoittamisen.

Tutkimukseni pääkysymys on:

Mitä rajoitteita Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen, rajanylitysliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toimeenpanolle kansainvälistä suojelua hakevan näkökulmasta ?

Tarkastelen tutkielmassa myös sitä, kuinka ihmisoikeusvelvoitteet vaikuttavat kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin kohdistuvaan rajamenettelyyn alueella, raja-alueella tai kauttakulkualueella?

Tavoitteenani on arvioida kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen merkitystä oikeuteen ja mahdollisuuteen hakea kansainvälistä suojelua erityisesti Suomeen itärajan suunnasta pyrkivien näkökulmasta. Kyetääkö oikeudellisesti arvioiden myös Suomea sitovat kansainvälisen suojelun velvoitteet varmistamaan Suomen ja Venäjän rajalla vallitsevassa tilanteessa, jossa kansainvälisen suojelun hakeminen ei ole mahdollista normaalisti rajanylityspisteellä raja sulkemisen seurauksena? Tukeudun asian arvioinnissa EIT:n tuomiosituinkäytäntöön. Pyrin löytämään arvioitavaksi tuomiosituinratkaisuja, joissa käsitellään turvapaikanhakuun ja rajaliikenteen rajoittamiseen liittyviä kysymyksiä.

Syyskuussa 2024 voimaanastunut, rajamenettelyä koskeva säädöskokonaisuus liittyy keskeisesti hybridivaikuttamisen aiheuttamien ongelmien hallitsemiseen. Se toimii välineenä pyrkimykseen rajoittaa haitalliseksi koettua välineellistettyä maahantuloa. Rajamenettelyn voi katsoa toimivan osaltaan rajavartiolain 16 §:n toimeenpanovälineenä rajaliikenteen rajoittamisessa. Tämän vuoksi sivuan tarkastelussani myös tätä aivan tuoretta, Suomessa aikaisemmin soveltamatonta menettelyä ja sen suhdetta kansainväliseen turvapaikkaoikeuteen.

Tässä muodossaan uuden rajavartiolain 16 §:n soveltamisesta ei ole aikaisempaa kokemusta. Säädöksen käytännön soveltamiseen liittyvä oikeudellista arviointia on voitu käytännössä käydä vasta syksystä 2023 lähtien Suomen itärajan sulkeuduttua rajaliikenteeltä. Tutkimusaihe

valikoitu sen henkilökohtaisen ja yhteiskunnallisen kiinnostavuuden sekä kansainvälispoliittisen ajankohtaisuuden vuoksi. Rajaturvallisuuteen liittyvät kysymykset ovat juuri nyt myös laajemmin Euroopassa korkealle priorisoituja.

1.4 Tutkimusmetodologia, tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne

Tarkoitukseni on tutkia uudistetun rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien vaikutusta oikeuteen hakea turvapaikkaa. Rajavartiolain 16 §:ää koskeva uudistus on tuore, se on ollut voimassa vasta kaksi vuotta. Tämän vuoksi asiaan liittyvää tutkimusta ei ole runsaasti. Lain voimaantumisen jälkeen aiheesta on ehditty kirjoittaa vasta muutamia opinnäytetöitä.

Julkisoikeuden tarkoituksena on säädellä julkisen vallan käyttöä. Julkisoikeustiede jaetaan usein karkeasti valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Samalla niihin katsotaan sisältyvän relevantti kansainvälisoikeudellisen sekä Euroopan unionin sääntely²⁰. Laajemmin tarkasteltuna²¹ julkisoikeustiede jaetaan kansainväliseen julkisoikeuteen ja valtion sisäiseen julkisoikeuteen, joka jakautuu edelleen valtio-oikeuteen, rikosoikeuteen ja hallinto-oikeuteen. Valtio-oikeus jakautuu edelleen valtiosääntöoikeuteen ja hallinto-oikeuteen.²² Edellä kuvatun jaottelun pohjalta tähän tutkimukseen voi todeta sisältyvän sekä kansainvälisen julkisoikeuden että valtion sisäisen julkisoikeuden piirteitä. Tiivistäen tämän työn voi todeta edustavan valtio-oikeudellista tutkimusta.

Aulis Aarnion mukaan lainopille on tieteiden yhteiskunnallisessa jaossa tullut tehtäväksi vastata oikeusjärjestyksen sisältöä koskevaan kysymykseen, josta Aarnio käyttää termiä ”lainopillinen tiedonintressi”.²³ Tolosen mukaan lainoppi osallistuu voimassa olevasta oikeudesta käytävään keskusteluun, eroten esimerkiksi tuomioistuimien tulkinta- ja ratkaisutoiminnasta siten, ettei lainopilla ole tuomioistuimille ominaista ratkaisupakkoa. Lainopilla on kuitenkin sama velvoite arvioida tulkintakannanottoja ja niiden perusteluja tieteen kriteerein kuten tuomioistuimillakin.²⁴ Hirvonen tuo omassa oikeustieteen metodeja käsittelevässä teoksessaan esille myös Jürgen Habermasin tavan tarkastella oikeustieteen tiedonintressejä kolmen eri tiedonintressin kautta; teknisen-, praktisen ja emansipatorisen

²⁰ Husa – Pohjolainen 2009, s. 39.

²¹ Ks. esim. Tuori 2004, s. 1196 sekä Husa – Pohjolainen 2009, s. 32.

²² Husa – Pohjolainen 2009, s. 39-40.

²³ Aarnio 2011, s. 1-2.

²⁴ Tolonen 2003, s. 133.

tiedonintressin. Tekninen painottuu lainalaisuuksien, kausaaliselityksien ja ennusteiden tuottamiseen, praktinen tiedon siirtämiseen sukupolvelta toiselle ja emansipatorinen painottaa vapautumista perinteen kahleista ja yhteiskunnallisesta pakotuksesta.²⁵ Ilkka Niiniluoto lisää Habermasin listaan vielä neljännen tiedonintressin, teoreettisen. Sen tehtävänä on Niiniluodon mukaan systemaattisen ja kokonaisvaltaisen maailmankuvan rakentamisen päämäärää²⁶

Lähestyn tutkimusaihetta pääasiassa oikeusdogmaattisesta eli lainopillisesta näkökulmasta. Oikeusdogmatiikka on vanhin ja keskeisin oikeustieteiden haara.²⁷ Lainopillinen tiedonintressi on praktista tiedonintressiä, jonka päämääränä on tuottaa merkityksiä ja lisää ymmärrystä voimassa olevasta oikeudesta²⁸. Näen tarkastelussa myös osin sekä teoreettisen että teknisen tiedonintressin piirteitä.

Lainopillisen tutkimuksen tavoite on systematisoida ja tulkita voimassa olevaa oikeutta.²⁹ Tämän tutkimuksen pääpaino on selvittää rajavartiolain 16§:n suhdetta suhteessa Suomea velvoittaviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön. Tavoitteena on oikeusnormien sisältöä tulkiten ja systematisoiden pyrkiä arvioimaan rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen, rajanylitysliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen suhdetta mahdollisuuteen hakea kansainvälistä suojelua Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti. Tutkimuksen tulkinnallisena lähestymistapana sovellan pääasiassa systemaattista tulkintaa, mutta tutkimuksessa on myös historiallisen tulkinnan elementtejä³⁰. Systemaattisen tulkinnan lähestymistapa perustuu muun muassa oikeusnormien ja oikeudenalan yleisien oppien, lainopin teorioiden, oikeusjärjestyksen systematiikan, logiikan ja kokonaisuuden huomioimiseen, historiallisen tulkinnan tavoitteena on lainsäätäjän tarkoituksen selvittäminen lain esitöitä hyödyntämällä.

Tavoitteena on tulkita sitä, ovatko rajavartiolain 16 §:n mahdollistamat ihmisten liikkumista ja erityisesti kansainvälisen suojelun hakemista mahdollisesti rajaavat säädökset ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa. Tarkastelu painottuu erityisesti EIS:n takaamien oikeuksien arvioimiseen, mutta sivuan myös muita keskeisiä

²⁵ Habermans 1971.

²⁶ Niiniluoto 1997, s. 73.

²⁷ Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 19 ja Husa – Pohjolainen 2009, s. 36.

²⁸ Hirvonen 2011, s. 34.

²⁹ Ipid., s. 22.

³⁰ Ipid., s. 39.

ihmisoikeussopimuksia. Useissa ihmisoikeussopimuksissa on sisällöllisesti hyvin samansisältöisiä ihmisoikeuksiin liittyviä velvoitteita. Tämän vuoksi osin rinnakkainen tarkastelu on luonnollista. Tukeudun tutkimuksessani myös EIT:n ratkaisukäytäntöön. Ratkaisukäytännöllä on merkittävä vaikutus ihmisoikeusien toteutumiseen liittyvässä lainkäytön systematisoinnissa myös Suomen näkökulmasta.

Tutkielman tavoitteena on luoda selkeyttä ja parantaa kokonaiskuvaa rajavartiolain (578/2005) mahdollistamien maahantuloon liittyvien rajoitustoimien soveltamisesta ihmisoikeusnäkökulmasta. Tarkastelu pohjautuu rajavartiolain toimivaltuuksien lainsäädännöllisiin käyttöperusteisiin ja käytölle esitettyihin tarkoituksiin. Käsittelen myös rajamenettelyä välineellistetyn muuttoliikkeen hallintamenetelmänä. Tarkastelu on perusteltua siksi, koska rajamenettely toimii käytännössä yhtenä rajavartiolain 16 §:n toimeenpanomenetelmä rajanylitysliikenteen rajoittamisessa. Se kohdistuu Schengen-alueen ulkopuolisten, niin sanottujen kolmannen maan kansalaisten maahantulon kontrollointiin ja rajoittamiseen. Tarkastelun toisena puolena on kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin kuuluva oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Käsittelen tutkielmassa myös EIT:n ratkaisukäytäntöön tukeutuen sitä, millaisia tosiasiallisia kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyviä järjestelyjä alueella, raja-alueella tai kauttakulkualueella on mahdollista toteuttaa laillisesti.

Tutkielman keskeisinä lähteinä käytän Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, Suomen perustuslakia ja muuta kansallista lainsäädäntöä, Suomea sitovia EU-säädöksiä ja lainvalmisteluaineistoja. Toisen lähdekokonaisuuden muodostaa aiheesta kirjoitettu oikeudellinen kirjallisuus ja oikeudelliset vertaisarvioidut artikkelit. Tämän lisäksi aion perehtyä aiheeseen kansainvälisen oikeudenkäytön, lähinnä EIT:n ratkaisukäytännön kautta. Kolmannen lähdekokonaisuuden muodostaa EU-toimielinten ja -virastojen julkinen aineisto, jota hyödynnetään tässä tutkielmassa heikosti velvoittavana aineistona. Oikeuslähdeopillisesti noudatan Aulis Aarnion määrittelemää jaottelua vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.³¹

Aiheen ajankohtaisuudesta johtuen on tarkoituksenmukaista perehtyä myös rajavartiolain osittaisuudistuksen yhteydessä ja lain 16 §:n soveltamiseen liittyvässä päätöksenteossa

³¹ Aarnio 1989, s. 220-221.

syntyneeseen ja oikeudellisesti relevanttiin muuhun aineistoon. Lähinnä kyseeseen tulevat erilaiset ministeriöiden laatimat taustamuistiot ja mahdollisesti sekä lain laatimiseen että soveltamiseen annetut asiantuntijalausunnot.

Rakenteellisesti tutkielmani etenee niin, että johdantoluvun jälkeinen toinen luku tarkastelee kansainvälisen suojelun hakemisen oikeutta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Luvun aluksi avaan perusoikeuden käsitettä, ihmisoikeuksia osana perusoikeuksia ja perusteita, jota oikeuttavat ihmisen hakemaan kansainvälistä suojelua ja oikeutta tulla Suomeen. Luvun lopussa käyn läpi perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä.

Kolmannessa luvussa tarkastelen valtiosuvereniteettia ja siihen liittyvää oikeutta harjoittaa rajakontrollia. Avaan valtiosuvereniteetin käsitettä ja käyn lyhyesti läpi valtakunnanrajan ja alueellisen koskemattomuuden valvonnan lainsäädännöllistä perustaa. Seuraavaksi tarkastelen ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua, sekä niiden rajoittamista koskevia perusteita. Lopuksi käsittelen Schengen sopimuksen (EU) (2016/399) velvoitteiden ja Dublin-sääntelyn (EU) (2013/604) merkitystä rajakontrolliin.

Neljäs luku käsittelee rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä, eli rajavartiolain 16 §:ää. Tarkastelu keskittyy rajanylitysliikenteen rajoittamisen oikeudellisiin perusteisiin, toimivaltaan ja rajoittamisen muotoihin. Tässä luvussa tarkastelen myös kansainvälisten sopimusten, pääasiassa EIS:n asettamia periaatteita kansainvälisen suojelun piirissä olevien oikeusturvaan liittyen. Tarkastelu tapahtuu EIS:n asettamien velvoitteiden avulla. Kansainvälisen suojelun hakemisen mahdollistaminen, palautuskiellon periaate, velvoite tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaamiseen ja joukkokarkotuksen kieltö tarkastelun painopisteinä.

Viidennessä luvussa käsittelen rajamenettelyä välineellistetyn muuttoliikkeen hallintamenetelmänä. Tarkastelen luvussa rajamenettelyn EU-oikeudellista taustaa, tavoitteita ja menettelyn mahdollistamia toimintatapoja. Käsittelen tässä luvussa myös EU-tuomioistuinten tulkintakäytäntöjä liikkumisvapauden ja erityisesti kansainvälisen suojelun epäämiseen liittyvien tapausten valossa.

Viimeisessä, kuudennessa luvussa kokoan yhteen tutkimuksen keskeisimmät havainnot ja johtopäätökset tutkimuksen kohteena olevasta kokonaisuudesta.

2 KANSAINVÄLINEN SUOJELU PERUS- JA IHMISOIKEUTENA

2.1 Perusoikeuden käsitteestä

Yksinkertaisimmillaan perusoikeudet voidaan määritellä perustuslailla säädetyiksi, yksilöille kuuluviksi oikeuksiksi. Lähtökohtaisesti tavoitteena on ollut nimenomaan yksilön vapauden suojaaminen mahdollisia valtion taholta tulevia puuttumisia vastaan³². Määritelmään liitetään usein muodollisen perustuslaintasoisuuden lisäksi myös sisällöllisiä näkökohtia. Ainoastaan perustavanlaatuiset, erityisen tärkeät oikeudet ovat perusoikeuksia. Tämän lisäksi niiden tulee olla yleisiä, periaatteessa kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksien perustuslaintasoisuudesta johtuu niiden erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Koska perustuslaki on valtio- ja oikeusjärjestyksen perusta, suhtaudutaan sen muuttamiseen pidättyvästi. Perustuslakiin perustuvilla perusoikeuksilla on hierarkisesti ylempi asema suhteessa tavallisiin lakeihin. Tämän vuoksi ne muodostavat yhden oikeusjärjestyksen arvoperustoista. Lähtökohtaisesti myös perustuslainsäätämisyjärjestyksessäkin säädettävien poikkeuslakien käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi.³³

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä 5/2005 vp todetaan, ettei perustuslain muutoshankkeisiin pidä ryhtyä päivänpoliittisin perustein. Valiokunnan mietintö korostaa perustuslain vakauden ja pysyvyyden merkitystä, mutta myös sitä, että lain on annettava oikea kuva yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavista oikeudellisista perusteista.³⁴

PL 2. luku käsittelee perusoikeuksia. Pääsääntöisesti perusoikeudet koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, eivät siis ainoastaan Suomen kansalaisia. PL 6 § myös kieltää asettamasta ketään eri asemaan kansalaisuuden perusteella ilman hyväksyttävää syytä. Poikkeuksen muodostaa valtiollinen ääni- ja äänestysoikeus. Vaalilain (714/1998) 2 §:n mukaan äänioikeus valtiollisissa vaaleissa kuuluu ainoastaan täysi-ikäiselle Suomen kansalaiselle.

³² PeVM 25/1994 vp, s. 3, ks. myös PevM 10/1998 vp, s. 22, PeVL 25/2005 vp, s. 5, PeVM 5/2005 vp, s. 6.

³³ Hallberg, teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 29-30.

³⁴ PeVM 5/2005 vp, s. 2.

Vuonna 1995 toteutetun perusoikeusuudistuksen tavoitteena oli yksilön oikeuksien perustuslaintasoisien turvan laajentaminen ja vahvistaminen.³⁵ Perustuslakivaliokunta arvioikin uudistusta koskeneessa lausunnossaan, että perusoikeuksien kirjoittaminen entistä täsmällisempinä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten samanaikaisesti lisääntyneen merkityksen kanssa vahvistaa perusoikeuksien suoraa sovellettavuutta. Lisäksi valiokunta arvioi uudistuksen mahdollistavan perusoikeussäännösten lisääntyvään soveltamiseen tuomioistuimissa.³⁶

Perusoikeuksien käsitettä ja merkitystä avaa hyvin perusoikeusuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä esiintuodut uudistuksen kehittämistavoitteet ja muutostarpeet. Perustuslakiin otettiin keskeiset säädökset taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista, sekä ympäristöä koskevista oikeuksista, samoin kuin lainkäyttöä ja hallintoa koskevista oikeusturvatakeista. Uudistuksella haluttiin myös parantaa ihmisoikeussopimusten merkitystä Suomen oikeusjärjestelmässä ja selkeyttää perus- ja ihmisoikeuksien valvontajärjestelmiä lisäämällä niitä koskevat säännökset perustuslakiin. Lisäksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä tiukentamalla ja täsmentämällä haluttiin tehostaa perusoikeuksien suojaa.³⁷

Perusoikeussäännöksissä termillä ”jokainen” tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Perusoikeussäännökset koskettavat kuitenkin välillisesti myös oikeushenkilöitä. Oikeushenkilön asemaan puuttuminen voi joissakin tapauksissa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksityishenkilön oikeuksiin. Useat perusoikeudet ovat luonteeltaan sellaisia, ettei oikeushenkilön sulkeminen niiden ulkopuolelle olisi perusoikeussäännöksen toteutumisen kannalta perusteltua. Oikeushenkilön sulkeminen hallinnon ja lainkäytön oikeusturvatakeiden ulkopuolelle, tai esimerkiksi kokouksien järjestämisen mahdollistaminen ainoastaan yksityishenkilöille, rajoittaen esimerkiksi yhdistykset mahdollisuuden ulkopuolelle, eivät olisi perusteltuja eivätkä oikeudenmukaisia. Valtiota, kuntia tai julkisoikeudellisia yhteisöjä ja laitoksia ei vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti lueta kuuluvaksi perusoikeussuojan piiriin.³⁸

³⁵ HE 309/1993 vp, s. 15.

³⁶ PeVM 25/1994, s. 4.

³⁷ HE 309/1993 vp, s. 15.

³⁸ HE 309/1993, s. 23, PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp.

Lähtökohtaisesti perusoikeudet ovat luonnollisille henkilöille kuuluvia oikeuksia heidän elinaikanaan. PL 1 §:n, valtiosäännön perusarvoihin on kirjattu ihmisarvon loukkaamattomuuden periaate. Tämän vuoksi sikiöön tai alkioon kohdistuvat ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut ovat 1 §:n vastaisia.³⁹

Perustuslakivaliokunta on korostanut perusoikeussäännöksiä merkitystä myös lainsäätäjän toiminnassa todeten, että vaikka ne rajoittavat eduskunnan lainsäädännöllistä toimivaltaa, ne toisaalta edellyttävät lainsäätäjältä myös aktiivisia toimintavelvoitteita. Esimerkiksi eduskunnan budjettivallan käyttö edellyttää perusoikeussääntöjen huomioimista.⁴⁰

Perusoikeussäännökset määrittävät yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. ”Julkisen vallan” käsite kattaa lainsäädäntövaltaa-, tuomioistuINVALTAA- sekä hallintoa ja muuta julkista valtaa käyttävät tahot. PL 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen.⁴¹

2.2 Ihmisoikeudet osana perusoikeuksia

Suomen perustuslaki (731/1999) korostaa ihmisoikeuksien toteutumista. Suomen valtiosääntöä koskevassa PL 1 §:ssä todetaan, että valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapaudet ja oikeudet, sekä edistää yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta. Pykälä korostaa Suomen kansainvälisen yhteistyön osallistumisen perusteina rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamista. PL 22 § velvoittaa julkisen vallan turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. PL 23 §, joka koskee perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä poikkeusoloissa, korostaa tilapäisten poikkeuksien säätämisen rajoitteena sitä, että niiden on oltava kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita noudattavia. Perustuslakiin kirjoitettu viittaus kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin aiheuttaa sen, että rajoitukset, jotka Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset asettavat oikeuksista poikkeamiselle poikkeusoloissa (ks. erityisesti EIS 15 artikla ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7-8/1976, 48-49/1990, myöhemmin KP-sopimus) 4 artikla),⁴² tulevat

³⁹ Ipid., s. 24.

⁴⁰ PeVM 25/1994, s. 3.

⁴¹ Viljanen teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 116-117.

⁴² Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten hätätilamääräyksistä yleisesti ks. Hannikainen 1988, s. 103–143. KP-sopimuksen 4-artiklasta ks. Tarkemmin McGoldrick 1991, s. 301–327, Nowak 1993, s. 72-92, de Zayas-Möller-Opsahl 1989, s. 451-453. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta ks. esim van Dijk-van Hoof 1998, s. 730-747, Harris-O'Boyle-Warbrick 1995, s. 487-507, Pellonpää 1996, s. 444-449.

sovellettaviksi myös perusoikeuksista poikkeamiseen. Tämän seurauksena esimerkiksi ihmisoikeussopimusten sisältämä, poikkeusolojakin koskeva ajatus ehdottomista oikeuksista on saanut meillä valtiosääntöisen perustan.⁴³ Kuten kappaleen alussa aikaisemmin totesin, Suomea sitovat ihmisoikeusvelvoitteet ovat useissa kohdin nimenomaisilla erillisissä säännöksillä sidottu perustuslakiin. Tämän seurauksena voidaankin puhua ihmisoikeusvelvoitteiden valtiosääntöistymisestä.⁴⁴ Muutos on osaltaan supistanut perus- ja ihmisoikeuksien välisiä eroja.⁴⁵

Ihmisoikeuksien asema Suomessa on kehittynyt vuosikymmenten kuluessa globalisaation ja kansainvälisen yhteistyön laajentumisen myötä samalla, kun Suomi on sitoutunut erilaisiin ihmisoikeuksia koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Ehkä merkittävimmät muutokset ovat seurausta Suomen liittymisestä EIS:een vuonna 1990⁴⁶ ja vuonna 1995 toteutettu perusoikeusuudistus. Perusoikeusuudistuksen tavoitteeksi asetettiin kotimaisen perusoikeussäännösten kehittäminen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten henkeä noudattavalla tavalla.⁴⁷ Esimerkiksi EIS 1 artikla korostaa valtioiden velvollisuutta kunnioittaa ihmisoikeuksia. 1 artiklan mukaan sopimuksen osapuolet takaavat kaikille lainkäyttöpiiriinsä kuuluville sopimuksessa määritellyt oikeudet ja vapaudet. Ne kuuluvat kaikille, eivät ainoastaan esimerkiksi oikeustoimikelpoisille henkilöille tai oman maan kansalaisille.⁴⁸

Perusoikeusuudistuksessa kansainvälisiin sopimuksiin perustuvien ihmisoikeuksien ja Suomen perustuslakiin kirjattujen perusoikeuksien keskinäinen harmonisointi toteutettiin tunnistettavasti. Perusoikeuksia esitettiin useissa kohdin laajennettaviksi ja täsmennettäväksi ihmisoikeussopimusten velvoittamaan suuntaan.”⁴⁹

Hallituksen esityksessä esimerkkeinä perusoikeusjärjestelmän täydentämisestä EIS:n keskeisimmillä sovellutusalueilla tuodaan esiin muun muassa vapaudenriistoa ja

⁴³ Viljanen Veli-Pekka 2001, s. 270.

⁴⁴ Ks. kokoavasti Viljanen 1996, s. 806813. Ks. myös Scheinin 1996, s. 276, joka luonnehtii ihmisoikeussopimusten suomessa saamaa valtiosääntöistä asemaa englanninkielisellä ilmaisulla ”*semi-constitutional status*”.

⁴⁵ Viljanen Veli-Pekka 2001, s. 270.

⁴⁶ Viljanen Veli-Pekka 1996, s. 793-797.

⁴⁷ Ks. KM 1992:3, s.88-96, 155-164. Ks. myös Viljanen 1991b, s. 54-58 ja 1996, s. 788-792.

Perusoikeusuudistuksen valmisteluprosessin vaiheista ks. tarkemmin Niemivuo 1997, s. 229-240 ja 1998, s. 92-103.

⁴⁸ Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 8.

⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 39.

oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat säännökset. Molemmat saavat tulkinnallista tukea EIS:ssa olevien vastaavien säännösten tulkinnoista. Ihmisoikeussopimuksia noudattaen myös muun muassa perusoikeuksien henkilöllistä soveltamista laajennettiin Suomen kansalaisista pääsääntöisesti kaikkiin valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin. Ihmisoikeuksien asemaa pyrittiin vahvistamaan osana oikeusjärjestystä. Oikeuksien turvaamisvelvollisuuteen ja valvontaan liittyvät säännökset laajennettiin koskemaan myös kansainvälisiä ihmisoikeuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäväksi annettiin valvoa ihmisoikeuksien toteutumista, samoin kuin perustuslakivaliokunnan velvoitteeksi annettiin tutkia muun muassa lakiehdotusten suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.⁵⁰

EIS on vaikuttanut sisällöllisesti varsin merkittävästi Suomen perustuslakiin. Esimerkiksi perusoikeuksia koskevan PL 2. luvun säännökset ovat valtaosin johdettavissa EIS:sta. Lainsäädännön alaan kuuluvilta osin EIS lisäpöytäkirjoineen on Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena. Perustuslakivaliokunnan lausuman pohjalta sopimus on ”valtionsisäisesti samassa asemassa kuin lait yleensä”.⁵¹ Sopimusta voidaan ja sitä tulee soveltaa lakina viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa.⁵²

Perustuslakivaliokunta korosti perusoikeusuudistusta koskeneessa mietinnössään, etteivät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunta totesi myös uudistuksen lähentävän entisestään Suomen perusoikeusjärjestelmää sisällöllisesti suhteessa kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin korostaen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien tulkinallisen harmonisoinnin tärkeyttä.⁵³ Perustuslakivaliokunnan lausunto johtaa siihen, ettei perusoikeuden rajoitusta voi pitää perustuslainmukaisena, jos se loukkaa Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia. Hallituksen esityksessä asiaa tarkasteltiin yleisellä tasolla perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien yhteisvaikutuksena, johtaen ihmisoikeusvelvoitteiden perusoikeuksia rajoittava vaikutus nimenomaan ihmisoikeusvelvoitteiden kansainvälisoikeudelliseen sitovuuteen.⁵⁴ Hallituksen esityksessä korostetaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien toisiaan täydentävää luonnetta. Perusoikeuksien

⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 39.

⁵¹ PeVL 2/1990 vp, s. 2.

⁵² Pellonpää et al., 2018, s. 64.

⁵³ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁵⁴ Viljanen Veli-Pekka 2001, s. 266.

rajoittaminen on mahdollista ainoastaan ihmisoikeusvelvoitteiden sallimissa rajoissa. Jos näistä rajoista poiketaan, syyllistyy valtio kansainvälisten velvoitteiden rikkomiseen.⁵⁵

Perusoikeusjärjestelmällä ja kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla on keskinäisriippuvuudesta huolimatta itsenäisyys toisiinsa nähden. Yksittäisen perusoikeussäännöksen ja vastaavan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät välttämättä ole yhteneväisiä, vaikka niiden sanamuodot vastaisivatkin toisiaan. Ihmisoikeussopimusten tulkinnat määräytyvät viime kädessä kansainvälisten valvontaelinten päätöksissä. Valtiot voivat harkintamarginaalinsa puitteissa säännellä, ja osin myös rajoittaa oikeuksia syyllistymättä kansainvälisten velvoitteiden rikkomiseen. Yleensä valtion harkintavaltaan sisältyy myös päätösvalta määrittellä se, minkä tasoilla säännöksillä ihmisoikeuksia koskeva valtion sisäinen sääntely toteutetaan. Perustuslain perusoikeussäännökset puolestaan määrittävät tarkasti perusoikeuksiin puuttumisen liittyvät valtion sisäisen normiston hierarkkiset tasot. Suomessa perusoikeuksia koskeva tarkempi sääntely toteutetaan eduskuntalailla. Merkittävät perusoikeuksien rajoitukset voidaan toteuttaa ainoastaan perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslaki asettaa perusoikeuksiin puuttumiselle usein pidemmälle meneviä rajoituksia, kuin kansainväliset ihmisoikeussopimukset vastaavasti tekevät. Yksilön kannalta perus- ja ihmisoikeusjärjestelmät täydentävät toisiaan. Kansainvälisiä velvoitteita rikkomatta perusoikeuksia ei voi rajoittaa enemmän, kuin ihmisoikeusvelvoitteet sallivat.⁵⁶

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittelevät tyypillisesti yksilön oikeuksille kansainvälisesti noudatettavan vähimmäistason. Esimerkiksi Euroopan alueellisissa ihmisoikeussopimuksissa vähimmäistaso voi olla korkea. Kansallisille toimijoille jää kuitenkin liikkumavaraa oikeuksien määrittämisessä ja rajoittamisessa. Kansallisen perusoikeusjärjestelmän tehtäväksi jää usein määrittää kansainvälisten sopimusten edellyttämää vähimmäistasoa korkeampi yksilön oikeuksien suojan taso, eli ne yksilön oikeuksia koskevat paremmat ehdot, joista kansallisesti halutaan sopia.⁵⁷

⁵⁵ HE 309/1993 vp, s. 40.

⁵⁶ HE 309/1993 vp, s. 39-40.

⁵⁷ Viljanen Veli-Pekka 1996, s. 797-798.

2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Perusoikeuden rajoittaminen tarkoittaa käytännössä perusoikeussäännöksen määrittelemän oikeuden kaventamista tai perusoikeussäännöksen suojaaman yksilön oikeusasemaan puuttumista julkisen vallan toimenpitein. Myös perusoikeuksien rajoittaminen on siis mahdollista perustuslain määrittelemissä puitteissa.⁵⁸

Perusoikeuksia voidaan joutua rajoittamaan niin sanotussa kollisiotilanteessa. Kollisiotilanne tarkoittaa tilannetta, jossa perusoikeuden käyttämistä rajoittavana tekijänä toimii toisten ihmisten perusoikeudet. Kollisiotilanteet ratkaistaan punninnalla. Pyritään ratkaisuun, joka turvaisi mahdollisimman hyvin kaikkien kilpailevien perusoikeuksien samanaikaisen toteutumisen. Kollisioita joudutaan ratkaisemaan sekä lakeja säädettäessä, että niitä sovellettaessa.⁵⁹

Suomessa on yhdistymisvapaus perustuslain yhdistymisvapaussäännöksen perusteella. Yhdistyslaki (503/1989) rajaa kuitenkin yhdistymisvapauden käyttämistä. Sotilaalliset yhdistykset ovat kokonaan kielletty ja ampumaseurat ovat luvanvaraisia. Valtion virkamieslaissa (750/1994) rajoitetaan työnantajavirkamiesten oikeutta toimia työntekijöiden edunvalvontayhdistyksessä. Rikoslaissa (39-001/1889) kielletään puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen kantahenkilökuntaan kuuluvia sotilaita kuulumasta jäsenenä poliittiseen puolueeseen tai puoluepoliittista toimintaa harjoittavaan tai tukevaan yhdistykseen. Esimerkit osoittavat, että yhdistymisvapaus on pääsääntö, johon on voitu tehdä lailla säätäen yksittäisiä rajoituksia, pääsääntöjä kuitenkin perustaltaan heikentämättä. PL määrittelee, millä tavoin ja kuinka paljon yhdistymisvapautta voidaan rajoittaa.⁶⁰

PL määrittelee rajat sille, kuinka perusoikeuksiin voidaan puuttua, tai rajoittaa niitä tavallisella lailla. Niin sanotut perusoikeuspoikkeukset rajoittavat tai puuttuvat perusoikeuteen laajemmin kuin perustuslaki sallii tavallisella lailla tehtävän. Nämä lähtökohtaisesti kielletyt rajoitukset voidaan toteuttaa poikkeuslailla, eli säätämällä ne perustuslainsäätämisyjärjestyksessä käsitellyllä lailla, muuttamatta samalla kuitenkin perustuslain tekstiä. Menettelyn edellytyksenä on, että poikkeukset pysyvät PL:n edellyttämällä tavalla rajattuina.

⁵⁸ Viljanen Veli-Pekka 2001, s. 14.

⁵⁹ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 139, Viljanen 2001, s.136-159, Husa 2008, s. 16-21.

⁶⁰ Ks. tarkemmin Tuori 1999, s. 433–459.

Perusoikeuspoikkeuksen muodollinen perustuslainvastaisuus poistuu käytettäessä perustuslain säätämisyjärjestystä, vaikka perusoikeuspoikkeus jää edelleen sisällöllisesti ristiriitaan perusoikeussäännöksen kanssa. Poikkeuslakimenettelyn käyttäminen ei kuitenkaan mahdollista puuttumista esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen, kuten hallituksen esityksessä (HE 1/1998) Suomen uudeksi hallitusmuodoksi todetaan.⁶¹

PL:ssa on säännös myös niin sanotuista perusoikeuksista tehtävistä tilapäisistä poikkeuksista. Tämä PL 23 § koskee sellaisia lailla säädettäviä tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen tai aseelliseen hyökkäykseen lain mukaan rinnastettavien, kansakuntaa uhkaavien poikkeusolojen aikana, ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.⁶²

PL 23 §:ssä säädetyt tilapäiset poikkeukset tarkoittavat syvemmälle perusoikeuksiin puuttumista, kuin normaalioloissa tavallisella lailla olisi mahdollista. Kansakuntaa uhkaavissa poikkeusoloissa on kuitenkin nähty tarpeelliseksi tällaisten poikkeusten säätäminen tavallisilla lailla tilapäisesti. Ilman erityistä PL:ssa annettua valtuuttavaa säännöstä puuttuminen perusoikeuksiin olisi toteutettavissa ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä, eli poikkeuslailla. PL 23 §:ssä pykälässä tarkoitettut tilapäiset poikkeukset rinnastuvat aineelliselta laajuudeltaan varsinaisiin perusoikeuspoikkeuksiin, mutta eroavat niistä siten, että ne voidaan toteuttaa tavallisella lailla.⁶³

Useat kansainväliset ihmisoikeussopimukset erottelevat oikeuden rajoittamisen, oikeudesta poikkeamisen ja oikeuden syrjäyttämisen. Rajoitus mahdollistaa normaalioloissa oikeudellisten edellytysten täytyessä rajoittaa tai puuttua ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeuteen. Esimerkiksi EIS:ssa ja KP-sopimuksessa on useita artikloita, jotka sisältävät rajoituslausekkeen. Se koostuu vaatimuksesta rajoituksen perustamisesta lakiin, hyväksyttävien rajoitusperusteiden luettelosta sekä vaatimuksesta, että rajoitusten tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömiä. Poikkeamisen käsitettä käytetään viitattaessa laaja-alaisempaan, vain vakavissa kriisioloissa mahdolliseen sopimusvelvoitteiden syrjäyttämiseen.

⁶¹ Poikkeuslakijärjestelmästä uudessa perustuslaissa ks. Jyränki 2000, s. 173-175, Saraviita 1998, s. 1111-1122, ja 2000, s. 352-359, Viljanen 1999, s. 961-972. Vrt. myös Sipponen 2000, s. 388-392. Poikkeuslakijärjestelmän taustasta ks. Jyränki 1989, s. 492-511 ja 1990, s. 49-66.

⁶² Perustuslain 23 §:stä ks. tarkemmin Tuori 1999, s. 677-681. Ks. myös Viljanen 1996, s. 808-811.

⁶³ Viljanen Veli-Pekka 2001, s. 17-18.

Tämä mahdollisuus sisältyy muun muassa EIS 15 artiklaan ja KP-sopimuksen 4 artiklaan.⁶⁴ EIS 15 artikla koskee sopimusvelvoitteista poikkeamista hätätilan aikana ja KP-sopimuksen 4 artikla kansakunnan olemassaoloa uhkaavaa yleistä hätätilaa.

Osa PL:n perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu niin, ettei niiden rajoittaminen ole sallittua tavallisella lailla. Tällaisia perusoikeussäännöksiä ovat täsmällisen kiellon muotoon laaditut säännökset. Osa ehdottomistakin kielloista jättää kuitenkin lainsäätäjälle jonkin verran liikkumavaraa. Esimerkiksi PL 6.2 §:n syrjintäkielto kieltää eri asemaan asettamisen ilman hyväksyttävää perustetta. Lainsäätäjällä on siten mahdollisuus arvioida tällaisen hyväksyttävän perusteen sisältöä. Arviointi on hyvin samankaltaista kuin oikeuden muotoon kirjoitetun perusoikeuden rajoitusten sallittavuuden arviointi⁶⁵. PL:n velvoittavuus voi kohdistua eri tavoin viranomaiseen ja lainsäätäjään. Henkilökohtaiseen koskemattomuuteen puuttuminen ja vapaudenriistoa ja työstä erottamista koskeva sääntely on ehdotonta erityisesti lakiin perustuvan syyn velvoittavuuden vuoksi. Kiellot kohdistuvat ehdottomina viranomaisiin, mutta antavat lainsäätäjälle harkintavaltaa säädettäessä perusteista, joihin säännösten tarkoittamat rajoitukset voivat perustua. Sen sijaan esimerkiksi kuolemanrangaistuksen ja taantuvan rikoslain kielto ovat yksiselitteisiä. Kuolemanrangaistusta ei voida säätää tavallisella lailla rangaistukseksi, eikä tuomioistuimien tuomita ketään kuolemaan. Myös rikoslain taannehtiva säätäminen ja soveltaminen ovat kielletty.⁶⁶

Perustuslakivaliokunta laati vuoden 1995 perusoikeusuudistusta koskeneeseen mietintöönsä perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden luettelon. Valiokunnan mietinnössä esitetty luettelo voidaan tiivistää seuraavasti⁶⁷:

1. Lailla säätämisen vaatimus: rajoitusten tulee perustua eduskuntalakiin.
2. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus: rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä.
3. Hyväksyttävyyysvaatimus: rajoitusperusteinen tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia.

⁶⁴ Ks. esim. KM 1992:3, s. 134-135.

⁶⁵ Viljanen 2010, s. 493-515.

⁶⁶ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 140, Viljanen 1998, s. 287-288, PeVL 23/1997 vp.

⁶⁷ Ks. myös Viljanen 1998, s. 292-293 ja 1999, s. 161-180, Jyränki 2000, s. 294-295, Lämsineva 1999, s. 501-506, Manninen 1999, s. 401-410, Liisa Nieminen 1999, s. 115-116, Saraviita 1998, s. 101-103 ja 2000, s. 106-107, Jukka Viljanen 1995, s. 378-379.

4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus: Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta.
5. Suhteellisuusvaatimus: Rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.
6. Oikeusturvavaatimus: Perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus: Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁶⁸

Perusoikeusrajoitusten on täytettävä kaikki ylläluettelut vaatimukset. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Myös muita seikkoja voidaan huomioida lakiehdotuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten sallittavuutta arvioitaessa. Perustuslakivaliokunnan määrittelemät seikat ovat samansuuntaisia EIT:n käyttämien ihmisoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden arviointikriteereiden kanssa.⁶⁹ Rajoitusedellytysten luettelo voidaan soveltaa suoraan oikeuden muotoon kirjoitettujen perusoikeuksien rajoittamisen arviointiin. Ehdottomiksi ja täsmälliseksi kielloiksi kirjoitettujen perusoikeussäännöksiä arviointia se ei kuitenkaan koske.⁷⁰

Useat perusoikeussäännökset sisältävät lausekkeen, joka edellyttää perusoikeuden rajoittamisen tai sen käytön sääntelyn tapahtuvan lailla tai lain nojalla. Lausekkeesta käytetään nimitystä lakivaraus.⁷¹ Perustuslakivaliokunnan, joka käyttää Suomen uutta hallitusmuotoa koskeneessa mietinnössään lakivaruksista termiä lakiviittaus, mukaan⁷² näillä lakiviittauksilla voi olla itsenäistä oikeudellista merkitystä ainakin neljässä suhteessa:

1. Lakiviittauksella perustuslaissa tarkoitettu asia *pidätetään* lain alaan. Samalla rajoitetaan eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi ja alemman asteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä lakiviittauksesta tarkoitetuista asioista.

⁶⁸ PeVM 25/1994, s. 5.

⁶⁹ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 146, Viljanen Jukka 1995, s. 377-379 ja 2005, s. 461-520.

⁷⁰ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 146.

⁷¹ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 164, Viljanen 1991, s. 527-543 ja 2001, s. 30-36.

⁷² PeVM 10/1998 vp, s. 10-12.

2. Toiseksi lakiviittaukseen saattaa sisältyä lainsäätäjälle osoitettu *valtuus* antaa tavallisella lailla perustuslaissa tarkoitettua pääsäännöstä joiltakin osin poikkeavia säännöksiä.
3. Lakiviittaus voi sisältää myös lainsäätäjän toimivaltaa *rajoittavia* säännöksiä.
4. Lakiviittaus voi sisältää myös lainsäätäjälle asetetun *toimeksiannon*.

Perusoikeussäännöksiin sisältyvät lakivaraukset voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin: 1. yksinkertaiset lakivaraukset, 2. kvalifoidut eli yksilöidyt lakivaraukset ja 3. sääntelyvaraukset.⁷³

Yksinkertaiset lakivaraukset mahdollistavat perusoikeuden rajoittamisen lailla tai lain nojalla, mutta eivät rajoita lainsäätäjän harkintavaltaa. Perusoikeusuudistuksessa yksinkertaisten lakivarausten käyttöä ei nähty mahdolliseksi. Yksinkertaisia lakivarausta ei pidetty nykyaikaisen perusoikeussääntelyn vaatimusten mukaisena.⁷⁴ Yksilöidyt eli *kvalifoidut lakivaraukset* sisältävät perusoikeuden rajoitusvaltuuden lisäksi myös lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia kriteereitä. Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittellä mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti lainsäätäjälle suotu rajoitusmahdollisuus. Tavoitteena on ollut rajoittaa perusoikeuden rajoitusvaltuus kaikkein välttämättömään.⁷⁵ Kvalifoidut lakivaraukset rajaavat lainsäätäjän mahdollisuutta perusoikeuden rajoittamiseen huomattavasti tiukemmin kuin ilman tällaista lakivarausta kirjoitetut perusoikeussäännökset.⁷⁶ *Sääntelyvarauksella* ei suoranaisesti oikeuteta rajoittamaan perusoikeutta. Sillä viitataan lainsäätäjän tehtävään antaa perusoikeuden käyttöä koskevia tarkempia säännöksiä. Sääntelyvarauksen lähtökohtana on, ettei perustuslain perusoikeussäännös yksinään riitä turvaamaan perusoikeutta käytännössä. Säännös edellyttää lisäksi myös muita lainsäädännöllisiä järjestelyjä, jotta yksilö voi täysimääräisesti käyttää perusoikeuttaan. Perusoikeuden täsmällinen sisältö rakentuu perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta.⁷⁷ Sääntelyvarauksissa ei ole kyse perusoikeuden rajoittamisvaltuuksista, vaan nimenomaan perusoikeuden käytön sääntelystä.⁷⁸

⁷³Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 166, Viljanen 1991, s. 530-532 ja 2001, s. 27-36.

⁷⁴ HE 309/1993 vp, s. 14, PeVM 25/1994 vp, s. 4.

⁷⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 5.

⁷⁶ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 167.

⁷⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 5-6.

⁷⁸ Viljanen Veli-Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 169.

2.4 Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen periaatteet perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa

Ihmisoikeussopimuksien ominaispiirre on, että näihin sopimukseen sitoutuneet valtiot ovat sitoutuneet turvaamaan kaikille oikeudenkäyttöpiirissään oleville ihmisille joitakin erityisen tärkeitä oikeuksia. Lähes poikkeuksetta ihmisoikeussopimukset edellyttävät niissä taattujen oikeuksien turvaamista kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville huolimatta siitä, onko henkilön kansalaisuusvaltio liittynyt sopimukseen vai ei.⁷⁹

Suomessa on perinteisesti katsottu, että Suomen solmimat kansainvälisoikeudelliset sitoumukset ovat osa maan sisäistä oikeutta silloin, kun ne on kotimaista norminasettamismenettelyä käyttäen muunnettu tai siirretty osaksi valtiosisäistä oikeutta. Suomessa on kuitenkin säännönmukaisesti siirretty ainakin kaikki viranomaiskoneiston ulkopuolelle vaikuttavat kansainväliset sopimukset osaksi Suomen oikeusjärjestystä. Yleisimmin tämä tapahtuu Suomessa inkorporaationa, eli säätämällä laki tai asetus siitä, että kyseisen sopimuksen määräykset ovat ”voimassa” myös Suomessa. Siis osa kotimaista oikeusjärjestystä. Vaikka kansainväliset sopimukset yleisesti inkorporoidaan, asettaa PL 22 § joka tapauksessa kaikille julkisen vallan käyttäjille velvollisuuden turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. PL 22 § kattaa Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kokonaisuudessaan riippumatta siitä, kuinka ne on voimaansaatettu.⁸⁰

Kansainvälisen sopimuksen asema oikeusnormien kotimaisessa hierarkiassa määräytyy Suomalaisen käytännön mukaan sopimuksen voimaansaattamissäädöksen hierarkiatasoa noudattaen. Laintasoisesti voimaansaatetut sopimukset ovat siten voimassa Suomessa eduskunnan säätämän lain kanssa samantasoisina säädöksinä ja asetuksella voimaansaatetut sopimukset ovat puolestaan asetuksentasoisia.⁸¹ Perustuslakivaliokunta antoi EIS:n hyväksymisen yhteydessä antamassaan lausunnossa tukensa tälle kannalle. Valiokunta myös selvensi inkorporaation oikeusvaikutuksia toteamalla, että ainakin kaikki lailla inkorporoidun ihmisoikeussopimuksen varsinaiset ihmisoikeusmääräykset kuuluvat perustuslakien mielessä ”lainsäädännön alaan” ja ovat siten laintasoisen voimaansaattamisen piirissä.⁸²

⁷⁹ Scheinin Martin, Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista, teoksessa ihmisoikeudet 2000-luvulla, sopimuksia ja asiakirjoja 2002, s. 1.

⁸⁰ Ipid., s. 2-3.

⁸¹ Scheinin Martin, Ihmisoikeussopimuksista ja muista ihmisoikeusasiakirjoista, teoksessa ihmisoikeudet 2000-luvulla, sopimuksia ja asiakirjoja 2002, s. 4-5.

⁸² PeVL 2/1990 vp, s. 2, Pellonpää et al. 2018, s. 59.

Perustuslakivaliokunta korosti EIS:sta antamassaan lausunnossa muun muassa ihmisoikeusystävällisen lain tulkinnan merkitystä todeten, että sekä lain tulkinnassa että soveltamisessa tulee pyrkiä Suomen kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusvelvoitteita mahdollisimman hyvin vastaavaan lopputulokseen.⁸³ Periaate on saanut jo aikaisemmin todetusti perusoikeusuudistuksen myötä vahvistuksen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista turvaavan PL 22 §:n sisällössä.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2012/C 362/02) 52.3 artikla määrittelee perusoikeuskirjan ja EIS:n takaamien ihmisoikeuksien suojan keskinäisen suhteen. Artiklassa todetaan, että perusoikeuskirjan oikeuksien vastatessa EIS:ssa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin EIS:ssa. Unionilla ei ole kuitenkaan rajoitteita myöntää EIS:ssa määriteltyä laajempaa ihmisoikeuksien suojaa. EU:n peruskirjan soveltamisen näkökulmasta EIS:ssa määritellään ihmisoikeuksien vähimmäistaso, jota voidaan unionin oikeudessa laajentaa⁸⁴.

EIS:n oikeudellinen asema voi näyttäytyä kansalaisen näkökulmasta jopa hieman sekavana. Koska EU ei ole liittynyt EIS:een, ei sitä voida pitää muodollisesti unionin oikeusjärjestykseen sisältyvä oikeudellisena välineenä⁸⁵. Tästä huolimatta EIS:ssa tunnustetut perusoikeudet ovat EU:n yleisiä oikeusperiaatteita, ja niillä on ratkaisevan tärkeä asema EU:n oikeusjärjestelmässä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (2016/C 202/01, myöhemmin SEU) 6 artiklan 3 kohdassa todetaan, että EIS:ssa taatut ”ja jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta.”

Euroopan Unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksia voidaan tietyin edellytyksin rajoittaa. Sen mukaan perusoikeuskirjassa määriteltyjen oikeuksia ja vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan lailla kyseessä olevien oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatetta noudattaen rajoituksia voidaan laatia vain niiden ollessa välttämättömiä ja niin, että vastaavat tosiasiallisesti unionin määrittelemiä

⁸³ PeVL 2/1990 vp, s. 3.

⁸⁴ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), 2019, s. 23.

⁸⁵ Euroopan unionin tuomioistuin, yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, Tele2 Sverige AB vastaan Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vastaan Tom Watson ym. [suuri jaosto], 21. joulukuuta 2016, 127 kohta; Euroopan unionin tuomioistuin, C-601/15 PPU, J. N. vastaan Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [suuri jaosto], 15. helmikuuta 2016, 45 kohta; Euroopan unionin tuomioistuin, C-501/11 P, Schindler Holding Ltd ym. vastaan Euroopan komissio, 18. heinäkuuta 2013, 32 kohta; Euroopan unionin tuomioistuin, C-571/10, Servet Kamberaj vastaan Istituto per l’Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) ym. [suuri jaosto], 24. huhtikuuta 2012, 59–62 kohta.

yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Perusoikeuskirja ei määrittele oikeuksia, joita ei voida rajoittaa lainkaan. Perusoikeuskirjan määrittelemiä oikeuksia ei voi käyttää toisen ihmisen arvon loukkaamiseen. Ihmisarvo kuuluu perusoikeuskirjassa vahvistettuihin olennaisiin oikeuksiin. Tämä johtaa siihen, että perusoikeuskirjan ihmisarvoa koskeva 1 artikla on absoluuttinen oikeus, jota ei voida rajoittaa eikä loukata silloinkaan, kun jotain muuta oikeutta rajoitetaan. Perusoikeuskirjassa on myös muita absoluuttisia oikeuksia. Tällaisia ovat kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kielto, orjuuden ja pakkotyön kielto, omatunnon ja uskonnon vapaus, syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen, laillisuusperiaate ja kielto syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta. Kaikkia näitä oikeuksia, joilla on vastine myös EIS:ssa, voidaan pitää rajoittamattomina absoluuttisina oikeuksina.⁸⁶

Pääsääntöisesti ainoastaan ihmiset voivat vedota perusoikeuskirjan säännöksiin, mutta joissakin tilanteissa myös yksityisillä oikeushenkilöillä kuten yrityksillä on myös mahdollisuus vedota niihin.⁸⁷

EIS:ssa pääsääntöisesti ne sopimusmääräykset, joita on mahdollista rajoittaa, on laadittu niin, että artiklan ensimmäinen kappale ilmaisee turvatus oikeuden. Tarvittaessa toisessa kappaleessa on määritelty perusteet ja edellytykset, joiden mukaisesti oikeuden nauttimista voidaan rajoittaa.⁸⁸

Rajoitusten tulee olla lähtökohtaisesti lain sallimia tai laissa säädettyjä. Suomessa eduskuntalain lisäksi myös asetusta voidaan tulkita EIS:n soveltamisen näkökulmasta ”laiksi”. Tosin eduskuntalaki täyttää paremmin laillisuusvaatimuksen taustalla olevan rule of law-periaatteen. Eduskuntalaki on myös perustuslain määrittelemä nimenomainen edellytys

⁸⁶ Oikeusministeriö, Euroopan unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen 2020, s. 19.

⁸⁷ Katso esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuin, C-279/09, DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH vastaan Saksan valtio, 22. joulukuuta 2010, 52 kohta.

⁸⁸ Tällaisia määräyksiä ovat 8–11 artiklat. Samantapaisia elementtejä sisältyy eräisiin muihinkin määräyksiin, erityisesti ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaan ja neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklaan. Siltä osin kuin koskee oikeutta liikkua vapaasti valtion alueella ja valita siellä asuinpaikkansa sisältyy viimeksi mainittuun artiklaan normaalin rajoituslausekkeen lisäksi määräys (4 kappale) ”erityisalueilla” mahdollisista rajoituksista. Tästä oli kysymys suuren jaoston tapauksessa *Garib v. Alankomaat* (2017). Ks. Pellonpää et al., s. 1103–1104.

perusoikeussäännöksiin sisältyvälle lakivaraukselle.⁸⁹ Laille asetettuja laadullisia edellytyksiä ovat *tarkkarajaisuus ja ennustettavuus*. Lakiin perustuvalla rajoituksella on myös oltava *hyväksyttävä päämäärä*. Rajoituksen tulee palvella lakiin kirjoitettuja, rajoituslausekkeessa mainittuja päämääriä. Rajoituksen välttämättömyyttä arvioitaessa merkitystä on myös sillä, mitä päämääriä rajoituksen katsotaan palvelevan.⁹⁰ Hyväksyttäviin syihin perustuvien rajoitusten tulee olla *välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa*⁹¹. Puuttumisen tulee myös olla oikeassa suhteessa päämäärään, ja sille on oltava sekä riittävät, että hyväksyttävät päämäärät. EIT:n ratkaisuissa usein viitattuun oppi valtion harkintamarginaalista liittyy välttämättömyyedellytyksiin.⁹² Kansalliseen turvallisuuteen⁹³ ja keskeisiin yhteiskuntapoliittisiin ratkaisuihin⁹⁴ liittyvissä kysymyksissä harkintamarginaali on suhteellisen laaja. Harkintamarginaalia rajoittaa suhteellisuusperiaate, jota valtion on noudatettava. Vaikka oikeuksien rajoittaminen olisi sinänsä hyväksyttävää, saattavat tavoiteltuihin päämääriin suhteutettuna liian pitkälle menevät rajoitukset loukata ihmisoikeussopimusta.⁹⁵

EIS mahdollistaa sopimusvelvoitteista poikkeamisen hätätilan aikana. EIS 15 artiklan mukaan sopimusvelvoitteista poikkeaminen on mahdollista sodan tai muun yleisen hätätilan aikana niiden uhatessa kansakunnan elämää. Edellytyksenä on, etteivät toimet ole ristiriidassa muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

15 artikla rajaa poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle kuitenkin EIS 2 artiklan mukaisen oikeuden elämään, lukuun ottamatta laillisten sotatoimien johdosta aiheutuneita kuolemantapauksia. Sopimuksesta poikkeamisen kieltö koskee myös kidutuksen kieltoa

⁸⁹ Tämä onkin selvän ero EIS:n mukaisten rajoituslausekkeiden ja Suomen perusoikeusjärjestelmän tuntemien lakivarausten (esim. PL 15 §: ”Omaisuuksien pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttävä korvausta vastaan säädetään lailla.”) välillä.

⁹⁰ Pellonpää et al. 2018, s. 352-357.

⁹¹ Vaikka lähtökohtaisesti välttämättömyyttä ei ole tarpeen tutkia, mikäli hyväksyttävä rajoitusperuste puuttuu, on tuomioistuimien toisinaan ottanut kantaa myös välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseen hyväksyttävän rajoitusperusteen puuttumisesta huolimatta. Tapauksessa *Baka v. Unkari* (2016) suuri jaosto viittaa esimerkkinä juuri lausutusta.

⁹² Pellonpää et al. 2018, s. 357.

⁹³ Vrt. esim. *Leander v. Ruotsi* (1987), kohta 67 (” Having regard to the wide margin of appreciation available to it, the respondent State was entitled to consider that in the present case the interests of national security prevailed over the individual interests of the applicant...”).

⁹⁴ ” The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature’s judgement as to what is ‘in the public interests’ unless that judgement be manifestly without reasonable foundation. “ Tapaus *James ym v. Yhdistynyt kuningaskunta* (1986), kohta 46. Ks. *Biao v. Tanska* (2016), kohta 93 (” A wide margin is usually allowed to the State when it comes to general measures of economic or social strategy.”).

⁹⁵ Pellonpää et al. 2018, s. 361.

koskevaa 3 artiklaa, orjuuden ja pakkotyön kieltoa koskevaa 4 artiklaa ja 7 artiklaa, joka koskee taannehtivan rikoslainsäädännön kieltoa.

15 artikla velvoittaa sopimusosapuolen ilmoittamaan Euroopan neuvoston pääsihteerille EIS:sta poikkeamisen ja poikkeamisen syyt. Osapuolia sitoo myös ilmoitusvelvollisuus poikkeamisesta luopumisesta ja EIS:n määräyksien täysimääräisestä noudattamisesta. Hätätilapoikkeukset eroavat käsitteellisesti EIS:n joidenkin artikloiden sisältämisestä, oikeuden sisältöä määrittelevistä rajoituslausekkeista⁹⁶. Tällaisia ovat esimerkiksi yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta koskevan 8 artiklan 2 kappale. Se mahdollistaa pääsäännöstä poikkeamisen lain salliessa ja silloin, kun se koetaan välttämättömäksi maan turvallisuuden tai taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojelemiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. 15 artiklan soveltamisen on tarkoitettu tapahtuvan hyvin poikkeuksellisesti, vaikka valtiolla on laaja harkintavalta arvioida sitä, milloin kansakunnan elämä on uhattuna.⁹⁷

15 artiklan mukaisen hätätilan aikana on mahdollista poiketa muista sopimusmääräyksistä ainoastaan siinä laajuudessa, kuin tilanne välttämättä vaatii. Rajoitukset on pyrittävä minimoimaan sekä ajallisesti että sisällöllisesti. Rajoituksen välttämättömyyttä arvioitaessa on noudatettava suhteellisuusperiaatetta huomioiden se, että sovellettavien rajoitusten hyväksyttävyyden riippuu hätätilan asteesta. Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomioita rajoitusten kohteeksi joutuneen käytössä oleviin oikeussuojakeinoihin sekä menettelyllisiin takeisiin. Mitä paremmat ne ovat, sitä alhaisemmalla kynnyksellä voidaan henkilökohtaiseen vapauteen liittyvät rajoitukset hyväksyä.⁹⁸

EIS 15 artikla kieltää rajoitukset, mikäli ne ovat ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa. Rajoitteita asettavia kansainvälisiä velvoitteita on esimerkiksi niillä valtiolla, jotka ovat sekä KP-sopimuksen että EIS:n osapuolia. KP-sopimuksen 4 artikla, joka koskee yleistä hätätilaa, rajaa EIS 15 artiklaa tiukemmin oikeudet,

⁹⁶ Pellonpää et al. 2018, s. 1040.

⁹⁷ "It falls in the first place to each Contracting State, it is responsibility for life of nation, with its responsibility for 'the life of...nation', to determine whether that life is threatened by a 'public emergency' and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome that emergency. ... In this matter article 15 § 1 leaves those authorities a wide margin of appreciation. "Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta (1978), kotha 207. Margin of appreciation -doktriini on itse asiassa alun perin kehittynyt 15 artiklaa koskevan soveltamiskäytännön yhteydessä.

⁹⁸ Pellonpää et al. 2018, s. 1043.

joista poikkeaminen ei ole sallittua edes hätätilan aikana. Myös KP-sopimuksen 18 artiklassa turvatut ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus ovat sellaisia oikeuksia, joista KP-sopimus ei salli poikettavan lainkaan hätätilan aikana, toisin kuin samat oikeudet sisältävä EIS 9 artikla tekee.⁹⁹ Kuolemanrangaistuksen kielto on ehdoton myös hätätilapoikkeuksia sovellettaessa EIS:n 6. ja 13. lisäpöytäkirjan nojalla, samoin kuin 14 artiklan syrjinnän kielto, vaikka asiasta ei ole sopimustekstissä nimenomaisesti mainittu.¹⁰⁰

EIS 15 artikla ei sisällä määräystä hätätilan virallisesta julistamisesta. Ihmisoikeustoimikunta on kuitenkin katsonut, että jonkinlainen muodollinen hätätilan julistaminen on edellytys sille, että sopimusvelvoitteista poikkeaminen 15 artiklan perusteella on sallittua.¹⁰¹

2.5 Kansainvälisen suojelun oikeudelliset perusteet

Turvapaikanhakijat ovat haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua sillä perusteella, että heillä on perusteltu syy uskoa joutuvansa kidutuksen, vainon, väkivallan tai muun epäasiallisen kohtelun kohteeksi kotimaassaan. EU:n oikeudessa turvapaikanhakija on määritelty henkilöksi, joka hakee kansainvälistä suojelua.¹⁰²

Turvapaikka-asioissa YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen mukaan jokaisella on oikeus hakea turvapaikkaa vainolta muissa maissa. Hädässä olevien henkilöiden mahdollisuutta hakea suojelua on edistetty ehkä merkittävimmin pakolaisten oikeusasemaa koskevalla yleissopimuksella (Sops 77/1968, myöhemmin Geneven pakolaisyleissopimus). Geneven pakolaisyleissopimuksena tässä tarkoituksessa pidetään vuonna 1951 laaditun sopimuksen ja 1967 tehdyn lisäpöytäkirjan muodostamaa kokonaisuutta. Pakolaisyleissopimusta ja lisäpöytäkirjaa luonnehditaan pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakiveksi¹⁰³.

⁹⁹ Ipid., s. 1045.

¹⁰⁰ Ipid., s. 1046.

¹⁰¹ Niinpä toimikunta on Pohjois-Kyprosta koskevissa valtiovalitustapauksissa katsonut, että 15 artikla ei voi tulla sovellettavaksi ”in the absence of some formal and public degradation by Turkey”. Esim Kypros v. Turkki, toimikunnan raportti 1983, DR 72, s. 24.

¹⁰² FRA, Turvapaikkaa, rajoja ja maahanmuuttoa koskevan eurooppaoikeuden käsikirja 2014, s. 47.

¹⁰³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, s. 1., Kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön mukaan palauttamiskiellon periaate ulottuu pidemmälle kuin vuoden 1951 Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohta, koska palauttamiskieltoon liittyvät velvoitteet johtuvat myös YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklasta sekä yleisestä kansainvälisestä oikeudesta. Ks. UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-

Sopimuksen laatimisen merkittävin peruste oli ratkaista toisen maailmansodan aiheuttama pakolaisongelma.¹⁰⁴

Pakolaisia ei saa palauttaa maihin, joissa heitä voi uhata epäinhimillinen kohtelu tai vaino. Suomea koskevana sopimuksena EIS asettaa merkittäviä velvoitteita myös kansainvälisen suojelun suhteen. Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sekä EIS:n että Geneven pakolaisyleissopimuksen osapuolia. Myös Euroopan Unionin perusoikeuskirjassa, KP-sopimuksessa, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisessa yleissopimuksessa (SopS 59-60/1989, myöhemmin kidutuksen vastainen sopimus) ja lapsen oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (SopS 59-60/1991) on oikeusturvaan, liikkumisvapauteen ja henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen liittyviä, Suomea velvoittavia oikeuksia. Yksilön oikeus hakea turvapaikkaa ja valtioiden velvollisuus vastaanottaa ja tutkia kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset on muotoutunut ihmisoikeussopimusten ja palautuskiellon periaatteen tulkinnan kautta.¹⁰⁵

EU:n kansainvälistä suojelua koskeva lainsäädäntö määrittelee sekä turvapaikan- että muuta kansainvälisen suojelun hakemista koskevan menettelyn, määritelmät ja vastuunjaon maiden välillä. Kansainvälisen suojelun myöntämistä sääntelevien menettely- (EU) (2013/32) ja määritelmädirektiivien (EU) (2011/95) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan on katsottu olevan askeleita kohti yhtenäistä turvapaikkajärjestelmää. Myös vastaanottodirektiivi (EU) (2024/1346) sisältää kansalliseen lainsäädäntöön vaikuttavia normeja.¹⁰⁶

EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistetaan oikeus turvapaikkaan ja 19 artiklaan on kirjattu palautuskiellon periaate. SEUT 78 artikla säätelee yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä kunnioittaen Geneven pakolaisyleissopimuksen vahvistamia valtioiden velvollisuuksia. Artiklan 1. kohdassa todetaan tavoitteeksi ”antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palautuskiellon periaatteen noudattaminen”.

Refolement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, 2007.

¹⁰⁴ Achiron 2001, s. 6, Hathaway 2005, s. 91; Juvonen 2012, s. 18; Sidorenko 2007, s. 2.

¹⁰⁵ HE 94/2022 vp, s. 8, Sisäministeriö. Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridiavaikuttamiseen 2020, s. 25-26.

¹⁰⁶ Juvonen 2021, s. 5.

Turvapaikkamenettelyyn lähtökohtana on, että jokaisella turvapaikanhakijalla on oltava mahdollisuus päästä turvapaikkamenettelyyn, ja mahdollisuus esittää omaan tilanteeseensa liittyvät tosiseikat. Turvapaikkamenettelyn peruslähtökohta on, että suojeluun hakeutuvat henkilöt on voitava tunnistaa asianmukaisesti Geneven pakolaisyleissopimuksen tarkoittamiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, joilla on oikeus saada toissijaista suojelua. Hakijalle on taattava riittävät menettelyä koskevat takeet asiaansa hoitamiseksi turvapaikkaprosessin kaikissa vaiheissa.¹⁰⁷

EU:n alueella tapahtuvan kansainvälisen suojelun myöntämisen ja peruuttamisen yhtenäistämiseksi on säädetty erityinen turvapaikkamenettelydirektiivi (EU) (2013/32). Direktiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle mahdollisuus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus joko omissa nimissään, tai kolmannen henkilön välityksellä. Turvapaikkamenettelydirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n turvapaikkasäännöstöä voidaan soveltaa, kun henkilö on saapunut alueelle, mukaan lukien raja-alue, aluevedet ja kauttakulkualueet. Direktiivin määrittelemät suojatoimet käynnistyvät, kun turvapaikanhakuoikeutta käytetään.

Jokaista EU:n jäsenvaltiota koskee velvoite käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus Dublin asetuksen nojalla (EU) (2013/604). Velvoitteesta on säädetty asetuksen 3 artiklan 1 kohdassa. Asetuksen nojalla hakemuksen käsittelee ainoastaan yksi valtio.

Turvapaikkamenettelydirektiivi määrittelee turvapaikanhakijan maassa oleskeluun liittyvän oikeudellisen aseman. Direktiivin 9 artiklan 1 kohdan mukaan turvapaikanhakijat saavat jäädä jäsenvaltioon siihen asti, kun asianomainen viranomainen on tehnyt päätöksensä. Oleskeluoikeus ei kuitenkaan oikeuta automaattisesti oleskelulupaan. Turvapaikanhakijan oikeutta on turvattu vastaanottodirektiivin (EU) (2013/33) 6 artiklalla, jossa on säädetty, että jokaiselle turvapaikanhakijalle on annettava turvapaikanhakijan aseman ja oleskeluoikeuden alueella vahvistava asiakirja.

¹⁰⁷ Menettelydirektiivi 2013/32/EU, johdanto-osan kohta 25.

EIS ei suoranaisesti sisällä määräystä turvapaikkaoikeudesta. Sopimuksen 3 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun ja rangaistuksen kieltö estää kuitenkin palauttamasta henkilöä maahan, jossa häntä uhkasi 3 artiklan mukainen kohtelu. EIS 3 artiklan tarjoamaa suojaa voidaan pitää laajempänä kuin Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan, koska se sisältää ehdottoman palautuskiellon.¹⁰⁸ EIT on linjannut päätöksessään jo vuonna 1978, että EIS sisältää uhrin käytöksestä riippumattoman, ehdottoman kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kiellon.¹⁰⁹ Kaikkein äärimmäisissä tapauksissa myös EIS 2 artiklan mukainen oikeus elämään voi toimia esteenä henkilön karkottamiselle tai maasta poistamiselle.

EIT todennut joukkokarkotuksen kieltöä koskevassa ratkaisussaan *N.D. ja N.T. v. Espanja* Schengen-alueen ulkorajan muodostavien sopimusvaltioiden osalta EIS:n oikeuksien tehokkaan toteutumisen edellyttävän, että valtioiden on tarjottava laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tähän kokonaisuuteen sisältyy todellinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. EIS:n linjaus tarkoittaa käytännössä sitä, ettei Suomi voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia loukkaamatta perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.¹¹⁰

Vallitseva tilanne Suomen itärajalla on edellä kuvatun periaatteen näkökulmasta arvioituna haasteellinen. Itärajan ollessa suljettuna, maarajalta ei ole käytettävissä laillista väylää maahan pääsemiseksi loppusyksystä 2023 lähtien. Kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Viimeisin päätös (SM/2025/32) on tehty 16.4.2025. Tilanne johtaa siihen, ettei ainakaan laillisia väyliä hyväksikäyttäen turvapaikan hakeminen Suomen itäisellä maarajalla ole mahdollista. Tilanne ei kuitenkaan poista velvollisuutta vastaanottaa turvapaikkahakemuksia myös itärajalla esimerkiksi laittoman maahantulon tilanteessa. Se täyttääkö nykyinen tilanne kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoitteita laillisin maahantuloväyliin linjautuu lopullisesti vasta oikeudellisen arvioinnin myötä.

¹⁰⁸ Duffy 2008, s. 377; Kälin 1982, s. 342–343; Pirjola 2002, s. 746, 756; Pölönen 2012a, s. 372; Wouters 2009, s. 221, 307, 563.

¹⁰⁹ EIT: *Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta* (5310/71), kappale 162: ”The Convention prohibits in absolute terms torture and inhuman or degrading treatment or punishment, irrespective of the victim’s conduct.”

¹¹⁰ HE 94/2022 vp, s. 8.

3 VALTAKUNNAN RAJOJEN KONTROLLOINNIN KANSALLINEN JA EU-OIKEUDELLINEN TAUSTA

3.1 Suomen valtiosääntö valtion suvereeniuden perustana

PL 1. luvussa määritellään Suomen valtiojärjestyksen perusteet. Luku koskee valtiosääntöä, kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta, valtiollisten tehtävien jakoa ja parlamentarismia sekä valtakunnan aluetta. Perustuslain mukaan Suomi on täysvaltainen tasavalta, jossa valtiovaltaa edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Valtiovallan käyttö perustuu PL 3 §:n mukaan eduskunnan käyttämään lainsäädäntövaltaan. PL 4 §:ssä todetaan Suomen alueen jakamattomuus. Valtakunnan rajoja ei voida muuttaa ilman eduskunnan suostumusta.

Perustuslain kirjaus valtion täysivaltaisuudesta pitää sisällään sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisen suvereenisuuden käsite määrittelee valtiovallan korkeimmaksi oikeudelliseksi vallaksi valtion sisällä. Sen keskeisintä sisältöä on oikeus määritellä kaikkein valtion alueella toimivien, julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivalta. Sisäisen suvereeniuden ydintä on myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion itsenäistä vapautta päättää suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.¹¹¹

Nykyisen kansainvälisen kanssakäymisen seurauksena kansainvälinen oikeus, Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet ja Suomen jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä aiheuttavat merkittäviä rajoitteita Suomen toimintavapaudelle. Erityisesti jäsenyytemme Euroopan unionissa merkitsee sitä, että osaa suvereniteetistaan Suomi käyttää yhdessä muiden täysivaltaisten unionin jäsenvaltioiden kanssa.¹¹²

Martti Koskenniemi ja Ville Kari ovat kirjoittaneet tieteen termipankkiin valtiosuvereenisuuden määritelmän. Heidän mukaansa kyse on valtion sisäisestä ja ulkoisesta täysivaltaisuudesta. Sisäisellä täysivaltaisuudella tarkoitetaan valtion yksinomaista oikeutta käyttää valtiovaltaa alueellaan ja ulkoisella valtion alueellista loukkaamattomuutta, valtion itsenäisyyttä ja

¹¹¹ HE 1/1998 vp, s. 71.

¹¹² Ipid., s. 71-72, PeVL 14/1994 vp.

riippumattomuutta. Ulkoinen suvereenisuus merkitsee valtion aseman tasavertaisuutta kansainvälisen oikeuden subjektina suhteessa muihin valtioihin. Suvereenisuus kuvaa valtion normaalia tilaa, sen perustuslaillista riippumattomuutta ulkoisesta vallasta. Oikeuslähdeopillisesti valtiosuvereenisuus on kansainvälisen oikeuden yleinen oikeusperiaate. Se on usein voimassa suoraan sovellettavana oikeusnormina. Tästä syystä esimerkiksi vieraan valtion joukkojen tunkeutuminen toisen valtion alueelle loukkaa tunkeutumisen kohteeksi joutuneen valtion alueellista täysivaltaisuutta.¹¹³

Perustuslakivaliokunta käsitteli myös valtion täysivaltaisuuden käsitettä ja sisältöä Pohjois-Atlantin sopimuksen (Sops 17-18/2023) hyväksymistä koskeneessa lausunnossa vuonna 2022. Valiokunta totesi perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten, että Suomen jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä on huomioitava tulkittaessa Suomen täysivaltaisuutta koskevaa säännöstä. Valiokunta korosti myös sitä, että jo perustuslakiuudistuksen yhteydessä muodostettiin linjaus siitä, ettei jäsenyys kansainvälisissä järjestöissä merkitse rajoitusta Suomen täysivaltaisuuteen¹¹⁴. Kansainvälistymiskehityksellä katsottiin olevan käytännössä päinvastaisia vaikutuksia arvioitaessa valtion tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa omaan kehitykseensä¹¹⁵.

PL 4 § määrittelee valtakunnan alueen, sen jakamattomuuden ja kiellon muuttaa valtakunnan rajoja ilman eduskunnan suostumusta. Se korostaa myös Suomen täysivaltaisuutta ja Suomen valtion suvereenia vallankäyttöä. Se sulkee pois muiden valtioiden oikeuden valtiolliseen vallankäyttöön Suomen alueella.¹¹⁶

Perustuslain valtiosuvereenisuutta koskevat säädökset luovat sen lainsäädännöllisen pohjan, johon oikeus hallita valtion alueellisia rajoja ja rajaliikennettä nojaavat. Tämän perustuslakivaliokunta vahvistaakin mm rajavartiolain osittaisuudistusta koskevassa lausunnossaan toteamalla rajavalvonnan, rajanylityspaikoista päättämisen ja rajaliikenteen sääntelyn kuuluvan valtiosuvereniteetin piiriin¹¹⁷. Toisen pilarin muodostavat Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset ja Suomea velvoittavat EU-oikeuden säädökset.

¹¹³ Tieteen termipankki.

[https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_\(kansainv%C3%A4linen_julkisoikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_(kansainv%C3%A4linen_julkisoikeus)).

¹¹⁴ PeVL 13/2008 vp, s. 4/II.

¹¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 71-72.

¹¹⁶ Ipid., s. 76.

¹¹⁷ PeVL 37/2022 vp, s. 2.

3.2 Valtakunnanrajan valvonta

Suomessa valtakunnanrajan valvonta on rajavartiolaitoksen tehtäväkenttään kuuluva viranomaistehtävä. Rajavartiolaitoksen ydintehtävät määritellään rajavartiolaitossa (578/2005) ja rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018). Merkittävä Suomen rajaviranomaisten toimivaltuuksia koskeva sääntely muodostuu Schengen rajasäännöstöstä (EU) (2016/399). Schengen rajasäännöstössä säädetään sisärajasta, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksesta. Rajavartiolaitossa säädetään Schengen-säännöstön edellyttämistä kansallista tehtävistä ja toimivaltuuksista.

Rajavartiolain 3 § määrittelee rajavartiolaitoksen tehtäviksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen, erikseen säädetty valvontatehtävät ja toimenpiteet rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi, ja syyteharkintaa saattamiseksi. Tämän lisäksi rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen.

Rajavalvontaa koskevista toimivaltuuksista säädetään rajavartiolain 28 §:ssä. Säädos sisältää 11-kohtaisen luettelon rajavartiomiehen oikeuksista rajavalvonnan suorittamiseksi. Säädos mahdollistaa henkilön ja ajoneuvon poistumisen estämisen tarkastamisen suorittamiseksi, antaa oikeuden suorittaa Schengen rajasäännöstön määrittelemät tarkastukset ja mahdollistaa Euroopan unionin vapaa liikkuvuuden piirissä oleville suorittaa tarkastuksen oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltio alueella, mahdollistaa tilapäisen asiakirjojen, tavaroiden ja kuluneuvojen haltuunoton, suorittaa henkilötarkastuksen ja matkustusasiakirjojen merkinnän, mahdollistaa maahanpääsyn epäämisen kolmannen maan kansalaiselta, antaa oikeuden rekisterikyselyihin ja-merkintöihin sekä suorittaa henkilötarkastuksia, mahdollistaa kuvan ottamisen ja tietojen tallentamisen.

Rajavartiolaki muodostaa yhdessä Schengen säännöstön kanssa säädosperustan, jolla normaaliajan rajaliikenteen valvonta suoritetaan Suomen rajoilla. Kansalaisille rajavartiolain sisältö näyttäytyy tunnistettavimmin valtakunnanrajan- ja rajaliikenteen valvontatehtävänä. Rajaviranomaiset toimeenpanevat tämän tutkielman kohteena olevan rajaliikenteen rajoittamiseen liittyvät käytännön toimenpiteet. Myös kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvät toimet kohdistuvat käytännössä usein rajaviranomaisiin.

3.3 Alueellisen koskemattomuuden valvonta

Suomen alueellisen koskemattomuuteen liittyvästä valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalain (755/2000). Lain 2 §:n määritelmän mukaan Suomen alueella käsitetään maa- ja merirajojen sekä ulkomeren ulkorajan sisäpuolella olevia maa- ja vesialueita sekä niiden yläpuolella olevaa ilmatilaa. Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa esisijaisesti Suomen rajoilla. Toiminnan tarkoituksena on ensisijaisesti aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäiseminen, paljastaminen ja selvittäminen.

Laki määrittelee aluevalvontaviranomaiset, joita lain 23 §:n mukaan ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrättyt virkamiehet. Myös liikenne- ja viestintävirasto toimii aluevalvontaviranomaisena omalla toimialallaan. Pääsääntöisesti aluevalvontaviranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta vastaa puolustusministeriö aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvissa asioissa, ellei puolustusvoimien ylipäällikön toimivallasta muuta johdu.

Aluevalvontalain 24 § määrittelee eri aluevalvontaviranomaisten tehtävät. Aluevalvonnan toimeenpano- ja yhteistoimintavastuu on sotilasviranomaiset tehtävänä, rajavartiolaitos huolehtii valtakunnanrajoilla ja rajavartiolain määrittelemillä alueilla aluevalvonnasta ja muut aluevalvontaviranomaiset osallistuvat aluevalvontaan varsinaisten tehtäviensä yhteydessä. Niiden velvollisuutena on ilmoittaa alerikkomuksesta ja alueloukkauksesta tai niiden uhasta sotilas- ja rajaviranomaisille. Niiden velvollisuuksiin kuuluu myös ryhtyä kykyjensä mukaisiin toimiin rikkomuksen tai loukkauksen estämiseksi. Aluevalvonnan tilannekuvan ylläpitovastuu on lain 30 §:n nojalla puolustusvoimien tehtävä.

3.4 Ulkomaalaisen maahantulo ja maassa oleskelu

Lähtökohtaisesti ulkomaalaisella ei ole automaattista oikeutta tulla maahan.¹¹⁸ Kansainvälisiin sopimusvelvoitteisiin perustuva turvapaikkaoikeus muodostaa tästä kuitenkin valtion

¹¹⁸ HE 309/1993 vp, s. 52.

itseäänmääräämisoikeutta rajoittavan poikkeuksen.¹¹⁹ Suomessa ulkomaalaislaki (301/2004) määrittelee ulkomaalaisen maahantulon, maastalähdön sekä oleskelua ja työntekoa koskevat periaatteet. Lain tarkoituksen on 1 §:n mukaan edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen huomioiden Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksinä on voimassa oleva matkustusasiakirja, voimassa oleva viisumi tai oleskelulupa, kyky osoittaa tarvittaessa asiakirjoja, jolla oleskelun oikeutus ja myös toimeentuloon riittävät varat kyetään todentamaan. Maahan saapuva ei voi olla myöskään maahantulokiellossa, eikä hän saa vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Ulkomaalaislain 81 a §:n mukaan ulkomaalaisella, oleskeluluvan saaneella henkilöllä on pääsääntöisesti oikeus työskennellä Suomessa.

Euroopan unionin kansalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua koskevat määräykset poikkeavat muiden ulkomaalaisten velvoitteista. Lähtökohtaisesti EU-kansalaisella on ulkomaalaislain 155 §:n nojalla oleskella Euroopan unioniin kuuluvissa maissa jäsenyyden perusteella. Edellytyksenä on, että unionin kansalaisella on voimassa oleva passi tai henkilötodistus. Maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyvää oikeutta voidaan kuitenkin rajoittaa ulkomaalaislain perustella, mikäli henkilön katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä. Jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta, edellyttää se ulkomaalaislain oleskeluoikeuden rekisteröintiä. Unionin kansalaisen perheenjäseneltä, joka ei ole itse unionin kansalainen, edellytetään ulkomaalaislain mukaan voimassa olevaa passia ja mahdollisesti viisumia, jos hän on sellaisen maan kansalainen, jolta neuvoston asetuksen mukaan vaaditaan viisumi.

3.5 Maahantulon ja maassa oleskelun rajoittamisen perusteet

Ulkomaalaisen maahantulon estäminen edellyttää Ulkomaalaislain 11 §:ssä kirjattujen edellytysten täyttymistä. Luonnollisia perusteita evätä maahantulo on asianmukaisten matkustusasiakirjojen puuttuminen, oleskeluun tai työntekoon vaadittavien asiakirjojen

¹¹⁹ Goudappel – Raulus 2011, s. 1. Myös EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimuksen jäsenvaltioilla on oikeus valvoa ulkomaalaisten maahantuloa, maassa oleskelua ja karkottamista, mutta niiden täytyy huomioida sopimusvelvoitteensa. Ks. esimerkiksi EIT: *Abubeker v. Itävalta ja Italia* (73874/11), kappale 46.

puuttuminen, kykenemättömyys osoittaa maassa oleskeluun ja maasta poistumiseen tarvittava varallisuus, voimassa oleva maahantulokielto ja henkilön aiheuttama uhka yleiselle järjestykselle, turvallisuudella, kansanterveydelle tai Suomen kansainvälisille suhteille.

Henkilöllisyyden selvittäminen on tärkeää sen varmistamiseksi, ettei henkilöä ole asetettu maahantulokieltoon tai ettei viranomaisilla ole mahdollisesti jotain muuta sellaista tietoa, jonka perusteella maahantulo tulisi estää.¹²⁰

Ulkomaalaislakiin (301/2004) kirjattu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantaminen maahantulon epäämisen perustana on varsin yleispiirteisesti ja väljästi määritelty. Lakia koskevassa hallituksen esityksessä toiminnan tavoitteeksi mainitaan pyrkimys taata yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö. Toiminnalla tavoitellaan myös kykyä torjua ja selvittää rikoksia sekä oikeudenloukkauksia ja ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä. Kansanterveyden vaarantumisen tarkemman määrittelyn osalta esityksessä nojataan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden direktiiviin. Sen mukaan myös tartuntavaaralliset taudit voivat muodostaa esteen alueelle pääsemiseen tai ensimmäisen oleskeluluvan myöntämiselle.¹²¹

Ulkomaalaislain 9 luku koskee maasta poistamisen perusteita ja maahantulokieltoa. Lain 148 § koskee käännättämisen ja 149 § maasta karkottamisen perusteita. Käännättäminen on mahdollista, jos henkilö ei täytä laissa mainittuja maahantulon edellytyksiä, kieltäytyy antamasta tai antaa vääriä tietoja, on kykenemätön huolehtimaan itsestään, hankkii tuloja epärehellisin keinoin tai myymällä seksuaalipalveluja, on ylittänyt rajan lainvastaisesti, on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen vankeusrangaistukseen johtavaan rikokseen tai hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa, hänen voidaan epäillä ryhtyvän Suomen kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan tai on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalasia koskeva maastapoistamispäätös. Myös sellainen ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka maassaolon edellytyksenä on viisumi, tai oleskelulupa, voidaan käännättää, ellei hän ole viisumia hakenut tai sitä ei ole hänelle myönnetty.

¹²⁰ HE 28/2003 vp, s. 125.

¹²¹ Ipid.

Perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2004 ulkomaalaislaista antamassaan lausunnossa, että käännyttäminen voi olla suhteellisuusperiaatteen kannalta kohtuuttoman ankara seuraus esimerkiksi tapauksissa, jossa ulkomaalainen kidutuksen uhrina tai muutoin ei kykene antamaan viranomaiselle oikeita tai täydellisiä tietoja tai ei ymmärrä toimia oikein. Perustuslakivaliokunta esitti harkittavaksi lainkohdan täydentämistä siten, että käännyttäminen edellyttäisi väärin tietojen antamisen tahallisuutta.¹²² Valiokunnan lausuma huomioitiin lainvalmistelussa. Voimassa olevan ulkomaalaislain 148.1 §:n 2. ja 3. kohdissa, jotka koskevat henkilöllisyyttä tai matkaa koskevien tietojen antamista, edellytetään tahallisuutta käännyttämisen perusteena.

Maasta karkottamisen perusteita on neljä. Näitä ovat oleskeluvan puuttuminen, vähintään vuoden vankeuteen johtavan rikokseen tai toistuviin rikoksiin syyllistyminen, Suomen turvallisuutta vaarantavalla tavalla toimiminen tai sellaisesta toiminnasta perustellusti epäileminen. Todettakoon, että perustuslain 9.3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

3.6 Schengen-säännöstö

Schengen-alue mahdollistaa vapaan liikkuvuuden EU kansalaisille sekä kaikille EU:ssa laillisesti oleskeleville. Vapaa liikkuvuus mahdollistaa EU- kansalaiselle mahdollisuuden matkustaa, työskennellä ja asua EU-maissa ilman erityisiä muodollisuuksia. Käytännössä tämä tarkoittaa liikkumista Schengen-alueella ilman rajatarkastuksia. Kaikki EU-maat kuuluvat Schengen-alueeseen Kyprosta ja Irlantia lukuun ottamatta. EU:n ulkopuolisista maista Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein kuuluvat Schengen-alueeseen.¹²³

Schengen rajasäännöstön (EU) (2016/399) toinen tärkeä merkitys on kansalaisten turvallisuuden varmistaminen. Tätä toteutetaan Schengen-alueen yhteisille ulkorajoille saapuviin ulkopuolisiin kansalaisiin kohdistettuina tarkastuksina, joissa noudatetaan yhdenmukaisia kriteerejä, rajavartiostojen, kansallisten poliisien ja oikeusviranomaisten välisen yhteistyön kehittämisenä ja kehittyneiden tietojenvaihtojärjestelmien käyttönä.¹²⁴

¹²² PeVL 4/2004 vp, s. 14.

¹²³ Euroopan komissio (europa.eu) 2024. HOME – Policies – Schengen – Schengen area. (Viitattu 30.10.2024).

¹²⁴ EUR-Lex (europa.eu) 29.1.2024 - Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä - Schengen-alue. (Viitattu 30.10.2024).

Turvallisuuden varmistamiseksi Schengen-järjestelmän piiriin aikovalle valtiolle asetetaan ennakkoehtoja. Maan on sitouduttava soveltamaan yhteisiä sääntöjä rajoilla tapahtuviin tarkastuksiin, viisumien myöntämiseen, poliisiyhteistyöhön ja henkilötietojen suojaan. Liittyvän valtion on vastattava ulkorajojen valvonnasta muiden Schengen-maiden puolesta ja myönnettävä yhtenäisiä Schengen-viisumeja tarvittaessa. Liittyvän valtion edellytetään tekevän myös yhteistyötä muiden Schengen-maiden lainvalvontaviranomaisten kanssa sen jälkeen, kun Schengen-maiden väliset rajatarkastukset on poistettu. Valtiolta edellytetään myös Schengenin tietojärjestelmäyhteyttä ja käyttöä.¹²⁵

Yhtenäisen Schengen-järjestelmän toteuttaminen on tapahtunut vaiheittain. Prosessi käynnistyi vuonna 1986 kun Euroopan talousyhteisön perustamissopimukseen (EY:n perustamissopimus) lisättiin artikla sisämarkkinoiden perustamisesta. Tavoitteena oli ihmisten, tavaroiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuvuus sopimusvaltioiden välillä. Varsinainen Schengenin sopimuksen soveltamista koskeneen sopimuksen, Schengenin yleissopimuksen (EYVL L 239, 22.9.2000) osapuolet allekirjoittivat kesäkuussa 1990.¹²⁶ Suomi liittyi sopimukseen vuonna 1998 (EV 62/1998 vp), ulkoministeriön ilmoitus Schengenin-säännösten soveltamisesta on päivätty 22.3.2001 (SopS 23/2001).

Myös Schengen-sisärajoilla voidaan tehdä satunnaisia poliisitarkastuksia, mikäli kyseessä ei ole järjestelmällinen passintarkastus. Henkilöllä on oltava mukanaan matkustusasiakirjat. Sillä, onko henkilö EU-kansalainen, EU:n ulkopuolisia perheenjäseniä tai muita kuin EU-kansalaisia on vaikutusta vaadittaviin asiakirjoihin. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ollessa vakavasti uhattuna myös Schengen-maa voi ottaa käyttöön rajatarkastukset aluksi rajoitetusti 30 päivän ajaksi. Asiasta on ilmoitettava Schengen-maille, Euroopan parlamentille, Euroopan komissioille ja kansalaisille.¹²⁷

Schengen-alueen ulkorajoilla tarkastukset tulee suorittaa yhtenäisen menettelyn mukaisesti. Schengen-alueen ulkorajatarkastuksia koskien on annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) (2016/399) henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö). Ulkorajat ylittävälle muun kuin EU-maan kansalaiselle suoritetaan

¹²⁵ Euroopan komissio (europa.eu) 2024. HOME – Policies – Schengen – Schengen area. (Viitattu 30.10.2024).

¹²⁶ HE 20/1998 vp, s. 6-7.

¹²⁷ EUR-Lex (europa.eu) 29.1.2024 - Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä - Schengen-alue. (Viitattu 30.10.2024).

perusteellinen tarkastus tarkastamalla henkilön tiedot tietokannoista eli Schengenin tietojärjestelmästä. Mikäli henkilöä koskee viisumivelvollisuus, tiedot tarkastetaan myös viisumitietojärjestelmästä. Mikäli EU:n ulkopuolelta tuleva kansalainen oleskelee Schengenin alueella enintään 90 päivää, asetetaan oleskelulle ehtoja. Henkilöllä on oltava voimassa oleva matkustusasiakirja ja viisumi, tarvittaessa hänen on kyettävä näyttämään toteen oleskelun tarkoitus ja edellytykset sekä toimeentuloon tarvittavat riittävät varat. Henkilö ei saa olla määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä, eikä hänen ei saada katsoa vaarantavan EU:n jäsenvaltioiden yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä minkään EU:n jäsenvaltion kansainvälisiä suhteita.¹²⁸ Suomessa Schengenin rajasäännöstöä ryhdyttiin soveltamaan 25.3.2001 lukien.

Asetus on jaettu teknisesti neljään osastoon; yleisiin säännöksiin, ulkorajoja- ja sisärajoja koskeviin säännöksiin ja loppusäännöksiin.

Schengen rajasäännösten 1 artiklan mukaan asetuksessa säädetään jäsenvaltioiden sisärajoja ylittävien henkilöiden rajavalvonnasta ja vahvistetaan säännöt rajavalvonnalle, joka kohdistuu jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin. 3 artiklan mukaan asetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- ja ulkorajat ylittäviin henkilöihin lukuun ottamatta vapaan liikkuvuuden piirissä olevia jäsenvaltioiden kansalaisia rajoittamatta kuitenkin pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevia henkilöiden oikeuksia. Asetuksen 4 artikla korostaa perusoikeuksien ja erityisesti pakolaisoikeuksien ja kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita.

Asetuksen II osasto koskee ulkorajojen valvontaa. Sen ensimmäisessä luvussa määritellään ulkorajojen ylittämiseen ja maahantulon edellytyksiin liittyvät määräykset, toisessa luvussa ulkorajojen valvontaan ja pääsyn epäämiseen liittyvät määräykset, kolmannessa luvussa rajavalvonnan ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön voimavarat ja henkilöstö, neljännessä luvussa rajatarkastuksien erityissäännökset ja viidessä luvussa käsitellään erityistoimenpiteet ulkorajojen valvontaan liittyvien vakavien puutteiden osalta.

¹²⁸ EUR-Lex (europa.eu) 16.9.2024 – Tiivistelmät EU:n lainsäädännöstä - EU:n rajojen ylittämistä koskevat säännöt. (Viitattu 30.10.2024).

Suomen ulkomaalaislaissa (301/2004) olevat määräykset ulkorajojen ylittämisen ja maahantuloedellytysten osalta noudattavat luonnollisesti Schengenin rajasäännösten määräyksiä. On hyvä tunnistaa, että tutkielman kohteena oleva itärajan rajasulku koskee myös Schengen-alueen itäistä ulkorajaa. Suomella on myös Schengen-sopimuksesta tulevia velvoitteita ulkorajan rajanylitysliikenteen valvonnassa ja rajaliikenteen hallitsemisessa.

3.7 Dublin-säätely

Dublin-järjestelmä tavoitteena on ollut laatia sopimusvaltioiden kesken yhteiset säännöt ja menettelyt turvapaikkahakemusten käsittelyvastuun määräytymisestä. Turvapaikkakäsittelyn vastuut määriteltiin ensimmäisen kerran vuonna 1990 yleissopimuksella Euroopan yhteisöjen jäsenvaltioon jätetyn turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion ratkaisemisesta OJ 15.6.1990 (C 245) 1 (myöhemmin Dublinin sopimus). Vuodesta 2003 lähtien Dublin-säätelyä on kehitetty osana yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää CEAS:ia (Common European Asylum System).¹²⁹ Euroopan unionin toimesta on annettu kaksi Dublin asetusta. Nykyisin voimassa olevaa Dublin-asetusta (EU) 2013/604 on sovellettu vuodesta 2014 lähtien. Euroopan unionin turvapaikkaoikeutta koskevan sekundäärilainsäädäntö perustuu SEUT¹³⁰ 78 artiklaan.

Dublin-asetuksen pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa turvapaikanhakijan mahdollisimman tehokas turvapaikkamenettely, turvapaikkashoppailun estäminen sekä turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuussa olevan valtion mahdollisimman nopea määrittäminen.¹³¹ Asetusta sovelletaan EU-valtioiden lisäksi Norjassa, Islannissa, Sveitsissä ja Liechtensteinissa.

Dublin-asetus määrittelee turvapaikkahakemuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion ja menettelyn, jonka perusteella jäsenvaltiota voidaan pyytää ottamaan vastuu turvapaikkahakemuksesta. Merkittävä osa turvapaikkahakemuksista käsitellään turvapaikanhakijan ensimmäisenä rajan laittomasti ylittäneessä valtiossa, eli ensimmäisen

¹²⁹ Pöntinen 2015, Defensor Legis N:o 3/2015, s. 555.

¹³⁰ Alkuperäinen viittaus viittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoituun toisintoon, EUVL C-83/47, 30.3.2010, s. 47–390. Voimassa oleva toisinto on EUVL C-202/3, 7.6.2016, johon on tehty viimeisin täydennys L 2019, 1.9.2024. 78 artikla koskee kuitenkin edelleen turvapaikka-asioita.

¹³¹ Dublin III -asetuksen (EU) 2013/604 johdanto-osan 4–5 perustelukappaleet.

saapumisen säännön perusteella.¹³² Jos turvapaikanhakija ei hae turvapaikkaa valtiossa, johon hän ensimmäisenä saapuu, vaan jatkaa matkaa toiseen jäsenvaltioon jättääkseen turvapaikkahakemuksensa siellä, tulee hänet palauttaa rajanylitysvaltioon turvapaikkahakemuksen käsittelyä varten.¹³³ Dublin-järjestelmä rakentuu jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen varaan ja oletukseen, että kaikki jäsenvaltiot noudattavat perus- ja ihmisoikeuksia ja ovat turvallisia valtioita turvaa hakeville.¹³⁴

Dublin-järjestelmän tarkoituksen on, että turvapaikanhakija tekee vain yhden turvapaikkahakemuksen ja se käsitellään vain yhdessä jäsenvaltiossa. Käsittelyvastuussa oleva maa määräytyy siten, että turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaa maa, jolla on ollut suurin rooli joko turvapaikkahakijan maahantulossa tai oleskelussa. Poikkeuksen tähän peruseriaatteeseen voivat muodostavat lähinnä perhesyyt. Dublin-järjestelmässä vastuussa on yleensä oleskeluluvan tai viisumin myöntänyt valtio, tai valtio, johon henkilö on Eurooppaan tullessaan ensimmäisenä luvattomasti saapunut. Dublin-järjestelmä mahdollistaa turvapaikanhakijan palauttamisen käsittelyvastuussa olevaan Dublin-jäsenvaltioon.¹³⁵

3.8 EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus

Vuoden 2015 pakolaiskriisin jälkeen Euroopassa havaittiin tarve yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen. Erityisesti haluttiin uudistaa Dublin-järjestelmään liittyviä periaatteita, jota aiheuttivat 2015 pakolaiskriisissä valtavia paineita EU:n ulkorajoilla sijaitseville maille. Ne joutuivat kantamaan suurimman vastuun turvapaikkahakemusten käsittelystä maahantulijoiden saapuessa niiden alueelle ensimmäisenä.

Euroopan neuvosto ja parlamentti hyväksyivät vuonna 2024 uuden maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen. Sopimuksen tavoitteena on ollut ihmisten oikeudet turvaavan, unionin ulkorajoja vahvistavan yhtenäisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan luominen.¹³⁶ Sopimuksella on pyritty myös selkeyttämään EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapaikkatoimintaa niin, ettei mikään maa jää paineen alla yksin. Sopimus on käytännössä joukko sääntöjä, joiden tavoitteena on vahvistaa ja integroida EU:n siirtolaisuutta,

¹³² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2013/604 13 artikla.

¹³³ Pöntinen 2015, Defensor Legis N:o 3/2015, s. 554.

¹³⁴ Ipid.

¹³⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2013/604, III-luku.

¹³⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) 2013/604 kumoamisesta, johdanto-osa, kohta 1, s. 1.

turvapaikka-asioita, rajavalvontaa ja kotoutumista koskevia toimintatapoja. Tavoitteena on kyetä hallitsemaan ja normalisoimaan muuttoliikettä pitkällä aikavälillä.¹³⁷

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) (2024/1351) turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) (2021/1147) ja (EU) (2021/1060) muuttamisesta ja asetuksen (EU) (2013/604) kumoamisesta (turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinta-asetus) korvaa nykyisen Dublin-järjestelmän. Uudella järjestelmällä mahdollistetaan etulinjassa olevien maiden joustava ja monipuolinen tukeminen muiden EU-maiden toimesta niiden itsensä haluamalla tavalla. Tuki voi olla esimerkiksi toiminnallisen tai taloudellisen tuen muodossa tai ne voivat halutessaan myös ottaa vastaan maahantulijoita.¹³⁸

Uusi maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka perustuu neljään pilariin: Turvallisiin ulkorajoihin, nopeisiin ja tehokkaisiin menettelyihin, tehokkaaseen solidaarisuuden ja vastuun järjestelmään ja muuttoliikkeen sisällyttämiseen kansainvälisiin kumppanuuksiin.¹³⁹ Sen ydin koostuu *turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksesta* (EU) (2024/1351), *palauttamisrajamenettelyasetuksesta* (EU) (2024/1349), *kriisitilanteisiin - ja ylivoimaisiin esteisiin vastaamisesta annetusta asetuksesta* (EU) (2024/1359), *eurodac-asetuksesta* (EU) (2024/1358), *seulonta-asetuksesta* (EU) (2024/1356), *pätevyysasetuksesta* (EU) (2024/1347), *uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskevasta asetuksesta* (EU) (2024/1350) ja *vastaanotto-olosuhteita koskeva direktiivistä* (EU) (2024/1346). Tämän lisäksi kokonaisuuteen liittyy kahdentoista asetuksen muuttaminen sekä kahden asetuksen ja yhden direktiivin kumoaminen.

Ulkorajojen turvallisuutta vahvistetaan maahantulijoiden seulontaa tehostamalla,¹⁴⁰ turvapaikanhakijoiden ja laittomien siirtolaisten tunnistamista tukevan tietokannan luomisella, pakollisen rajamenettelyn ja tehokkaan palauttamisen käyttöönottolla ja nopeiden kriisiprotokollien ja rahoituksen varmistamisella hätätilanteissa.¹⁴¹

¹³⁷ Euroopan komissio. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus. EU:n yhteinen järjestelmä muuttoliikkeen hallintaan. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

¹³⁸ Euroopan parlamentti. EU:n toimet muuttoliike- ja turvapaikka-asioissa. <https://www.europarl.europa.eu/topics/fi/article/20170629STO78629/eu-n-toimet-muuttoliike-ja-turvapaikka-asioissa>.

¹³⁹ Ipid.

¹⁴⁰ Seulonta-asetuksen (EU) 2024/1356 johdanto-osa, kohdat 6 ja 7, s. 2.

¹⁴¹ Euroopan komissio. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus. EU:n yhteinen järjestelmä muuttoliikkeen hallintaan. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

Menettelyllistä tehokkuutta vahvistetaan turvapaikkahakemuksen käsittelyvastuuta koskevan turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetuksen säätämällä sekä ihmisten oikeuksien takaamista ja EU:n pakolaisaseman vaatimuksia koskevia sääntöjä yhdenmukaistamalla ja vahvistamalla. Turvapaikanhakijoille tullaan asettamaan myös yhteistyövelvoitteita, joiden noudattamatta jättäminen tullaan sanktioimaan.¹⁴²

Solidaarisuuden ja vastuun järjestelmällä pyritään tasaamaan turvapaikanhausta aiheutuvan paineen tasapuoliseen jakaantumiseen. Perustan muodostaa jäsenvaltioiden omaan tahtoon perustuva malli annettavan tuen muodosta.¹⁴³ Myös EU tukee jäsenmaata tarjoamalla toiminnallista ja taloudellista tukea. Turvapaikkahakemuksien vastuukriteerejä koskevat säännöt selkeyttävät turvapaikkahakemuksen arvioinnista vastuussa olevan maan määräytymistä. Toissijainen liikkuminen tullaan estämään velvoittamalla turvapaikanhakija hakemaan kansainvälistä suojelua siinä maassa, johon hän saapuu ensimmäisen kerran.^{144,145}

Neljännellä pilarilla, *kansainvälisten kumppanuuksien hyödyntämisellä* pyritään estämään sääntöjenvastaiset lähdöt kumppanimaissa, tehostamaan maahanmuuttajien salakuljetuksen torjuntaa, vahvistamaan paluuta ja takaisinottoa koskevaa yhteistyötä ja edistämään kansainvälistä rekrytointia helpottavia laillisia väyliä.¹⁴⁶

Yksi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimuksen tavoitteista on ollut EU:n ulkorajojen valvonnan tehostaminen ja laittoman muuttoliikkeen parempi hallinta ja rajoittaminen. Sopimuksen piiriin kuuluvat asetukset astuvat pääosin voimaan kesällä 2026. Uudelleensijoittamista ja humanitaarista maahanpääsyä koskeva asetusta astuu voimaan kuitenkin jo tänä vuonna henkilötietojen siirtoa koskevaa kohtaa lukuun ottamatta. Jäsenvaltioiden on saatettava myös vastaanotto-olosuhteita koskevan direktiivin edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään kesäkuussa 2026.

¹⁴² Ipid.

¹⁴³ Turvapaikka- ja muuttoliikkeen hallinta-asetus (EU) 2024/1351, johdanto-osa, kohta 19, s. 4.

¹⁴⁴ Ipid., johdanto-osa, kohta 3, s. 1.

¹⁴⁵ Euroopan komissio. Maahanmuutto- ja turvapaikkasopimus. EU:n yhteinen järjestelmä muuttoliikkeen hallintaan. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en.

¹⁴⁶ Ipid.

4 RAJANYLITYSLIIKENTEEN RAJOITTAMINEN JA KANSAINVÄLISEN SUOJELUN HAKEMISEN KESKITTÄMINEN

4.1 Rajanylitysl liikenteen rajoittamisen perusteet

PL 9 §:n mukaan ”ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla”. Lailla säätämisen peruste pohjautuu voimassa olevan kansainvälisen oikeuden tulkintaan, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan.¹⁴⁷ Säännös ei määrittele sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, mutta perustuslain perusoikeuslukuun kirjoitettuna se velvoittaa ulkomaalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua koskevan sääntelyn toteuttamisen lain tasoisesti.¹⁴⁸

Perusoikeusuudistuksen esitöissä korostetaan kansainvälisten velvoitteiden sitovuutta säädettäessä ulkomaalaisia koskevaa lainsäädäntöä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa ulkomaalaisten kohteluun liittyvä syrjinnän ja mielivallan kielto ja hakijoiden oikeusturvan takaava maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen säänteleminen¹⁴⁹.

Maahantuloa koskevat edellytykset on kirjattu ulkomaalaislain 11, 155, 155a, 156, 156 a ja 157 pykäliin. Schengenin rajasäännösten 6 artikla on myös Suomea sitovaa sääntelyä. Ulkomaalaislain 11 § maahantulon edellytyksistä vastaa Schengen rajasäännösten 6 artiklan linjauksia. 11.2 § toteaa myös, että Schengen rajasäännöstyössä säädetään sellaisista kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä jäsenvaltioiden alueella tapahtuvaan oleskeluun, jonka kesto on enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakso aikana. Ulkomaalaislain 155-157 pykälät koskevat EU-kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä ja Pohjoismaan kansalaisen maahantuloa ja oleskelua. Schengenin (EU) (2016/399) -rajasäännöstö ja ulkomaalaislaki muodostavat oikeudelliset puitteet ulkomaalaisen henkilön maahantulolle. Kansainvälisen suojelun hakeminen asettaa kuitenkin valtiolle velvoitteita, joiden noudattamiseen Suomi on sitoutunut useiden eri kansainvälisten sopimusten jäsenenä.

¹⁴⁷ HE 309/1993 vp, s. 52.

¹⁴⁸ Ojanen - Scheinin teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 358.

¹⁴⁹ HE 309/1993 vp, s. 52.

Yksittäisen kansalaisen maahantuloa voidaan rajoittaa, mikäli ulkomaalaislaissa (301/2004) ja Schengen rajasäännöstössä määritellyt edellytykset eivät täyty. Ulkomaalaisen maahantulon edellytykset muodostuvat asianmukaisista matkustusasiakirjoista, oleskeluun oikeuttavista luvista, asianmukaisesta oleskelutarkoituksesta ja oleskeluun riittävästä varallisuudesta. Henkilö ei saa myöskään olla asetettu maahantulokieltoon, eikä olla uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, vaaraksi kansanterveydelle tai Suomen kansainvälisille suhteille. Schengen-ajasäännöstö mahdollistaa poikkeamisen pääsäännöstä humanitaarisista syistä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella¹⁵⁰. Suomen kansalaisella on kuitenkin perustuslakiin kirjattu oikeus saapua maahan. Perustuslaissa (731/1999) on kansainvälisiä sopimuksia noudattava karkotuksen kieltö tilanteissa, joissa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Rajavartiolakia (578/2005) uudistettiin vuonna 2022. Tavoitteena oli rajaturvallisuuden vahvistaminen. Muutoksilla tuettiin rajavartiolaitoksen kykyä varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksien arvioitiin vaikuttavan myös kykyyn varautua poikkeusoloihin. Kiireellisemmiksi arviotiin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi tarvittavat muutokset.¹⁵¹

Rajavartiolain 16 §:ään lisättiin mahdollisuus rajoittaa rajanylitysliikennettä. Mahdollisuus koskee tilanteita, joissa se katsotaan olevan välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Pykälään lisättiin myös mahdollisuus keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Keskittämisen voi perustua lyhyessä ajassa tapahtuvaan poikkeuksellisen suureen maahantulijoiden määrään tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon seurauksena aiheutuvaan vakavaan uhkaan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle.

Aikaisemmin 16 pykälä koski ainoastaan rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista. Rajavartiolakiin kirjatut rajanylitysliikenteen rajoittamisperusteet noudattavat sekä Schengen rajasäännöstöön että ulkomaalaislakiin kirjattuja maahantulon rajoittamisen perusteita.

¹⁵⁰ Schengenin-ajasäännöstö (EU) 399/2016, 6 artikla 5 c-kohta.

¹⁵¹ HE 94/2022 vp, s. 1.

Vakavilla yleiselle järjestykselle aiheutuville uhkilla tarkoitetaan toimintaa, joka lisää riskiä yhteiskunnassa näkyvään väkivaltaan, törkeiden rikosten määrän kasvuun, terroristisiin tai terrorismiin viittaaviin tekoihin, erityyppisiin eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin pohjautuviin mellakoihin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisten välisiin jännitteisiin. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta voi uhata myös maahantuloon liittyvä laaja ihmiskauppa. Kuvatuista riskeistä voi muodostua *uhkaa myös kansalliselle turvallisuudelle*.¹⁵²

Vakava kansanterveydelle aiheutuva uhka käsittää yksittäiset vakavat tartuntatautitapaukset, covid-19-epidemian kaltaiset laajavaikutteiset pandemiat, ja myös mahdollisen muun rajat ylittävän terveysuhan kuin tarttuvat taudit. Voimakkaasti ja äkillisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöä lisääviä toimia voidaan pitää myös vakavana kansanterveyden uhkana. Laajamittaisen maahantulon aiheuttama vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittyminen tai poliisi ja rajaviranomaisten kapasiteetin merkittävä sitoutuminen maahantulon hallintaan, voi aiheuttaa myös laissa mainitun *vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle*. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voidaan tehdä tarvittaessa myös ennakoivasti. Käytännön rajoituskeinoina voidaan tehdä muutoksia maahantulooperusteisiin, säädellä rajanylityspaikkojen aukioloaikoja tai määritellä maahantulijoilta vaadittavia lisäedellytyksiä jo säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi.¹⁵³

Rajavartiolain 16 §:n toimivaltuuksien soveltamisesta on käytännön kokemuksia syksystä 2023 alkaen. Rajaliikennettä Suomen ja Venäjän välisellä rajalla on rajoitettu valtioneuvoston päätöksin 8.11.2023 lukien. Rajaliikenteen rajoittamista on asteittain kovennettu ja samanaikaisesti kansainvälisen suojelun hakemista on keskitetty. 28.11.2023 tehdyllä päätöksellä (SM/2023/15) valtioneuvosto sulki Suomen ja Venäjän välisen maarajan kokonaan, ja keskitti kansainvälisen suojelun hakemisen lento- ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

Sisäministeriön 28.11. laatimassa perustelumuistiossa todetaan, että Venäjän kautta Suomeen kohdistuvan välineellistetyn maahantulon seurauksena mm merkittävä osa rajavartiolaitoksen resursseista sitoutuu päivittäin tilanteen hallintaan ja varautumiseen. Tämän seurauksena rajavartiolaitos joutuu priorisoimaan tehtäviään. Viranomaisarvion mukaan ilmiöön liittyi myös henkilöitä, joista on vaaraa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle.

¹⁵² HE 94/2022 vp, s. 19.

¹⁵³ Ipid., s. 19-20.

Viranomaisten kokonaisarvio oli, että maahantulo oli vieraan valtion tai muun toimijan aiheuttamaa, ja että se vaikuttaisi yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen sekä laaja-alaisesti viranomaiset toimintaan.¹⁵⁴

Suomen ja Venäjän välinen raja on ollut yhtäjaksoisesti suljettuna marraskuusta 2023. Viimeisin päätös on tehty 16.4.2025 (SM/2025/32). Se on voimassa toistaiseksi. Päätöksessä todetaan, että sitä arvioidaan sisällön, laajuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden suhteen säännöllisesti. Arvioinnin perusteena käytetään paitsi ajantasaista tilannekuvaa, myös EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymistä. Päätös kumotaan tai sitä muutetaan, jos sen tarve kansallisen turvallisuuden tai yleiselle järjestykselle aiheutuvan vakavan uhan torjumiselle poistuu.

Sisäministeriön laatimassa taustamuistiossa selvitetään laajemmin päätöksen perusteena ollut tilannekuvaa. Osa viranomaistiedosta on kuitenkin salaiseksi luokiteltua, jota ei julkisuuteen jaeta. Päätöstä perustellaan sääntöjenvastaisella maahantulolla, joka on tapahtunut vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden toimesta, ja johon on liittynyt myös kansainvälistä rikollisuutta. Ilmiön todetaan aiheuttavan vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Tilanne vaikeuttaa myös asianmukaisen maahantulomenettelyn toteutumista.¹⁵⁵

Perustuslakivaliokunta viittasi rajavartiolain (578/2005) muutosehdotusta koskevassa lausunnossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännöstä johdettuun valtion oikeuteen määrätä ulkomaalaisen maahanpääsystä ja maassa oleskelusta viitaten oikeustapaukseen M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviitauksineen. Valiokunta korosti valtion oikeutta päättää sekä ulkorajojensa turvallisuudesta, että siitä, kenellä on oikeus päästä maahan.¹⁵⁶

Rajanylityspaikan sulkemisen ja rajanylitysliikenteen rajoittamistilanteessa perustuslakivaliokunta korosti sen varmistamista, ettei Suomen kansalaisen ehdotonta oikeutta

¹⁵⁴ Sisäministeriön muistio 12.12.2023 koskien valtioneuvoston päätöstä rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2023/24, 12.12.2023. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/delegate/file/130202>.

¹⁵⁵ Sisäministeriön muistio 15.4.2025 koskien valtioneuvoston päätöstä rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2025/32, 16.4.2025. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=365>.

¹⁵⁶ PeVL 37/2022 vp, s. 2-3.

saapua maahan, jokaisen oikeutta lähteä maasta ja oikeutta saada kansainvälistä suojelua loukata. Valiokunta myös esitti, että sääntelyä selkeytetään säännöksellä, joka velvoittaa peruuttamaan tai kumoamaan rajoituspäätöksen torjuttavan uhan poistuttua.¹⁵⁷

Turvapaikanhaun keskittämiseen liittyvässä laumassaan valiokunta kiinnitti huomioita siihen, että ehdotettu sääntely ei ole sidottu puhtaasti välineellistetyn maahanmuuton aiheuttaman vakavan uhkan torjumiseen. Myös muu maantulijoiden suuri määrä voi olla turvapaikanhaun keskittämisen peruste. Valiokunta totesi maahantulijoiden suurta määrää koskevien keskittämisperusteiden olevan hyvin niukat ja yleispiirteiset. Se näki tarpeellisenä sääntelyn täydentämisen laajamittaiseen maahantuloon perustuvan keskittämisen osalta. Valiokunta esitti, että keskittäminen kytkettäisiin esimerkiksi maahantulon poikkeukselliseen suuntautumiseen, tai perusteltuun epäilyyn hybridivaikuttamisesta.¹⁵⁸

4.2 Toimivalta

Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvostolla on toimivalta päättää rajanylityspaikan sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Kiireellisissä tilanteissa sisäministeriölle annettu välittömien, pikaisten toimien päätöksenteko-oikeus. Lopullinen päätöksenteko-oikeus on valtioneuvostolla. Sisäministeriöllä on velvollisuus esittää tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle.

PL 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan joko valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat, sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ratkaisuvallan järjestämisen tarkemmista perusteista säädetään lailla.

Laki valtioneuvostosta (175/2003) käsittelee valtioneuvoston organisaatiota ja toimivallanjakoa, asioiden ratkaisemista valtioneuvostossa, päätöksentekojärjestystä ja määrää valtioneuvoston ohjesäännöstä. Lain 27 §:n mukaan valtioneuvoston ohjesäännössä annetaan tarkempia säännöksiä mm valtioneuvoston toiminnasta ja järjestysmuodosta.

¹⁵⁷ Ipid., s. 4.

¹⁵⁸ PeVL 37/2022 vp, s. 6-7.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n mukaan sisäministeriön toimialaan kuuluvat mm yleinen järjestys ja turvallisuus, maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely, sekä rajaturvallisuus ja meripelastustoimi. Vaikka valtioneuvoston ohjesäännön perusteella rajaturvallisuus kuuluu sisäministeriön toimialaan, ratkaistaan ohjesäännön 6.7 §:n nojalla valtioneuvoston yleisistunnossa rajavalvonnan väliaikaista palauttamista, rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevat päätökset, jotka on laissa määrätty valtioneuvoston ratkaistavaksi. Edellä kuvattuun liittyvä toimivallan täsmennys on varsin tuore, se on säädetty valtioneuvoston asetuksella (1116/2023) ja astunut voimaan 1.1.2024.

4.3 Sisä- ja ulkorajan sekä rajanylityspaikan käsitteestä

Suomi kuuluu EU:n jäsenmaana Schengen rajasäännöstön piiriin. Schengenin rajasäännöstön (EU) (2016/399) 5 artiklan 1 kohdan mukaan ulkorajat voidaan pääsääntöisesti ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden virallisina aukioloaikoina. Ulkorajan ylittäminen muualta on kiellettyä.

Schengenin rajasäännöstön 2 artiklassa määritellään sisä- ja ulkorajat. Sisärajat käsittävät jäsenvaltioiden yhteiset maarajat, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, jäsenvaltioiden lentoasemat sisäisten lentojen osalta ja jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamat säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta. Ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, etteivät ne ole sisärajoja. Toisin sanoen Schengen-alueeseen kuuluvan ja siihen kuulumattoman valtion välisiä rajoja. Arkijärjellä ajatellen lentoasemien mieltäminen ulkorajaksi ei välttämättä ole aina itsestään selvää. EIT ihmisoikeusloukkauksia koskevista ratkaisuista useat koskevat kuitenkin ulkomaalaisen kohtelua lentoasemilla.¹⁵⁹ Käytännössä asia hahmottuu matkustajille myös lentoasemien toiminnallisilla järjestelyillä, joilla ihmiset esimerkiksi Euroopassa ohjataan Schengen-alueelta tuleviin ja muihin matkustajin.

Rajanylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 8 kohdan mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen ulkorajojen ylittämiseen hyväksymää paikkaa. Suomessa viralliset

¹⁵⁹ Esimerkiksi tapaukset Z.A ja muuta v. Venäjä ja Riad ja Idiap v. Belgia, joita käsitellään tutkielman luvussa 5.

rajanylityspaikat on määritelty valtioneuvoston asetuksella rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä (901/2006). Asetuksen 5 § määrittelee rajanylityspaikat Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla, 6 § rajanylityspaikat lentoliikenteessä, 7 § ulkorajan ylittämisen merialueen kautta ja 8 § rajanylityspaikat vesiliikenteessä. Asetus yksilöi nimeämällä Venäjän välisen rajan raja-asetat, lentoliikenteessä rajanylityspaikkoina toimivat lentoasemat, määrittelee Schengen rajasäännöstössä tarkoitetuille huvialuksille osoitetut, rajanylityspaikkoina toimivat merivartioasemat ja satamat ja muille kuin Schengen rajasäännöstössä tarkoitetuille huvialuksille rajanylityspaikoiksi osoitetut satamat.

4.4. Rajanylitysliikenteen rajoittamisen vaihtoehdot

Rajavartiolain 16 § määrittelee rajanylitysliikenteen rajoittamisen vaihtoehdot. Rajanylitysliikennettä voidaan *rajoittaa*, rajanylityspaikka voidaan *sulkea väliaikaisesti* ja *kansainvälisen suojelun hakeminen* voidaan *keskittää*.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voi teknisesti koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus.¹⁶⁰ Käytännössä näitä kaikkia vaihtoehtoja on sovellettu Suomen ja Venäjän välisellä rajalla syksyllä 2023 alkaneen sääntöjenvastaisen maahantulon rajoittamiseksi. Valtioneuvosto päätti 16.11.2023 (SM/2023/4) sulkea Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat ja päätti keskittää kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille. Päätös koski määräaikaan välillä 18.11.2023 – 18.2.2024. Alle viikon kuluttua, 22.11.2023 tehtiin uusi päätös (SM/2023/9), sulkea kaikki Suomen ja Venäjän väliset rajanylityspaikat maarajalla lukuun ottamatta Raja-Joosepin rajanylityspaikkaa. Samalla sinne keskitettiin myös kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Päätöksen voimassaolo oli 24.11.2023 - 23.12.2023.

Itärajalla tapahtuneen sääntöjenvastaisen maahantulon jatkuessa valtioneuvosto kumosi jo 28.11.2023 (SM/2023/15) edellisen päätöksensä ja päätti sulkea itärajan rajanylityspaikat kokonaan ja keskittää kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla valtioneuvoston asetuksessa (901/2006) määritellyille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

¹⁶⁰ HE 94/2022 vp, s. 20.

Päätöksessä todettiin, että Suomen ja Venäjän välisillä maarajan rajanylityspaikoilla ei voi hakea kansainvälistä suojelua. Päätöksen voimassaolo oli 30.11.2023 – 13.12.2023. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen merkitsi käytännössä esimerkiksi lentoliikenteen osalta sitä, että kansainvälistä suojelua hakevan tulisi saapua Suomeen käytännössä Helsinki-Vantaa lentokentän kautta, koska käytännössä merkittävä ulkomailta suuntautuva lentoteitse tapahtuva reittiliikenne Suomeen käyttää Helsinki-Vantaa lentokenttää.

Perustuslakivaliokunta toi omassa lausunnossaan rajavartiolain muutosta koskevaan hallituksen esitykseen esiin EIT:n oikeuskäytännössä korostettua turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Valiokunta viittasi EIT:n korostamaan tosiasialliseen mahdollisuuteen jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus niin, että se tulee asiallisesti vireille. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittamat rajanylitykset. Sen on kuitenkin kyettävä takaamaan mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Valiokunta viittasi EIT:n tuomioon N.D. ja N.T. v. Espanja, todeten ettei EIT:n oikeuskäytäntö koske nimenomaisesti välineellistämistilanteita.¹⁶¹ Valiokunta korosti myös, ettei keskittäminen saa loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen ja että hakemista ei saa keskittää enempää kuin on välttämätöntä maahantulosta aiheutuvien vakavien uhkien torjumiseksi.¹⁶²

Ihmisoikeusnäkökulmasta olennainen kysymys on, voidaanko valitsevassa tilanteessa varmistaa Itärajan suunnasta mahdollisesti maahan pyrkiville oikeus aitoon ja tehokkaaseen mahdollisuuteen hakea kansainvälistä suojelua. Onko suojelun tarpeessa olevilla todellinen mahdollisuus päästä valtioneuvoston päätöksen (SM/2023/15) mukaisille lento – tai vesiliikenteen rajanylityspisteille? Toinen mielenkiintoinen seikka on, vaikuttaa mahdollinen muuttoliikettä hyväksikäyttävä välineellistäminen velvollisuuteen mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakeminen? Oikeuttaako vallitseva tilanne rajaavampiin toimenpiteisiin, kuin tilanne, jossa välineellistämistä ei ole todettu? Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut rajamenettelyä koskeneessa lausunnossaan, että valtion on pyrittävä takaamaan kansallinen turvallisuus ja yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa¹⁶³.

¹⁶¹ PeVL 37/2022 vp, s. 5.

¹⁶² Ipid., s. 7.

¹⁶³ PeVL 17/2024 vp, kohta 24, ks. myös PeVL 37/2022 vp, kappale 8, PeVL 16/2022 vp, kappale 10.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa, tai olla yleinen, koko rajaliikennettä koskeva rajoitus. Esimerkiksi Covid-19-pandemian aikana nähtiin tarpeelliseksi rajoittaa rajanylitysliikennettä kansanterveydellisen uhan seurauksena niin, ettei rajanylityspaikkaa suljettu kokonaan. Rajoitukset voivat liittyä sallittuihin maahantulooperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedellytyksiin, joita maahantulijoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi.¹⁶⁴ Käytännössä rajanylityspaikkoina toimivien lentokenttien ja satamien aukioloajoista sovitaan valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 3 §:n mukaan rajatarkastusviranomaisen ja toiminnan ylläpidosta vastaavan kesken. Normaalistilanteessa asetus toteaa Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla sijaitsevan rajanylityspaikan olevan avoinna jatkuvasti, jollei liikenteen turvallisuusjärjestelyistä muuta johdu, tai jollei Venäjän kanssa ole toisin sovittu.

4.5 Rajanylitysliikenteen rajoittamiselle asetettuja ehtoja

4.5.1 Kansainvälisen suojelun hakemisen mahdollistaminen

Määritelmädirektiivin (EU) (2011/95) mukaan kansainvälisen suojelun velvoite kytketään pakolaisaseman käsitteeseen. Direktiivin 2 artiklan mukaan *pakolaisella* tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, jolla on aihe pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, poliittisten mielipiteiden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen vuoksi. Henkilön on oleskeltava kansalaisuusmaansa ulkopuolella ja hänen on oltava kykenemätön, tai pelon vuoksi haluton turvautumaan kotimaansa suojaan. Pakolaisen käsite koskee myös kansalaisuudetonta henkilöä, joka oleskelee entisen pysyvän asuinmaansa ulkopuolella edellä lueteltujen seikkojen vuoksi, ja on kykenemätön, tai pelon vuoksi haluton palaamaan sinne.

Suomen Perustuslaissa (731/1999) määritellään kaikkia ihmisiä koskevat perusoikeudet. Lain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. PL 9.4 §:n mukaan 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. Perustuslakimme ei tee

¹⁶⁴ HE 94/2022 vp, s. 19-20.

eroa Suomen kansalaisen tai muualta tulleen välillä. Samat oikeudet koskevat kaikkia ihmisiä kansallisuuteen, rotuun, sukupuoleen ja uskontoon katsomatta.

Valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Oikeutta rajoittaa mm velvoite noudattaa palautuskiellon periaatetta vainon kohteeksi joutuneen suojelun takaamiseksi. Palautuskiellon periaate on kirjattu PL:n lisäksi useisiin kansainvälisiin sopimuksiin. Palautuskiellon tunnistaa mm Geneven pakolaisyleissopimus, EIS, EU:n perusoikeuskirja, kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen sopimus ja KP-sopimus¹⁶⁵.

Kansainvälisen suojelun tarjoamisen perustan muodostaa toisen maailmansodan synnyttämän pakolaiskriisin seurauksena laadittu Geneven pakolaisyleissopimus ja sen lisäpöytäkirja. Niitä luonnehditaan pakolaisten suojelua koskevan kansainvälisen oikeudellisen järjestelmän kulmakiveksi¹⁶⁶. Alkuperäinen sopimus koski ennen sopimuksen solmimista pakolaisasemaan joutuneita. Vuoden 1967 lisäpöytäkirjalla sopimusta laajennettiin koskemaan myös tulevia pakolaistilanteita. Samassa yhteydessä sopimus määriteltiin koskemaan myös Euroopan ulkopuolelta tulevia pakolaisia. Pakolaisyleissopimus velvoittaa käsittelemään turvapaikkahakemuksen, ja varmistumaan ettei pakolaisyleissopimuksen palautuskieltoa loukata ennen turvapaikanhakijan mahdollista käännättämistä.¹⁶⁷

Kansainvälistä suojelua koskevalla hakemuksella tarkoitetaan EU:n määrittelydirektiivin (EU) (2011/95) 2. artiklan mukaan ” kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön esittämää pyyntöä saada suojelua jostakin jäsenvaltiosta, kun hakijan voidaan katsoa tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa ja kun hakija ei nimenomaisesti pyydä tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jäävää muunlaista suojelua, jota voidaan pyytää erikseen”.

Yhtenäinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä (CEAS) määrittää yhteiset periaatteet turvapainhakijoiden tasapuoliselle kohtelulle ja yhtenäisille menettelyille EU:n alueella. Turvapaikkajärjestelmä koostuu viidestä säädöksestä ja Euroopan unionin turvapaikkavirastosta. Viraston tehtävänä on tarjota jäsenvaltioille operatiivista ja teknistä apua

¹⁶⁵ HE 94/2022 vp, s. 8.

¹⁶⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, s. 1.

¹⁶⁷ Juvonen 2021, s. 33.

kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arvioinnissa. Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin EU-säädös on menettelydirektiivi (EU) (2013/32). Direktiivin tarkoituksena on sen 1 artiklassa määritellysti perustaa yhteiset menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskien. Direktiiviä sovelletaan sen 3 artiklan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.

Menettelydirektiivin 7 artikla korostaa jäsenvaltioiden vastuuta siitä, että jokaisella oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan ja että alaikäisen oikeus jättää hakemus toteutuu. Artikla jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi voiko hakija tehdä hakemuksen hänestä riippuvaisten henkilöiden puolesta.

EU:n vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-asetuksen (EU) (2013/604) 3.1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on tutkittava jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio asetuksen III-luvussa määritettyjen perusteiden mukaisesti. Dublin asetus korostaa erityisesti alaikäisen lapsen edun huomioimista turvapaikkahakemuksen käsittelyssä.

EU:n jäsenvaltioiden soveltaessa unionin lainsäädäntöä, ne ovat myös Euroopan unionin tuomioistuimen toimivallan alaisia. Tuomioistuin kykenee ohjaamaan sitovasti niiden lainkäyttöä myös kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Geneven pakolaisyleissopimukseen kohdistuvaa, valtioita sitovaa kontrollimekanismia ei ole luotu lainkaan.¹⁶⁸

Suomen ulkomaalaislain (301/2004) säännökset vastaavat keskeisiä EU:n maahanmuuttoon ja turvapaikanhakuun liittyviä direktiivejä. Ulkomaalaislaki määrittelee ulkomaalaisen maahantulon, maastalähdön sekä oleskelua ja työntekoa koskevat periaatteet. Lain tarkoituksen on edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista. Lain 6. luku käsittelee kokonaisuudessaan kansainvälistä suojelua. Lain 87 § koskee turvapaikkaa. Se noudattelee sisällöllisesti kansainvälisten sopimusten sääntelyä. Lainkohta velvoittaa myöntämään

¹⁶⁸ Juvonen 2021, s. 34.

turvapaikan henkilölle, jolla on perusteltu uhka joutua vainon kohteeksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan.

Rajavartiolain (578/2005) muuttamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (94/2022) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta korosti Suomen kansainvälisten velvoitteiden merkitystä erityisesti ulkomaalaisille taattavan menettelyllisen suojan osalta silloin, kun käsitellään heidän oikeuttaan tulla Suomeen tai jatkaa oleskelua Suomessa. Lausunnossaan valiokunta viittasi perusoikeusuudistuksen esitöihin (HE 308/1993 vp, s. 52/I). Perustusvaliokunta korosti perustuslain 9.4 §:n mukaista lailla säätämisen vaadetta ratkaistaessa ulkomaalaisen oikeutta tulla maahan ja oleskella maassa. Valiokunta korosti, että sillä on haluttu taata hakijoiden oikeusturva.¹⁶⁹

Perustuslakivaliokunta on myös korostanut oikeusturvaan ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyviä näkökohtia useissa eri ulkomaalaisten oikeusasemaan liittyvissä lausunnoissaan. Turvapaikanhakuun liittyvänä erityisenä seikkana valiokunta on korostanut sitä, että usein kyseessä ovat erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset. Erityisesti valiokunta on tuonut esille hakijan tilanteen yksilöllisen arvioimisen tärkeyttä.¹⁷⁰

Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää, kuin mikä on välttämätöntä rajavartiolain 16 §:ssä määriteltyjen uhkien torjumiseksi. Sisäministeriön on huolehdittava päätöksen tiedottamisesta siten, että tieto saavuttaa riittävällä tavalla kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt.¹⁷¹ Lain 16.3 §:ssä painotetaan, ettei toimenpiteillä saa rajoittaa oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa ja kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on turvattava mahdollisuus kansainväliseen suojeluun. Velvoite ei ole rajanylityspaikkakohtainen, vaan rajanylitysmahdollisuuksien kokonaisuuden huomioon ottava. Arvio tilanteen vaatimista tarpeista tehdään tapauskohtaisesti huomioiden oikeuksien toteutumiselle avoinna olevien rajanylityspaikkojen sijainti ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturva. Arvioinnissa huomioidaan myös yhteiskuntajärjestyksen turvaamisen vaatimat velvoitteet. Rajavartiolain 16 §:n muutosta koskevassa hallituksen esityksessä

¹⁶⁹ PeVL 37/2022 vp, s. 5.

¹⁷⁰ PeVL 37/2022 vp, s. 5, PeVL 34/2016 vp, s. 34, PeVL 8/2018 vp, s. 3.

¹⁷¹ HE 94/2022 vp, s. 21.

todetaan, että äärimmäisissä tilanteissa Suomen valtakunnanrajalla saattaisi olla avoinna ainoastaan yksi rajanylityspaikka. Tällaisessakin tilanteessa on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.¹⁷²

Sekä rajavartiolain muutosta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 94/2022), että asiaa koskeneessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 37/2022) korostetaan, ettei Suomi voi missään olosuhteissa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia loukkaamatta palautuskiellon periaatetta.¹⁷³

Viimeaikaisessa lainsäädännössä kansainvälisen suojelun velvoitteet ovat olleet esillä näkyvimmin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi koskenutta lakia, eli niin sanottua käännetytlakia (482/2024) koskeneessa lakihankkeessa. Laki mahdollistaa Suomen valtakunnan rajan rajatulla osalla maahanpääsyn estämisen ja maahan pyrkivän henkilön maasta poistamisen ottamatta vastaan kansainvälistä turvapaikkaa koskevia hakemuksia. Maasta poistettavalla tai käännytettävällä ei ole oikeutta valittaa asiasta.¹⁷⁴ Lakia koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta toi esiin kriittisen kantansa esityksen yhteensopivuudesta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunta totesi, että ristiriita koskee erityisesti oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskieltoa ja oikeutta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. Valiokunta korosti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittavuutta todeten, että ehdotettu sääntely on altis juuri ihmisoikeussopimukseen pohjautuville valvota-arvioinneille.¹⁷⁵ Perustuslakivaliokunta toisti näkemyksensä oikeusturvamekanismien edelleen kehittämisen tarpeesta lain voimassaolon jatkamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 18/2025) antamassaan lausunnossa keväällä 2025.¹⁷⁶

4.5.2 Palautuskiellon periaate

PL 9.4 § koskee palautuskiellon periaatetta. Tämä ns. non-refoulement-sääntö perustuu kansainväliseen oikeuteen, ja on yksi tärkeimmistä kansainvälisen pakolaisoikeuden

¹⁷² HE 94/2022 vp, s. 21-22, PeVL 37/2022 vp, s. 5.

¹⁷³ HE 94/2022 vp, s. 8, PeVL 37/2022 vp, s. 7.

¹⁷⁴ HE 53/2024 vp, s. 106-107.

¹⁷⁵ PeVL 26/2025 vp, s. 10-12.

¹⁷⁶ PeVL 14/2025 vp, s. 2.

periaatteista¹⁷⁷. Palautuskiellossa on kyse ehdottamasta ja rajoittamattomasta säännöstä, joka ei mahdollista periaatteiden soveltamisessa yleensä noudatettavaa punnintaa edes terrorisminvastaisessa toiminnassa.¹⁷⁸ Valtion turvallisuuden ja yksilön ihmisoikeusien välillä syntyneitä ristiriitatilanteita esimerkiksi terrorismin torjunnassa on yritetty ratkaista palautuskiellon ehdottomuutta kyseenalaistamalla, siinä kuitenkaan onnistumatta.¹⁷⁹ EIT on järjestelmällisesti kumonnut valtioiden väitteet siitä, että valtion yleiselle turvallisuudelle vaaraa aiheuttanut henkilön olisi palautettava kotimaahansa kidutuksen tai muun EIS 3 artiklassa tarkoitetun kohtelun riskistä huolimatta. EIT ei ole myöskään hyväksynyt näkemyksiä siitä, että valtioiden EIS 3 artiklan mukaiset velvollisuudet olisi määriteltävä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun todennäköisyyden ja yksilön vaarallisuuden välisellä punninnalla.¹⁸⁰ Pohjimmiltaan palautuskiellossa on kyse siitä, että palauttava valtio on vastuussa palauttamansa henkilön ihmisoikeuksien toteutumisesta vastaanottavassa valtiossa.¹⁸¹

Säännöksellä on kytkentä Geneven pakolaisyleissopimukseen, jossa kielletään palauttamasta henkilöä, jonka on mahdollista joutua vainon kohteeksi. Palauttamiskielto on johdettavissa myös EIS 3 artiklasta, joka koskee kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kieltoa.¹⁸² Vaikka EIS 3 artiklassa ei suoraan mainita palauttamista, sisältyy palautuskielto välillisesti kidutuksen kiellon periaatteeseen.¹⁸³ Asiallisesti samansisältöinen kielto on myös kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan kielto luovuttaa ketään toiseen valtioon, jos on perusteltu syy uskoa, että henkilö voi joutua kidutuksen kohteeksi. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artikla kieltää luovuttamisen maahan, jossa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus. Periaatteen keskeisin ydin on kielto palauttaa haavoittuvassa asemassa olevaa henkilöä maahan, jossa häntä voi kohdata vaino, kidutus tai

¹⁷⁷ Pirjola 2002, s. 741, Duffy 2008, s. 373, Mink 2012, s. 119-120, Wouters 2009, s. 3, 9.

¹⁷⁸ Scheinin Martin: Punninnasta ja ehdottomista oikeuksista terrorismia torjuttaessa, s. 204–206. Teoksessa: Samuli Hurri (toim.): Demokraattisen oikeuden ehdot. Tutkijaliitto. Helsinki 2008, s. 196–206. Luettu teoksesta: Pentikäinen, Laura Oikeus 2012 (41); 2: s. 265–270.

¹⁷⁹ Vrt. kuitenkin Kanadan korkeimman oikeuden ratkaisu tapauksessa Suresh v. Kanada, jossa se totesi palauttamisen olevan poikkeuksellisissa oloissa mahdollista kidutuksen riskistä huolimatta.

¹⁸⁰ Ks. esim. Chahal v. Yhdistynyt Kuningaskunta (15.11.1996), k. 80–81; Saadi v. Italia (28.2.2008), k. 137–140.

¹⁸¹ Pentikäinen Laura 2012 s. 265, Hirvelä – Heikkilä 2017, s.172-173.

¹⁸² Ojanen - Scheinin teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 375.

¹⁸³ Battjes 2006, s. 10–11; Goodwin-Gill – McAdam 2007, s. 210; Kälin 1982, s. 54; Pirjola 2002, s. 741; Wouters 2009, s. 187.

muu epäinhimillinen kohtelu.¹⁸⁴ Palautuskielto on kuitenkin syytä erottaa yksilön oikeudesta turvapaikkaan. Palautuskielto ei muodosta turvapaikkahakemuksen kohteena olevaa valtiota välttämättä myöntämään turvapaikanhakijalle turvapaikkaa.¹⁸⁵

EIS 3 artiklaa kidutuksen, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kiellosta voidaan pitää yhtenä demokraattisen yhteiskunnan perusarvoista. Se korostaa ihmisten asianmukaisen ja inhimillisen kohtelun merkitystä riippumatta hänen itsensä käyttäytymisestä, vaikka se olisi kuinka epätoivottavaa ja vaarallistakin. 3 artiklan määräyksistä ei voida poiketa edes kansakuntaa kohtaavan hätätilan aikana.¹⁸⁶ Epäinhimillisenä kohteluna pidetään tilanteeseen nähden epäoikeutettua, tahallisesti aiheutettua vakavaa henkistä tai fyysisiä kärsimystä.¹⁸⁷ Kidutus on epäinhimillisen kohtelun törkeä muoto.¹⁸⁸

Perustuslakivaliokunta korosti rajavartiolain osittaisuudistusta koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 94/2022 vp) antamassaan lausunnossa (PeVL 37/2022 vp) palauttamiskiellon laajaa kattavuutta viitaten perustuslain 9.4 §:ään ja perusoikeusuudistuksen esitöissä¹⁸⁹ esiintuotuun näkemykseen siitä, että PL 9.4 §:n palautuskiellolla on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, vaikka säännöksessä ei varsinaisesti tuoda esille pakolaisen tai turvapaikan käsitettä. Viranomaistoiminnassa palauttamiskiello koskee kaikkia tilanteita, joissa ulkomaalainen siirretään toiseen valtioon. Perustuslakivaliokunta korosti joukkokarkotuksen kiellon ja palauttamiskiellon ehdottomuutta ja loukkaamattomuutta perus- ja ihmisoikeuksina. Niistä ei EIS 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella ole mahdollista poiketa missään olosuhteissa, ei edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Myös perusoikeusnäkökulmasta palautuskielto on luonteeltaan ehdoton kiello.¹⁹⁰

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta vuodelta 2017 (PeVL 20/2017 vp), joka koskee EU:n määritelmäasetusluonnosta, voi havaita valiokunnan ihmisoikeusmyönteisen ja sekä

¹⁸⁴ Duffy 2008, s. 373, Goodwin, Gill, McAdam 2007, s. 215, 225.

¹⁸⁵ Kälin et al. 2011, s. 1335, Pellonpää et al., 2018, s. 433.

¹⁸⁶ Ojanen Tuomas, Scheinin Martin, liikkumisvapaus (9§), teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 377., Pellonpää et al., 2018, s. 404.

¹⁸⁷ ”The notion of inhuman treatment covers at least such treatment as deliberately causes severe suffering, mental or physical, which, in the particular situation, is unjustifiable.” Euroopan ihmisoikeustoimikunnan raportti Kreikkaa koskeneessa valtiovalitustapauksessa (Greek Case), Yearbook 12, s. 186.

¹⁸⁸ Pellonpää et al., 2018, s. 408.

¹⁸⁹ HE 309/1993 vp, s. 52/II.

¹⁹⁰ PeVL 37/2022 vp, s. 5, PeVL 20/2017 vp, s. 7—8.

kansainvälisiä, että EU:n oikeuden velvoittavia säädöksiä määrätietoisesti kunnioittavan näkökulman. Valiokunta esittää esimerkiksi näkemyksensä, että sen mielestä sisällöllisesti epäselvä, palauttamista koskeva asetuksen säännös tulisi poistaa. Valiokunnan näkemyksen mukaan esitetyn säännöksen suhde perus- ja ihmisoikeusnormien sitovien velvoitteiden suhteen on epäselvä. Valiokunta painotti, että PL 9.4 §:sta johtuu ehdoton oikeudellinen edellytys, jonka täytyy toteutua, mikäli henkilö aiotaan palauttaa esitetyn määritelmäasetuksen 23 artiklan perusteella. Valiokunta esitti, että palauttamista koskevaan säännökseen tulisi lisätä viittaukset EU:n perusoikeuskirjan 16.2 artiklaan ja EIS 3 artiklaan. Perustuslakivaliokunta totesi PL:iin viitaten, että Suomen tulisi pyrkiä huolehtimaan siitä, ettei palautuskiellon ehdottomuutta lievennetä. Tällä varmistetaan parhaiten se, etteivät valtiot, joissa sääntely tai oikeudelliset käytännöt eivät kykene takamaan kiellon soveltamista, voisi poiketa palautuskiellon ehdottomuudesta.¹⁹¹

Perustuslakivaliokunta korosti ihmisoikeusmyönteisen näkökulman kunnioittamista myös kiinnittämällä lausunnossaan huomioita hallituksen esityksen (HE 94/2022) perusteluihin, joiden mukaan Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemusta ilman, että sillä loukattaisiin palautuskiellon periaatetta.¹⁹²

4.5.3 Palautusolosuhteiden arviointivelvollisuus

Palautuspäätöksen tulee perustua palautusmaan tosiasiallisten olosuhteiden arvioimiseen nimenomaan palautettavan henkilön näkökulmasta arvioituna. Vastaanottavan valtion kuuluminen Geneven pakolaisyleissopimukseen ei automaattisesti takaa sitä, että palautus olisi sinänsä mahdollinen.¹⁹³ Palauttavan valtion velvollisuus on varmistua siitä, ettei yksittäistä henkilöä uhkaa kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi joutuminen valtiossa, jonne hänet aiotaan palauttaa.¹⁹⁴ Monille Eurooppalaisille valtiolle on ollut jo kauan vaikea sisäistää sitä, että haavoittuvassa asemassa olevien ja turvapaikkaa tarvitsevien suojele ei olisi harkinnanvaraisuuden sijasta valtion ehdoton velvollisuus. Tunnetussa tapauksessaan *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta* EIT linjasi, että valtiota sitoo velvollisuus olla palauttamatta henkilöä sellaiseen valtioon, jossa häntä uhkaa EIS 3 artiklan vastainen kohtelu.¹⁹⁵

¹⁹¹ PeVL 20/2017 vp, s. 7–8.

¹⁹² PeVL 37/2022 vp, s. 7.

¹⁹³ UNCHR 2001, s. 4.

¹⁹⁴ *Lauterpacht-Bethlehem* 2003, s. 122, UNHCR 2001, s. 4.

¹⁹⁵ Goodwin – Gill 2015, s. 115.

EIT:n ratkaisu *Soering v. Iso-Britannia* (A161) vuodelta 1989 koski EIS 3 artiklan soveltamista. Kyseessä oli mielenterveydeltään järkkyneen henkilön palauttaminen Yhdysvaltoihin, jossa hän olisi syyllistynyt väkivaltarikokseen. Rikoksesta olisi voinut pahimmillaan olla rangaistuksena kuolemantuomio. Päätöksellään EIT esti henkilön luovuttamisen oikeudenkäyntiä varten Yhdysvaltoihin EIS 3 artiklaan perustuen. Yhdysvalloissa hän olisi saattanut joutua odottamaan pitkään oikeudenkäyntiä, jonka seurauksena olisi voinut olla kuolematuomioon johtava rangaistus. EIT:n ratkaisun pääperuste ei ollut tässä tapauksessa mahdollinen kuolemanrangaistus. Päätökseen vaikutti myös se, että rangaistuksen täytäntöönpano olisi saattanut kestää kaikkine valituksineen useita vuosia ja myös muut asiaan liittyvät olosuhdetekijät.¹⁹⁶ *Soering*-ratkaisua on sanottu käänteentekeväksi maahanmuuttajien oikeuksien kannalta.¹⁹⁷

Tapauksessa *Saadi v. Italia* (37201/06) rikoksesta tuomittua Tunisian kansalaista ei palautettu Tunisiaan mm useista eri lähteistä saatujen, vankeihin kohdistuneiden kidutusten ja muun epäinhimillisen kohtelun perusteella.¹⁹⁸ Henkilö oli syyllistynyt rikoksiin ja häntä epäiltiin myös terroristisista rikoksista. EIT katsoi, että karkotuspäätös olisi EIS 3 artiklan vastainen. Henkilön omalla, lainvastaisella toiminnalla ei ollut merkitystä arvioitaessa tilannetta häneen kohdistuvien, EIS:n vastaisten riskien suhteen.

Tapauksessa *AL-Moayad v. Saksa* (35865/03) EIT tulkitsi, ettei terrorismista epäillyn henkilön osalta ollut perusteltua soveltaa EIS 3 artiklan mukaista palautuskieltoa harkittaessa hänen luovuttamistaan Saksasta Yhdysvaltoihin syytteiden tutkimuksen ajaksi. Hakija vetosi Yhdysvaltojen käyttämiin kiellettyihin kuulustelumenetelmiin kansainväliseen terrorismiin osallistumisesta epäiltyihin henkilöihin. Perusteluissa EIT toteaa, ettei hakija pystynyt osittamaan, että hän olisi vaarassa joutua EIS 3 artiklan vastaisten kuulustelumenettelyjen kohteeksi ollessaan vangittuna tavallisessa yhdysvaltalaisessa vankilassa.

EIS 3 artiklan loukkaus yksinomaan vastaanottavan valtion vaarallisiin olosuhteisiin perustuen on mahdollista ainoastaan kaikkein vakavimmissa tilanteissa.¹⁹⁹ Tällaisessa tilanteessa

¹⁹⁶ Pellonpää et al., 2018, s. 435.

¹⁹⁷ Dembour 2015, s. 196.

¹⁹⁸ *Saadi v. Italia*, kohdat 65, 68, 73, 75, 84, 85.

¹⁹⁹ *Ks. NA. v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2008), kohdat 114-117 ja *F.G. v. Ruotsi* (2016), kohta 116.

todistustaakka valtion yleisestä turvallisuustilanteesta on maasta poistavalla valtiolla.²⁰⁰ Yksilöllisiin olosuhteisiin liittyvien seikkoihin vetoamisen todistustaakka on taas ensisijaisesti valittajalla. Näiden riskitekijöiden yhdistelmä yhdistettynä valtiota koskeviin turvallisuustietoihin voi riittää osoittamaan 3 artiklan tarkoittamaa riskiä, vaikka yksittäisinä riskeinä arvioiden ne eivät riittäisikään tällaiseksi osoitukseksi.²⁰¹

Huomionarvoista on, että arvioitaessa maastapoistamistilanteita 3 artiklan näkökulmasta, tarkastellaan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun todennäköisyyttä lähtökohtaisesti karkotus- tai luovutusajankohtana. Jos henkilöä ei ole vielä karkotettu tai poistettu maasta, arviointijanakohta on ajankohtana, jolloin EIT käsittelee asiaa.²⁰² Aikaisempi vainon kohteeksi joutuminen ei siis välttämättä riitä, mikäli olosuhteiden muutoksesta johtuen, tai muista syistä epäinhimillistä kohtelua ei enää pidetä todennäköisenä maassa, jonne henkilö karkotetaan tai luovutetaan.²⁰³

Rajavartiolain osittaisuudistusta koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 94/2022) korostetaan EIT:n ratkaisussa N.D. ja N.T. v. Espanja, (8675/15 ja 8697/15) todettua linjausta Schengen-alueen ulkorajavaltioita koskevasta velvoitteesta järjestää valtion rajalle saapuneille laillisia mahdollisuuksia maahan pääsemiseksi. Keinoihin kuuluu myös tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tämän seurauksena Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä laillisesti vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin palautuskiellon periaatetta.²⁰⁴

Kaikki valtiot eivät ole liittyneet kuolemanrangaistuksen kieltoa koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin. Suomessa kuolemanrangaistuksen kieltä on kirjattu PL 7 §:ään ja palautuskielto on ulotettu PL 9.4 §:ssa myös tapauksiin, joissa uhkana on kuolemanrangaistus.²⁰⁵

²⁰⁰ Ks. J.K. ym. v. Ruotsi (2016), kohta 98.

²⁰¹ Pellonpää et al., 2018, s. 437.

²⁰² Ks. Saadi v. Italia (2008), kohta 133 ja F.G. v. Ruotsi (2016), kohta 115. Sama pätee sen arvioimiseen, uhkaako henkilöä 6 artiklaa karkeasti loukkaava ”flagrant denial of a fair trial”. Ks. myös Mamatkulov v. Turkki (2005), kohta 90 ja Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (1996), kohta 86.

²⁰³ Ks. Salah Sheekh v. Alankomaat (2007), kohta 136: ”... in assessing an alleged risk of treatment country to Article 3 in respect of aliens facing expulsion or extradition, a full and ex nunc assessment is called for as the situation in a country of destination may change in the course of time.”

²⁰⁴ HE 94/2022, s. 8.

²⁰⁵ Ojanen - Scheinin teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 378.

4.5.4 Tehokkaiden oikeussuojakeinojen takaaminen

PL 21.1 §:n mukaan jokaiselle kuuluviin oikeusturvan peruseriaatteisiin kuuluu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Toinen merkittävä periaate on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Kyse on vallanjaon ja oikeusvaltion peruseriaateista, julkisen vallan lainalaisuuden oikeudellisista takeista. Kolmas, lailla turvattava, PL 21.2 §:ssä määritelty perusoikeuden osa koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita takeita. Suomen oikeusjärjestelmässä oikeusturvan lähtökohtana on lainalaisuusperiaate, vallankäytön sitominen lakiin ja lakien noudattaminen.²⁰⁶ Lainsäädännön harkintavaltaa sisältävien säännösten seurauksena lainalaisuusajattelu on vähitellen laajentunut käsitteenä kuvaamaan mielivallan kieltoa. Tämä näkyy hallintoharkintaa rajaavien teorioiden kehityksessä.²⁰⁷

Yksi tärkeimmistä oikeusturvaan ja oikeudenmukaisuuteen liittyvistä periaateista on yhdenvertaisuus. Ihmisten tulee olla yhdenvertaisia lain edessä. Perusteeton erottelu ja syrjintä on kielletty. Käytännössä tämä näkyy velvollisuutena ratkaista oikeudellisesti samanlaiset tapaukset samalla tavalla.²⁰⁸ PL 22 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, joihin myös oikeusturvan toteutuminen keskeisesti liittyy.

EIS 6 artikla koskee oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Artiklan mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen julkiseen oikeudenkäyntiin laillisessa, riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa tilanteissa, joissa päätetään yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista tai käsitellään häntä kohtaan nostettua rikossyytettä. Artikla velvoittaa lähtökohtaisesti sekä oikeudenkäynnin että päätöksen julkisuuteen. Käsittelyn ja päätöksenteon salaaminen on kuitenkin mahdollista niissä tilanteissa, joissa moraalinen, yleinen järjestys, kansallinen turvallisuus, nuorten henkilöiden etu tai yksityiselämän suoja sitä edellyttää. PL 21 § ja EIS 6 artikla ovat ydinsisällöltään yhteneväiset. Niissä säädetään yksilön oikeudesta asianmukaiseen oikeudenkäyntiin.

²⁰⁶ Hallberg Pekka teoksessa Hallberg et al. 2011, s.784.

²⁰⁷ Ross 1951, s. 181, Tuori 1975, s. 28, Vilkkonen 1976, s. 2.

²⁰⁸ Hallberg Pekka, oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 785.

EIT linjasi jo vuonna 1975 sen, että EIS 6 artikla sitoo sopimusvaltioita, vaikka kansallinen sääntely ei tuomioistuinkäsittelyä välttämättä takaisikaan. Tapaus koski vangitun oikeutta saada asianajoapua sen selvittämiseksi, voisiko hän saattaa vireille kunnialoukkausasian vankilan virkailijaa vastaan. Vangilta evättiin mahdollisuus yhteydenottoon vankilasääntöjen nojalla, jota mahdollistivat vangin yhteydenpidon rajoittamisen ulkopuolisiin. EIT katsoi, että yhteydenoton kieltämisellä evättiin tosiasiallisesti mahdollisuus EIS 6 artiklan mukaiseen oikeuteen saattaa itseään koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.²⁰⁹ EIT:n linjauksen seurauksena jokaisella, jonka oikeuksista hallintoviranomainen päättää ensiasteessa, on oikeus saada asia vierille tuomioistuinmenettelyssä.²¹⁰ Suomalaisessa hallintomenettelyssä velvollisuutta noudatetaan systemaattisesti.

EIS 6 artiklan mukaisen riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen käsite on suhteellisen laaja. EIT:n tulkintakäytännössä myös varsinaiseen tuomioistuinorganisaatioon kuulumattomat, lainkäyttötehtäviä hoitava toimielimet sisältyvät tulkinnan piiriin. Niiden toiminnan perusteista tulee olla säädetty laissa²¹¹ ja niiden tulee olla riippumattomia ja puolueettomia.²¹² Arvioinnin kannalta olennaista on ollut, että lainkäyttöelimen käsittelemiin asioihin on voinut soveltaa 6 artiklaa. Esimerkiksi EIT on tutkinut lääkäreiden kurinpitolautakunnassa²¹³ ja sosiaalivakuutuslautakunnassa²¹⁴ käsiteltyjä asioita.

Pekka Hallbergin mukaan PL:n tarkoittamalla lainkäytön riippumattomuudella tarkoitetaan riippumattomuutta suhteessa toimeenpanovaltaan ja puolueettomuutta suhteessa asian osapuoliin²¹⁵. EIS artikla 6 mukainen puolueettomuuskäsite koskee tuomioistuimen tai sen jäsenen asemaa yksittäisessä oikeudenkäynnissä ja jäsenen vapautta sellaisista oikeudenkäyntiin liittyvistä sidonnaisuuksista, jota voisivat vaarantaa puolueettomuuden

²⁰⁹ Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta.

²¹⁰ ”... Article 6(1) secures to everyone the right to have any claim relating to his civil rights and obligations before a court or tribunal. Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta (1975), kohta 36.

²¹¹ Tähän viittaa jo sopimusmääräyksen englanninkielisessä (samoin kuin ranskankielisessä) tekstissä käytetty ilmaus *tribunal*. KS. Myös esim. (Rikosprosessia koskeva, mutta nyt kysymyksessä olevilta osin yleisen periaatteen julki tuova) tapaus Coëme v. Belgia (2000), kohta 98.

²¹² Lapsen huoltoa ym. koskeneessa tapauksessa MacMichael v. Yhdistynyt kuningaskunta (1995) tuomioistuin totesi, että kysymyksessä olevalla perheoikeuden alueella saattaa olla hyviä perusteita lainkäyttöelimelle, joka ei ole tuomioistuin perinteisessä mielessä (”a court on law of the classic kind”). Kohta 80. Tapauksessa Rolf Gustafsson v. Ruotsi (1997) katsottiin ruotsin rikosvahinkojen korvaamisesta valtion varoista koskevaan lainsäädäntöön perustunut rikosvahinkolautakunta 6 artiklan mukaiseksi ”tuomioistuimeksi”. KS. Kohdat 45-46.

²¹³ Compte ym. v. Belgia (1981).

²¹⁴ Gautrin ym. v. Ranska (1998).

²¹⁵ Hallberg Pekka, oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 799.

kyseissä oikeudenkäynnissä.²¹⁶ Riippumattomuuden käsite koskee rakenteellisia seikkoja, eli sitä ovatko tuomioistuin tai sen yksittäinen jäsen kytköksissä sellaisella haitallisella tavalla toimeenpanovaltaan, oikeudenkäynnin osapuoliin yksittäistä oikeudenkäyntiä laajemmin tai suhteessa lainsäätäjään, että riippumattomuuden voi katsoa vaarantuvan²¹⁷. EIS:n oikeuskäytännössä myös tuomarin erottamattomuus on luettu riippumattomuutteen kuuluvaksi.²¹⁸

EIS 13 artikla turvaa oikeuden tehokkaisuuden oikeussuojakeinoihin. Artiklan mukaan kaikilla yleissopimuksessa mainittujen oikeuksien loukkauksen kohteeksi joutuneilla on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä. Myös siinä tapauksessa, että oikeudenloukkaukseen on syyllistynyt virantoimituksessa oleva henkilö. Artikla täydentää EIS:ssa turvattuja materiaalisia ihmisoikeuksia koskevia sopimusvelvoitteita asettamalla edellytyksen tehokkaisuuden valtion sisäisiin oikeussuojakeinoihin materiaalisia sopimusvelvoitteita koskevien loukkausten varalta.²¹⁹ EIS 13 artikla jättää esimerkiksi turvapaikanhakijoita koskevissa menettelyllisissä velvoitteissa kuitenkin paljon harkinnanvaraa sopimusta soveltaville valtioille. Tämän vuoksi 13 artiklan sisältö ja velvoittavuus on hakenut muotoaan oikeuskäytännön kautta.²²⁰

EIT:n oikeuskäytäntö on vahvistanut yleiset periaatteet turvapaikanhakijoiden karkottamistapauksiin liittyvistä tehokkaista oikeussuojakeinoista. Hakijan on kyettävä saamaan oikeussuojaa EIS:n loukkaamiseen kohdistuvien väitteiden tutkimiseksi ja myös mahdollisen hyvityksen takaamiseksi²²¹. Oikeussuojakeinon on oltava tehokas sekä tosiallisesti että oikeudellisesti. Tämän vuoksi EIT:n tutkimuksen kohteena voi olla esimerkiksi valituksen tekemiseen annetun ajan kohtuullisuuden arvioiminen.²²²

²¹⁶ Pellonpää et al., 2018, s. 579.

²¹⁷ Lainkäyttöelimen riippumattomuutta arvioitaessa huomioon otettavia seikkoja ovat “the manner of appointment of its members and their term of office... the existence of guarantees against outside pressures... the question whether the body presents an appearance and independence...” Lanborger-tapaus (1989), kohta 32.

²¹⁸ Hallberg Pekka, oikeusturva (PL 21 §), teoksessa Hallberg et al. 2011, s. 799.

²¹⁹ ” Article 13 of the Convention guarantees the availability at national level of remedy to enforce the substance of Convention rights and freedoms in whatever from they may happen to be secured in the domestic legal order.” Ks. McFarlane v. Irlanti (2010), kohta 108 ja Kontrova v. Slovakia (2007), kohta 62.

²²⁰ Roos Christof-Zaun Natascha. Norms Matter! The Role of International Norms in EU Policies on Asylum and Immigration. 2014, s. 45-68, Pellonpää et al., 2018, s. 968.

²²¹ EIT, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka [suuri jaosto], nro 30696/09, 21.1.2011, 288 kohta; EIT, Kudla v. Puola [suuri jaosto], nro 30210/96, 26.10.2000, 157 kohta.

²²² Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), 2024, s. 164.

Asiassa Abdolkhani ja Kariminia v. Turkki²²³ viranomaiset jättivät reagoimatta valittajien kaltoinkohtelun vaaraa koskeviin väitteisiin heidän joutuessaan palautetuksi Irakiin tai Iraniin. Viranomaiset eivät käsitelleet väliaikaista turvapaikkaa koskeneita pyyntöjä. Viranomaiset eivät perustelleet menettelyänsä, eivätkä reagoineet oikeusapupyyntöihin, vaikka valittajat nimenomaisesti pyysivät asianajoapua pidätettyinä ollessaan. Viranomaisten laiminlyönnit estivät hakijoiden väitteiden tutkimisen EIS 3 artiklan mukaisesti. Lisäksi viranomaiset estivät mahdollisuuden karkottamis päätöksen mitätöintiin jättämällä sitä koskevan tiedoksiannon tekemättä, ja jättämällä ilmoittamatta maasta poistamisen syyt. Tapausten oikeudellinen tutkinta ei täyttänyt EIS 13 artiklan edellyttämää tehokkaan oikeussuojakeinon vaadetta. Karkottamis päätöksen mitätöintiä koskeva hakemus ei lykkää päätöstä, ellei hallintotuomioistuin nimenomaisesti niin määrää. Valittajilla ei sitten katsottu olleen käytettävissä EIS 13 artiklan mukaista tehokasta oikeussuojakeinoja EIS 3 artiklaan perustuvien valitusten tutkimiseksi.

Myös tehokkaiden oikeussuojakeinojen vaatimus on kirjattu useisiin kansainvälisiin sopimuksiin. EIS 13 artikla edellyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja myös kansalliseen viranomaiseen nähden. Sitä sovelletaan myös maahanmuuttoon liittyviin tapauksiin. Muita EIS:n artikloita voidaan tulkita yhdessä 13 artiklan kanssa. Esimerkiksi turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa on usein vedottu mielivaltaisuuden kieltoon²²⁴. EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja riippumattomaan ja puolueettomaan tuomioistuimeen tilanteissa, joissa unionin oikeudessa määritellyjä oikeuksia ja vapauksia on rikottu. Myös KP-sopimuksen 2 artikla, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 13 artikla ja Geneven pakolaisyleissopimuksen 16 artikla sisältävät velvoitteen taata henkilölle mahdollisuus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. EIS 13 artikla poikkeaa edellä luetteluista muista tehokkaita oikeussuojakeinoja korostavista kansainvälisistä sopimuksista. Se painottaa oikeussuojaa suhteessa kansalliseen viranomaiseen, kun taas muut luetellut sopimuksen velvoittavat mahdollisuuteen saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Suoja Euroopan unionin oikeutta sovellettaessa on siten laajempi kuin EIS:n tarjoama²²⁵.

²²³ EIT, Abdolkhani ja Karimnia v. Turkki, nro 30471/08, 22.9.2009, 111-117 kohta.

²²⁴ EIT, C.G. ym. v. Bulgaria, nro 1365/07, 24.4.2008, 49 kohta.

²²⁵ EU:n perusoikeuskirjan selitykset (2007/ C 303/02), s. 29.

EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 kohta perustuu EIS 6 artiklaan. Se velvoittaa oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin niissä tilanteissa, jotka koskevat yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia käsitteleviä riita-asioista tai rikossyytteistä. Tämän vuoksi 6 artiklaa ei sovelleta maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin. Näissä tapauksissa ei ole kyse kenenkään oikeuksista ja velvollisuuksia koskevista riita-asioista²²⁶.

Turvapaikkamenettelyä säätelevässä menettelydirektiivissä (EU) (2013/32) säädetään myös oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Direktiivin 46 artikla takaa oikeuden hakea muutosta kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen, kieltävään päätökseen hakemuksen ottamisesta uudelleen tutkittavaksi ja päätökseen kansainvälisen suojelin poistamisesta. Tehokkaat oikeussuojakeinot sisältävät sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkimisen. Näihin kuuluu myös kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen. Artikla velvoittaa jäsenvaltiota säätämään kohtuullisista määräajoista, joita hakijan on noudatettava. Nämä eivät saa kuitenkaan olla sisällöltään sellaisia, että ne tekevät oikeudenkäytön liian vaikeaksi tai mahdottomaksi.

4.5.5 Joukkokarkotuksen kieltö

Joukkokarkotus on toimenpide, jossa henkilöitä pakotetaan lähtemään maasta ryhmänä ilman, että jokaisen henkilön tilanne arvioidaan yksilöllisesti kohtuullisuutta ja objektiivisuutta noudattaen.²²⁷ Se, että maasta karkotetaan useampi samaa kansalaisuutta oleva henkilö ei välttämättä riko joukkokarkotuksen kieltöä, jos jokaisen kohdalla erikseen on tehty lakiin perustuva karkotuspäätös.²²⁸

Joukkokarkotuksen kieltö on kirjattu EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Joukkokarkotuksen kieltö ei ole sidottu maassa oleskelun laillisuuteen tai laittomuuteen, oleskelun pituuteen, kiinniottopaikkaan, henkilön asemaan tai käyttäytymiseen²²⁹. Ryhmän koolla ei ole merkitystä. Karkotuksen kohteena olevalle on mahdollistettava perusteluiden esittäminen toimivaltaiselle

²²⁶ Maaouia v. Ranska (suuri jaosto), nro 39652/98, 5.10.2000, 38-39 kohta.

²²⁷ Pellonpää et al., 2018, s. 1106-1107, Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA), 2020, s. 144.

²²⁸ Ks. esim. valitus 45918/99 [Ruotsi], päätös 1999, Čonka v. Belgia (2002) ja Sultani v. Ranska (2007), kohta 81.

²²⁹ EIT, N.D. ja N.T v. Espanja [suuri jaosto], nrot 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, 185 ja 187 kohta; EIT, M.K. ym. v. Puola, nrot 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020, 200 ja 204 kohta.

viranomaiselle yksilöllisesti. Lasten puolesta tämä oikeus on heidän vanhemmillaan tai huoltajillaan.²³⁰

Tapauksessa *Moustahi v. Ranska* (9347/14 25.6.2020) oli kyse kahden alaikäisen lapsen matkustamisesta kolmannen aikuisen henkilön kanssa ilman laillista maahantulo-oikeutta Ranskan alueelle. Aikuinen, jonka seurassa lapset olivat, ei ollut heidän huoltajansa eikä sukulaisensa. Lasten isä asui laillisesti saarella jonne lapset pyrkivät. Lapset palautettiin saattajansa kanssa samana päivänä takaisin lähtöpaikkaansa heidän isänsä tekemästä valituksesta huolimatta. EIT totesi tuomioissaan, että asiassa rikottiin EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa. Tuomion perusteista ilmenee, ettei lasten saattajaksi oletetulle henkilölle esitetty kysymyksiä hänen seurassaan olevista lapsista. Hän ei myöskään osannut esittää syitä, joiden vuoksi lapsia ei olisi voitu palauttaa. Henkilö ei tuomiolauselman mukaan toiminut lainkaan oma-aloitteisesti lapsien oikeuksien turvaamiseksi laitonta karkotusta vastaan. Edellä kuvatun johdosta EIT katsoi, että 5- ja 3-vuotiaiden lasten maasta poistaminen toteutettiin antamatta heille EIS:n takaamaa yksilöllistä ja objektiivista arviota heidän tilanteestaan. Tämän johdosta EIT tulkitsi lasten maasta poistamisen EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaiseksi.

Tapauksessa *N.D. ja N.T. v. Espanja*, johon tässä tutkielmassa viitataan useammassa kohdassa, oli kyse kahden, suurempaan ryhmään kuuluneen henkilön palauttamisesta Marokkoon. Henkilöt olivat tulleet luvottomasti raja-aidan läpi murtautuen ja raja-aita ylittäen maahan. Raja-alueella he olivat hakeneet turvapaikkaa. Valittajilla olisi ollut käytettävissään laillinen tapa hakea pääsyä Espanjan alueelle. Tämä olisi ollut mahdollista esimerkiksi erityisesti tähän tarkoitukseen perustetulla virallisella rajanylityspaikalla. Henkilöillä olisi ollut käytettävissään tulkkauspalveluita ja oikeudellista apua. Toinen heistä oli myös jättänyt turvapaikkahakemuksen, joka oli hylätty. Toinen ei jättänyt hakemusta lainkaan. Valittajat eivät olleet myöskään riitauttaneet karkotusmääräyksiään, vaikka heitä oli edustanut asianaja. Valittajien väite kohdistui nimenomaan EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan joukkokarkotukseen, siten, ettei heille tarjottu oikeudellista apua ja heidät oli karkotettu osana suurempaa ryhmää ilman heidän yksilöllisten olosuhteidensa arviointia. EIT totesi, että kyseessä ollut tapaus oli ensimmäinen, jossa se joutui soveltamaan EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ulkomaalaisten välittömään pakkopalautukseen maarajalta tilanteessa, jossa rajan on ylittänyt luvottomasti suuri joukko siirtolaisia. Päätöksessään EIT katsoi, että yksittäisten maastapoistamispäätösten

²³⁰ EIT, *Moustahi v. Ranska*, nro 9347/14, 25.6.2020, 133–137 kohta.

puuttuminen johtui siitä, etteivät hakijat hyödyntäneet olemassa olevia Schengen säännösten mukaisia laillisia keinoja päästäkseen Espanjan alueelle. Tästä syystä he eivät voineet vedota yleissopimuksen mukaisiin oikeuksiin. Tuomioistuin totesi myös, että Espanjan lainsäädäntö mahdollisti maastapoistamispäätöksestä valittamisen. EIT totesi myös, että hakijoiden on noudatettava sääntöjä, jotka koskevat muutoksenhaun tekemistä maasta poistamista vastaan. EIT katsoi, ettei EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa rikottu.

Lausunnossaan (PeVL 37/2022 vp) rajavartiolain osittaisuudistusta koskeneesta hallituksen esityksestä (HE 94/2022 vp) perustuslakivaliokunta korosti oikeusturvaan ja käsittelyn asianmukaisuuteen liittyviä näkökohtia turvapaikanhakijoiden ollessa erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Lausunnossa muistutettiin, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät palautettavan tilanteen yksilöllistä arvioimista, perhe-elämän suojan toteutumista ja lapsen edun huomioimista. Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti korostanut EIT:n oikeuskäytäntöihin viitaten vaatimuksia lapsen edun huomioimisesta, yksilöllisen arvion tekemisestä ja perhe-elämän suojan toteutumisen varmistamisesta turvapaikanhakijoiden palauttamista koskeneiden lakien valmistelussa. Valiokunta on esittänyt perus- ja ihmisoikeuksia korostavaa näkökulmaa esimerkiksi Dublin järjestelmän säätämiseen liittyvän lainvalmistelun yhteydessä, jossa valiokunta kiinnitti erityisesti huomioita palauttamisen tehokkuuden lisäksi juuri järjestelmän laadullisiin seikkoihin ja korostaen perusteellisen ja avoimen perus- ja ihmisoikeuksia koskevan arvioinnin merkitystä lainvalmistelussa.²³¹

Rajavartiolain 16 §:n toimeenpanon näkökulmasta on hyvä havaita, ettei joukkokarkotuksen kieltoa koskeva sopimusmääräys koske ainoastaan ulkomaalaislain 143 §:n mukaisia maasta karkottamiseksi kutsuttuja toimenpiteitä. Myös turvapaikanhakijaryhmän maasta poistaminen rajalta käännyttäen tai jotain muuta valtiosisäisen oikeuden tuntemaa menetelmää käyttäen voi olla karkottamista EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan tarkoittamassa mielessä. 4 artikla saattaa tulla sovellettavaksi, mikäli suuria turvapaikanhakijaryhmiä koskevia maastapoistamismenettelyjä aiotaan toteuttaa supistettuja ja nopeutettuja menetelmiä soveltaen.²³² Erityisesti riski korostuu rajamenettelyä käytettäessä. On erityisen tärkeä varmistaa turvapaikanhakijoille asianmukainen menettelyllinen suoja myös rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn soveltamistilanteissa.

²³¹ PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3.

²³² Pellonpää et al., 2018, s. 1107.

EIT:n tärkeinä ennakkopäätöksiä pidetään Čonka v. Belgia (2002), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (2012) ja valtiovalitus Georgia v. Venäjä (2014). Čonka-tapauksen valittajat, 4 perheenjäsentä, lennätettiin kymmenien muiden slovakialaisten romaniperheiden kanssa lokakuussa 1999 Belgiasta kotimaahansa heidän turvapaikkahakemuksensa hylkäämisen jälkeen. Joukkokarkotuksen kieltä ei estä useiden ulkomaalaisten samanaikaista maasta poistamista edellyttäen, että jokainen tapaus on erikseen tutkittu. Tässä tapauksessa edellytys sinänsä täyttyi sikäli, että asianosaisille oli annettu kaksi henkilökohtaista päätöstä turvapaikan epäämisestä ja kehoitus poistua maasta. Tuomioistuin totesi, etteivät yksilökohtaiset päätökset estäneet tässä tapauksessa toteamasta maasta poistamista 4 artiklan vastaiseksi, koska annettu määräys poistua maasta oli kaikille saman sisältöinen. Koska tapauksen olosuhteet muutenkin viittasivat massaoperaation luonteiseen toimintamenettelyyn, katsoi EIT äänin 4-3, että tapauksessa oli loukattu joukkokarkotuksen kieltä.²³³

Hirsi Jamaa -tapauksessa Italian viranomaiset olivat keskeyttäneet Libyasta matkaan lähteneen laivan matkan avomerellä. Laivassa olleet noin 200 ihmistä kuljetettiin takaisin Libyaan, jossa heidät luovutettiin viranomaisten haltuun. Tapausta tarkasteltiin EIT:ssa 4 artiklan alueellisen soveltamisen näkökulmasta. EIT päätyi tulkinnassaan siihen, etteivät lisäpöytäkirjan sanamuoto tai esityöt sulkeneet pois ekstraterritoriaalista soveltamista. Myös joukkokarkotuksen kiellon viimekätinen tarkoitus puolsi artiklan soveltamista aavalla merellä. Kielto kävisi nykypäivän olosuhteissa suurilta osin tyhjäksi, jos soveltamisala rajattaisiin vain valtion alueeseen.²³⁴ Se ettei veneessä olleiden henkilöllisyyttä selvitetty osoitti, ettei tapauksessa ollut edes yritetty suorittaa yksilökohtaista harkintaa. Menettely loukkasi joukkokarkotukseen kieltä.²³⁵

²³³ Viitatuista olosuhteista mainittakoon, että viranomaiset olivat ilmoittaneet tällaisista operaatioista ja että maasta poistettavat oli määrätty kokoontumaan poliisiasemalle samaan aikaan. Ks. kohdat 59-63. Suuri jaosto on sittemmin katsonut, että ulkomaalaisten joukkokarkotuskielto voi ulottua myös kansainväliselle merialueelle, ks. Hirsi Jamaa ym. v. Italia (2012).

²³⁴ KS. Kohdat 169–182, erityisesti kohta 180: ”... The Court considers that the removal of aliens carried out in the context of interceptions on the high seas by the authorities of a State in the exercise of their sovereign authority, the effect of which is to prevent migrants from reaching the borders of the state or even to bush them back to another State, constitutes an exercise of jurisdiction within the meaning of Article 1 of the Convention which engages the responsibility of the State in question under Article 4 of Protocol No. 4.”

²³⁵ Ks. Kohdat 9–14 ja 185–186. Tapauksessa todettiin myös 3 artiklan non-refoulement -periaatteen loukkaus sekä 13 artiklan loukkaus suhteessa molempiin loukattuihin substanssiartikloihin.

Tapaus Georgia v. Venäjä koski georgialaisten karkottamista venäjän alueelta vuonna 2006. Karkotukset eivät sinänsä perustuneet kollektiiviseen päätökseen, vaan päätökset oli tehty yksilöllisesti. Päätökset tehtiin hyvin suppeissa ja nopeissa, noin 2–10 minuuttia kestäneissä tuomioistuinkäsittelyissä. Tuomioistuinkäsittelyihin henkilöt tuotiin usein ryhminä. Käsittelyissä ei ollut mukana oikeudenkäyntiavustajia. Tällaisia päätöksiä tehtiin syyskuusta 2006 alkaen 5 kuukauden aikana noin 4 600. EIT katsoi, että maastapoistamisia ei ollut toteutettu asianmukaisesti ja objektiivisesti yksittäistapauksiin kohdistuneen harkinnan perusteella. Menettely tarkoitti neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan kieltämää joukkokarkotusta.²³⁶

²³⁶ Ks. kohdat 135 ja 172-178.

5 RAJAMENETTELY VÄLINEELLISTETYN MUUTTOLIIKKEEN HALLINTAMENETELMÄNÄ

5.1 Rajamenettelyn tausta ja tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyi kirjaus rajamenettelyn käyttöönottamisesta. Tavoitteeksi oli myös asetettu turvapaikkahakemusten käsittely nopeutetussa menettelyssä aina, kun turvapaikkamenettelydirektiivi sen sallii.²³⁷ *Rajamenettelyksi* kutsutaan toimintatapaa, jossa perusteettomiksi arvioidut turvapaikkahakemukset käsitellään nopeasti heti rajalla tai sen läheisyydessä. Tavanomaisesta turvapaikkamenettelystä poiketen hakijoiden on oltava joko rajalla, tai sen läheisyydessä hakemuksen käsittelyn ajan. Käytännössä hakija velvoitetaan pysymään hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella.²³⁸ Rajamenettelyssä hakijaa ei päästetä oikeudellisesti maahan, mutta hän kuitenkin Suomen lainkäytön piirissä. Tämän vuoksi häntä ei voida poistaa maasta enne maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta.²³⁹ Rajamenettelyn katsotaan koskevan EU:n ulkorajoja. Linjaus toistuu myös Euroopan parlamentin tutkimuspalvelun (EPRS) laatimassa rajamenettelyä koskevassa Euroopan tason täytäntöönpanon arvioinnissa.²⁴⁰

Rajamenettely ja nopeutettu menettely ovat menettelydirektiivin (EU) (2013/32) harkinnanvaraisia säännöksiä. Direktiivin täytäntöönpanon mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on hyödynnetty siten, että lainsäädäntöömme on otettu ainoastaan osa direktiivin mahdollistamista nopeutetun menettelyn perusteista. Rajamenettelyä ei ole otettu ennen ulkomaalaislain 2024 toteutettua uudistusta Suomessa käyttöön lainkaan.²⁴¹

Jo Sanna Marinin hallitus oli valmistellut rajamenettelyn käyttöönottoa. Se laati asiasta esityksen (HE 103/2022), mutta se ehtinyt läpäistä eduskuntakäsittelyä ennen vaalikauden päätymistä. Esityksen tavoitteena oli rajamenettelyn mahdollistaminen lyhyen ajan kuluessa

²³⁷ Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, s. 199.

²³⁸ Rajamenettelyn käyttöönottoa koskeva eduskunnan lakihankkeiden tietopaketti.

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/rajamenettely_n-kayttoonotto-turvapaikkamenettelyssa.aspx.

²³⁹ HE 30/2024 vp, s. 32.

²⁴⁰ European Parliamentary Research Service: Asylum procedures at the border - European Implementation Assessment, 2020,

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU\(2020\)654201_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/654201/EPRS_STU(2020)654201_EN.pdf) (21.7.2023).

²⁴¹ HaVM 10/2024 vp, s. 4.

tapahtuneen, poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän, tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon tilanteissa. Hallituksen esityksessä näillä tilanteilla tarkoitettiin rajavartiolain 16.2 §:ssa mainittuja tilanteita.²⁴²

Sisäministeriö julkaisi vuonna 2022 selvityksen nimeltä ”Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen – Selvitys lainsäädännön muutostarpeista”. Sekä Marinin että Orpon hallitusten esitykset pohjautuivat tähän selvitykseen. Selvityksessä arvioitiin keinoja vastata muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen sisäasianhallinnon lainsäädännön näkökulmasta. Tarkastelu tehtiin oikeudellisesta näkökulmasta ja se rajautui normaaliolojen lainsäädäntöön. Tarkastelu kohdistui erityisesti ulkomaalaislakiin (301/2004), lakiin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) ja rajavartiolakiin (578/2005). Selvityksessä arvioitiin myös viranomaisten välistä virka-apua koskevaa sääntelyä.²⁴³

Yhtenä mahdollisena keinona esitettiin rajamenettelyn mahdollisuutta. Johtopäätöksen tukena oli Euroopan komission Valko-Venäjän toimien seurauksena vuonna 2021 antamat säädösehdotukset, joissa rajamenettely nähtiin yhdeksi keinoksi vastata muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin.²⁴⁴

Rajamenettelyä koskeva hallituksen esitys (30/2024) annettiin eduskunnalle 18.4.2024. Päätöstä nopeutti Venäjän kesästä 2023 alkaen Suomeen kohdistama muuttoliikettä hyväksikäyttänyt hybridivaikuttaminen. 2024 tammikuun loppuun mennessä Suomeen oli Itärajan yli Venäjältä saapunut noin 1300 kansainvälistä suojelua hakenutta henkilöä ilman maahantulon edellytyksiä. Ilmiö oli joko vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden aikaansaama. Se aiheutti vakavan uhkan maan turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.²⁴⁵ Hallitus tukeutui rajamenettelyä koskevassa esityksessään muun muassa Euroopan komission vuonna 2021 tekemään kahteen säädösehdotukseen²⁴⁶ liittyen Latviaan, Liettuaan ja Puolaan

²⁴² HE 103/2022 vp, s. 5.

²⁴³ Sisäministeriö 2020. Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen, s. 9-10.

²⁴⁴ Ipid., s. 125, HE 30/2024 vp, s. 4.

²⁴⁵ HE 30/2024 vp, s. 4.

²⁴⁶ Euroopan neuvoston päätös väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. KOM (2021) 752 lopullinen 1.12.2021, U 82/2021, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta toiminnasta muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä välineellistämistilanteissa. KOM (2021) 890 lopullinen 14.12.2021, U 15/2022.

kohdistuneista hätätoimenpiteistä, joissa rajamenettelyä pidettiin yhtenä keinona hallita muuttoliikettä hyväksikäyttävää välineellistämistilannetta.

Turvapaikanhakijoiden luvaton edelleen liikkuminen on yksi EU:n turvapaikkajärjestelmän suurimmista ongelmista. Sen koetaan kyseenalaistaneen turvapaikkajärjestelmän tarkoituksen ja toimivuuden. EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää onkin uudistettu. EU:n komissio ja parlamentti hyväksyivät vuonna 2024 uudistetun turvapaikkasopimuksen. Se astuu voimaan vuonna 2026. Uudistettua turvapaikkajärjestelmää on kuvattu lyhyesti tämän tutkimuksen 3. luvussa. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut rajamenettelyn kehittäminen. Yhdistetty rajalla tapahtuvalla turvapaikka- ja palautusmenettely nähdään tärkeänä menettelynä torjua luvattonta maahantuloa ja edelleen liikkumista nykyistä tehokkaammin. Luvattoman ja vilpillisen maahantulon paremman hallitsemisen katsotaan myös edistävän suojelua tarvitsevien hakemusten käsittelyä maan sisällä.²⁴⁷

Rajamenettelyä koskeneella lakimuutoksella oli kolme selkeää tavoitetta. Tehostaa perusteettomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä menettelydirektiivin (EU) (2013/32) mahdollistaman rajamenettelyn avulla, luvattoman edelleen liikkumisen estäminen ja kansalliselle turvallisuudelle uhkaksi katsottujen, sekä uusintahakemuksen tehneiden maasta poistamisen nopeuttaminen.²⁴⁸

Rajamenettelyä koskeva sääntely lähtee luonnollisesti siitä, että rajamenettelyä ei voida soveltaa, jos soveltamisen edellytykset eivät täyty tai ne ovat jostain syystä ehtineet lakata. Tämä koskee tilanteita, joissa käy ilmi, että turvapaikkahakemusta ei voida jättää tutkimatta tai sitä ei jostain syystä voida tutkia juuri nopeutetussa menettelyssä. Se koskee myös tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto ei ole tehnyt päätöstä määräajassa, tai erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevalla hakijalle ei kyetä antamaan tarvittavaa tukea. Tällaisessa tapauksessa hakijan tilanteen tutkintaa jatketaan normaalissa turvapaikkamenettelyssä ja hakija ohjataan tavalliseen vastaanottokeskukseen ilman liikkumisrajoituksia.²⁴⁹ Vaikka rajamenettelyn ensisijaisena tarkoituksena on turvapaikkaoikeudellinen tutkinta mahdollisimman tehokkaasti hakijaa tosiasiallisesti maahan päästämättä, ei menettelyn lopputuloksena ole välttämättä itsestään selvästi hakijan käännittäminen rajalta. Rajamenettely ei poista turvapaikanhakijan

²⁴⁷ HE 30/2024, s. 5.

²⁴⁸ Ipid., s. 32.

²⁴⁹ Ipid., s. 33.

kaikkien tosiasiallisten vaihtoehtojen kirjoa. Menettelyn lopputuloksena voivat olla kaikki ulkomaalaislaissa todetut vaihtoehdot.

Rajanmenettelyn on tarkoitettu olevan sovellettavissa sekä normaalissa turvapaikanhakijatilanteessa, laajamittaisen maahantulon yhteydessä, että osana muuttoliikkeen välineellistämiseen sovellettavana toimenä.²⁵⁰ Rajamenettelyn sisältänyt laki ulkomaalaislain muuttamisesta (426/2024) vahvistettiin 28.6.2024 ja astui voimaan 1.7.2024. Samalla aikataululla käsiteltiin myös asiakokonaisuuteen sisältynyt laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta (427/2024).

5.2 Rajamenettelyn EU-oikeudellinen tausta

Eurooppa-neuvoston Tampereella 1999 pidetyssä kokouksessa päätettiin luoda yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Tavoitteeksi asetettiin turvapaikkamenettelyä koskevien yhteisten vaatimusten ja sääntöjen luominen. Niiden pohjalle muodostettaisiin yhteinen turvapaikkamenettelyn perusta unionissa. Vuonna 2004 hyväksytyssä Haagin ohjelmassa tavoitteeksi asetettiin yhteisen turvapaikkamenettelyn perustaminen ja kaikkialla unionissa pätevän yhdenmukaisen aseman käyttöönotto. 2009 hyväksytyssä Tukholman ohjelmassa määriteltiin, että kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille turvataan pääsy oikeudellisesti varmoihin ja tehokkaisiin turvapaikkamenettelyihin. Tämä tarkoitti sitä, että menettelytavat ja henkilön aseman määrittäminen ovat samalaiset riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään. Tavoitteena oli, että samanlaiset tapaukset käsitellään aina samalla tavalla, ja että prosessin lopputuloksena syntyvät päätökset ovat yhteneväisiä. Lähtökohtana oli, että jäsenmaiden toiminta perustuu yhtenäiseen turvapaikkamenettelyyn ja kansainvälistä suojelua saavien yhdenmukaiseen asemaan. Toiminnalliseksi tavoitteeksi asetettiin korkeatasoiset suojeluvaatimukset sekä oikeudenmukaiset ja tehokkaat menettelyt.²⁵¹

Varmistaakseen, että kansainvälisen suojelun tarve arvioidaan riittävän laadukkaasti, unioni totesi, että kansainvälisen suojelun myöntämis- ja poistamisenmenettelyjä koskevien sääntöjen olisi perustuttava yhdistettyyn menettelyyn. Sovellettavan sääntelyn yhdenmukaistamisen

²⁵⁰ HE 30/2024, s. 5.

²⁵¹ Menettelydirektiivin 2013/32/EU johdanto-osa.

arvioitiin rajoittavan kansainvälistä suojelua hakevien edelleen liikkumista jäsenvaltioiden välillä. Kansainväliseen suojeluun liittyvien menettelyjen yhtenäistämiseksi säädettiin menettelydirektiivi. Menettelydirektiivin säätämisen päätarkoituksena oli kehittää kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevia yhtenäisiä menettelytapoja yhteisen turvapaikkamenettelyn luomiseksi unioniin.²⁵²

Menettelydirektiivi on annettu 26.6.2013. Suomessa direktiivi on laitettu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain (301/2004) muutoksella (194/2015) ja se on astunut voimaan 1.7.2015. Merkittävimmät voimaan saatetut muutokset liittyivät hakijan kuulemiseen, haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin, turvallisiin maihin, uusintahakemuksiin sekä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaan hakemukseen²⁵³. Direktiivi edellytti säädettäväksi myös turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräajoista.

Menettelydirektiiviä (EU) (2013/32) sovelletaan sen 3 artiklan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. Rajamenettelyyn otettua hakijaa ei siten päästetä maahan oikeudellisessa merkityksessä²⁵⁴. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus soveltaa menettelydirektiivin 5 artiklan perusteella myös kansainväliseen suojeluun liittyviä, menettelydirektiiviä suotuisampia säännöksiä, jos on ne muuten ovat direktiivin mukaisia. Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohta antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää tukintamenettelyn nopeuttamisesta ja siitä, että tutkinta voidaan suorittaa rajalla tai kauttakulkualueella tiettyjen, hakijasta johtuvien seikkojen täytyessä. Artiklassa viitataan 43 artiklaan, joka koskee rajamenettelyä. 43 artikla mahdollistaa turvapaikkahakemusten ratkaisemisen jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella.

On syytä korostaa, että vaikka menettelydirektiivi mahdollistaa rajamenettelyn käytön, on siinä säädetty myös oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, oikeusavusta ja maksuttomasta oikeusavusta muutoksenhakumenettelyihin liittyen.

Kansainvälistä suojelua hakevan liikkumisvapaudesta, vastaanotto-olosuhteista ja säilöönoton edellytyksistä säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2013/33)

²⁵² Menettelydirektiivin 2013/32/EU johdanto-osa.

²⁵³ HE 218/2014 vp, s. 33.

²⁵⁴ HE 30/2024 vp, s. 8.

kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleen laadittu, jäljempänä vastaanottodirektiivi). Vastaanottodirektiivi on annettu 26.6.2013. Täytäntöönpano on toteutettu kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) (jäljempänä vastaanottolaki) muutoksella (87/2015). Vastaanottodirektiivin säilöönnottoon liittyvät lainsäädäntömuutokset toteutettiin ulkomaalaislain muutoksella (813/2015) ja säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain (116/2002), (jäljempänä säilölaki), muutoksella (814/2015). Vastaanottodirektiivin täytäntöönpanoon liittyvät lakimuutokset on laitettu Suomessa täytäntöön 1.7.2015 lukien.²⁵⁵

Vastaanottodirektiivin 3 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kansainvälistä suojelua hakeviin henkilöihin, niin kauan kuin heidän sallitaan oleskella alueella hakijoina, sekä heidän perheenjäseniinsä, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaisesti mahdollista. Vastaanottodirektiivin velvoitteet sitovat myös rajamenettelyssä käsiteltäviä turvapaikanhakijoita²⁵⁶.

5.3. Rajamenettelyn mahdollistamat toimintatavat

5.3.1 Nopeutettu menettely ja turvapaikkahakemuksen tutkimatta jättäminen

Menettelydirektiivin 31 artiklan 8. kohdassa säädetään nopeutetusta turvapaikkahakemuksen käsittelystä. 8. kohdassa on luettelo nopeutetun käsittelyn perusteista. Suomen lainsäädännössä nopeutettua menettelyä koskeva sääntely on ulkomaalaislain 104 §:ssä. Ennen ulkomaalaislain 1.7.2024 voimaantulusta muutosta ulkomaalaislain (301/2004) 104 § oli ulkoasultaan lyhyt. Se sisälsi neljä momenttia. Pykälän 1. momentti koski nopeutettua menettelyä, 2. momentti koski ilman huoltajaa olevan alaikäisen lapsen kohdalla toteuttavaa menettelyä, 3. momentti rajasi ilman laissa määriteltyä tukea olevan henkilön nopeutetun menettelyn ulkopuolelle ja 4. momentti koski nopeutetun menettelyn käsittelyn määräaika.

Ennen uudistusta ulkomaalaislain 101 § sisälsi nopeutetun menettelyn perusteet. Pykälän muotoilusta ei suoraan käynyt ilmi, mitkä kaikki menettelydirektiivin 31 artiklan 8. kohdan alakohdat se sisälsi. Asiaa ei avattu myöskään hallituksen esityksen perustetuissa. Sääntelyn

²⁵⁵ HE 30/2024, s. 11.

²⁵⁶ Ipid.

selkeyttämiselle oli siten tarvetta. Direktiivin soveltaminen koko laajuudessaan edellytti kaikkien direktiivissä säädettyjen perusteiden sisällyttämistä ulkomaalaislakiin.²⁵⁷

Menettelydirektiivin 31 artiklan 8. kohdassa on lueteltu perusteet nopeutetun menettelyn suorittamiseksi rajalla tai kauttakulkualueella. Pelkistetysti kuvattuna menettely on mahdollista, jos hakija on turvapaikkamenettelyssä tuonut esiin *merkityksettä seikkoja* suojelutarpeen arvioimisen näkökulmasta, hän tulee *turvallisesta alkuperämaasta*, hakija on *johtanut viranomaisia harhaan*, hakija on *tuhonnut tai kadottanut* vilpillisessä tarkoituksessa henkilö- tai matkustusasiakirjan, hakija on esittänyt *epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi väriä tai ilmeisen epätodennäköisiä väitteitä* kansainvälisen suojelutarpeen perusteiksi, kyseessä on *uusintahakemus*, joka täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, hakemus on tehty tarkoituksena *viivyttää päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen maasta poistamisen*, hakija on tullut maahan tai oleskellut maassa *laittomasti*, hakija *kieltäytyy sormenjälkien ottamisesta* tai hakijan voidaan katsoa olevan *vaaraksi* jäsenvaltion *kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle* taikka hakija on poistettu maasta pakkokeinoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti yleistä turvallisuutta tai yleistä järjestystä koskevista vakavista syistä.

Ulkomaalaislain uudistamisen yhteydessä rajamenettely tuotiin sisällöltään menettelydirektiivin mukaisena lainsäädäntöömme. Se mahdollistaa turvapaikkahakemusten hyvin nopean käsittelyn ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, että hakijoiden oikeutta liikkua vapaasti Suomen alueella tai muihin EU-maihin on mahdollista rajoittaa. Rajamenettelyä koskee ulkomaalaislain 104 a §. Sitä voidaan soveltaa tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tehty ulkorajan rajanylityspisteellä tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä. Ulkomaalaislain 103 §:n nojalla hakemus voidaan jättää tutkimatta tai 104 §:n nojalla ratkaista nopeutetussa menettelyssä.

Alaikäisen, ilman huoltajaa olevan henkilön kohdalla rajamenettelyä voidaan soveltaa ainoastaan rajoitetusti. Alaikäisen turvapaikkahakemus voidaan jättää tutkimatta, mikäli hän on tullut turvallisesta maasta, tai jos hakemus ei täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä. Nopeutettua menettelyä voidaan soveltaa, mikäli hakija on tullut turvallisesta maasta, hakemus täyttää tutkittavaksi ottamisen edellytykset, hakija aiheuttaa varaa kansalliselle turvallisuudelle

²⁵⁷ HE 30/2024, s. 16.

tai yleiselle järjestykselle, hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä asiakirjoja tai hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjansa. Mikäli nopeutettua menettelyä sovelletaan väärin asiakirjojen esittämiseen, matkustusasiakirjojen tahallisen tuhoamiseen tai kadottamiseen perustuen, edellyttää se, että on olemassa perusteltuja syitä olettaa hakijan pyrkivän salaamaan sellaisia merkittäviä seikkoja, jotka todennäköisesti johtaisivat kielteiseen päätökseen.

Rajamenettelyä ei voida soveltaa, jos hakijalle ei voida antaa ulkomaalaislain 96 a §:n edellyttämää tukea. Tässä menettelyllisiä takeita koskevassa pykälässä säädetään haavoittuvasta asemasta johtuvien tai turvapaikkamenettelyn aikana todettujen erityistarpeiden johdosta annettavasta tuesta sen varmistamiseksi, että henkilöllä on todellinen mahdollisuus hyödyntää turvapaikkamenettelyyn liittyviä oikeuksiaan ja toisaalta aito mahdollisuus noudattaa siihen liittyviä velvollisuuksia.

Menettelydirektiivin 43 artiklan 2 kohdan mukaan päätökset rajamenettelyssä on tehtävä neljän viikon määräajassa. Hallintovaliokunta kiinnitti rajamenettelyn käyttöönottoa lausunnossaan huomioita siihen, että ulkomaalaislaissa (301/2004) on säädettävä tarkkarajaisesti siitä, milloin rajamenettely päättyy. Valiokunnan esittämä velvoite perustui siihen, että menettelydirektiivistä säädetty 4 viikon käsittelyaika-velvoite koskee ainoastaan määrittävän viranomaisen päätöstä. Se ei sisällä kuitenkaan muutoksenhakuun käytettävää aikaa, eikä määrittele menettelyn jatkumisesta määrittävän viranomaisen päätöksen jälkeen.²⁵⁸

Perustuslakivaliokunta toi lausunnossaan esiin, että rajamenettely ei muodosta kenellekkään estettä oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Valiokunta totesi myös hallituksen esityksen korostavan muun muassa turvapaikanhakijan ihmisarvoa loukkaamatonta kohtelua, hakijan kuulluksi tulemisen kunnioitusta ja oikeutta saada oikeusapua sekä tulkkauspalvelua. Perustusvaliokunta totesi, ettei esitetty sääntely ole oikein sovellettuna ristiriitainen myöskään palauttamiskiellon kanssa. Valiokunta muistutti kuitenkin, että lakia sovellettaessa kansallisen lainsäädännön lisäksi on huomioitava myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Viittauksessaan valiokunta erityisesti palautuskiellon osalta muistutti

²⁵⁸ HaVM 10/2024 vp, s. 4.

todenneensa²⁵⁹, että karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa on otettava huomioon perustuslaissa asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys.²⁶⁰

Hallintovaliokunta piti tärkeänä, että jatkossa hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä, kun hakijan voidaan katsoa olevan vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Valiokunta katsoi myös, että rajamenettelyä koskevat säännökset oli järkevää ottaa käsittelyssä olevaan ulkomaalaislakiin menettelydirektiivin mukaisina jo tässä vaiheessa, vaikka osana EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta on hyväksytty uusi menettelyasetus (COM(2020) 611 final). Se sisältää jäsenvaltioille rajamenettelyn osin pakollisena vuoden 2026 kesästä alkaen. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan rajamenettely oli syytä saada käyttöön mahdollisimman nopeasti.²⁶¹

On syytä korostaa sisäministeriön varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen koskeneessa selvityksessä²⁶² esiintuotu fakta siitä, ettei kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta voi jättää käsittelemättä rajalla, alueella tai kauttakulualueella ottamatta riskiä palautuskiellon ja/tai ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon loukkaamisesta. Suoranainen turvapaikanhakemisen estäminen ja suora käännyttäminen rajalla arvioimatta käännyttävien väitteitä vaaraan joutumisesta kotimaassaan muodostaa EIS 3 artiklan loukkauksen.²⁶³

5.3.2 Liikkumisoikeuden rajoittaminen

Lähtökohtaisesti maassa laillisesti olevilla ulkomaalaisilla on perustuslain 9.1 §:n mukaan vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla maahan säädetään perustuslain 9.4 §:n mukaan lailla. Ulkomaalaisen oleskeluoikeudesta Suomessa säädetään ulkomaalaislailla. Ulkomaalaislain 40 §:ssä todetaan ne tilanteet, joissa ulkomaalaisella on oleskeluoikeus Suomessa²⁶⁴. Sen perusteella ulkomaalainen voi laillisesti olla maassa hakemuksen käsittelyn ajan siihen asti, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu, tai

²⁵⁹ PeVL 44/2022 vp, kappale 24, myös PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp.

²⁶⁰ PeVL 17/2024 vp, s. 8.

²⁶¹ HaVM 10/2024 vp, s. 5.

²⁶² Sisäministeriö. Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen SM 2022:20, s. 28.

²⁶³ Ks. esim. M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17, sekä Sharifi ja muut v. Italia ja Kreikka 16643/09.

²⁶⁴ HE 28/2003 vp, s. 141.

ulkomaalaisen maasta poistamisesta on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös. Menettelydirektiivin 9 artiklan mukaan kansainvälistä suojelua hakeneella henkilöllä on oikeus jäädä maahan laillisesti, kun hänen hakemuksensa käsittely on kesken. Oikeus jäädä alueelle hakemuksen käsittelyn ajaksi ei kuitenkaan oikeuta pysyvään oleskelulupa.

Rajamenettely mahdollistaa turvapaikanhakijoiden liikkumisoikeuden rajoittamisen. Tavoitteena on luvattoman edelleen liikkumisen estäminen. Liikkumisoikeuden rajoittamisesta säädetään ulkomaalaislain 104 b pykälässä. Sen mukaan hakijan vapaata liikkumis- ja asumispaikkaan liittyvää oikeutta voidaan rajoittaa. Hakijalla on velvollisuus pysyä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella enintään neljän viikon ajan. Tässä ajassa on selvitettävä hakijan maahantulo-oikeus, sekä se, onko hakemus jätettävä menettelydirektiivin (EU) (2013/32) nojalla tutkimatta tai onko se todettava perusteettomaksi nopeutetussa menettelyssä²⁶⁵. Lain mukaan alueella pysyminen varmistetaan estein. Rajamenettelyn mukaisen vastaanottokeskuksen sijainti on rajalla, kauttakulkualueella tai näiden välittömässä läheisyydessä. Menettely perustuu menettelydirektiivin 7 artiklan 2 kohtaan. Sen mukaan valtio voi määrätä hakijan asuinpaikan, mikäli se on tarpeen yleisen edun, yleisen järjestyksen tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sujuvan käsittelyn vuoksi.

Hakijan oikeutta poistua vastaanottokeskuksen alueelta ei rajamenettelystä huolimatta kuitenkaan estetä täysin. Tilapäinen poistuminen on mahdollista Maahanmuuttoviraston myöntämän luvan turvin lähiomaisen vakavan sairauden, hautajaisten tai henkilökohtaisen syyn vuoksi. Oikeus poistumiseen on mahdollista myös välttämättömien vastaanottopalvelujen saamiseksi tai alaikäisen koulunkäynnin järjestämiseksi. Hakijalla on myös oikeus valittaa maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Perustuslakivaliokunta otti lausunnossaan kantaa liikkumisvapauden rajoittamiseen. Valiokunta totesi, että rajamenettelyyn liittyvälle liikkumisvapauden rajoittamisella on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta osoitettavissa hyväksyttävät perusteet. Sen tavoitteena on väärinkäytösten estäminen, perusteettomien hakemusten tehokas käsittely ja EU:n ulkorajan edelleen liikkumisen tehostettu valvonta. Valiokunta totesikin, että ulkorajan tehokas valvonta omaa yhteyksiä kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen viitaten hallituksen esityksessä

²⁶⁵ EU:n tuomioistuimen tuomio C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, kohdat 236-237.

mainittuun Venäjän hybridivaikuttamisen liittyvän sääntöjenvastaisen maahantulon aiheuttamaan vakavaan uhkaan kansalliselle turvallisuudelle.²⁶⁶

Mahdollisuus poistua vastaanottokeskuksen alueelta erottaa rajamenettelyyn perustuvan liikkumisen rajoittamisen säilöönottoyksiköiden toimintaan liittyvästä vapaudenmenetyksestä. Liikkumisvapauden rajoittamisen enimmäisaika on sidottu rajamenettelyn päättymiseen. Rajamenettelyn päättymisestä on säädetty ulkomaalaislain 104 §:ssä. Pisimmillään rajamenettelyn ajallinen kesto voi olla yhteensä 77 päivää²⁶⁷.

Rajamenettely mahdollistaa myös säilöönoton silloin kun, se ulkomaalaislain 121 §:n perusteella nähdään välttämättömäksi. Rajamenettelyn seurauksena 121 §:ään lisättiin säilöönoton mahdollisuus niissä tilanteissa, joissa on aihetta olettaa, että henkilö muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle tai se on tarpeen rajamenettelyn soveltamiseksi, että menettelyn yhteydessä voidaan päättää hakijan oikeudesta tulla Suomen alueelle. Säilöönottoon liittyvä oikeudellinen perusta on säädetty vastaanottodirektiivin 26 artiklassa. Artikla velvoittaa jäsenvaltion varmistamaan, että säilöönoton perusteet, olosuhteet ja säilöön otetulle tarjolla olevat takeet ovat vastaanottodirektiivin edellyttämiä. Artikla edellyttää myös mahdollistamaan nopean säilöönoton laillisuuden tutkimisen.

Sekä ulkomaalaislaki (301/2004) että vastaanottodirektiivi noudattavat EIS:een kirjattuja periaatteita. EIS 5 artikla luettelee tyhjentävästi vapaudenriiston edellytykset. Sopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus liikkumisvapauteen valtion alueella ja vapaus valita asuinpaikkansa. Hyväksyttävänä rajoituksina pidetään lainmukaisia rajoituksia silloin, kun ne ovat välttämättömiä kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, järjestyksen ylläpitämiseksi, rikollisuuden estämiseksi, terveyden-, moraalin- tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Säilöönnotolle on tiukat, lailla määritellyt perustelut. Sitä ei voida käyttää keinona hallita esimerkiksi välineellistetyn maahantulon seurauksena tulleita suuria ihmismääriä. Se ei voi toimia myöskään keinona estää tehokkaasti turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista

²⁶⁶ PeVL 17/2024 vp, s. 11.

²⁶⁷ HE 30/2024, s. 34.

sellisessä tilanteessa, jossa henkilö ei tietoisesti halua sitoutua rajamenettelyä koskevaan sääntelyyn.

5.4. Liikkumisvapauden ja kansainvälisen suojelun hakemisen rajoittaminen EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännön valossa

Rajamenettelyyn liittyy vahva ihmisten liikkumisvapauteen liittyvä puuttuminen. EU:n alueella unionin kansalaisilla on lähtökohtaisesti vapaa liikkumismahdollisuus sekä omassa että muissa EU:n jäsenmaissa. Kolmansien maiden kansalaisiin vapaus ei kuitenkaan ulotu. Liikkuminen edellyttää jäsenmaan myöntämää oikeutta maassa oleskeluun ja liikkumiseen. Henkilöillä on kuitenkin aina lähtökohtaisesti oikeus hakea kansainvälistä suojelua. Kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sitoutuneet valtiot ovat velvollisia ottamaan vastaan ja käsittelemään kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset asianmukaisesti. Sekä EIT että EU:n tuomioistuin ovat käsitelleet useita vapaudenmenetystä ja liikkumisvapauden rajoitusta käsitteleviä tapauksia tuomioissaan. EIT on tutkinut myös lukuisia kansainvälisten suojelun hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä valituksia. Tässä kappaleessa käsitellään muutamia esimerkkeinä EIT tulkintakäytännöistä. Tuomiot koskevat pääasiassa liikkumisvapauden rajoittamista rajanylityspisteillä tai raja-alueella henkilöiden ollessa valtion lainkäyttövallan piirissä. Esimerkinomaisesti esitellään myös kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyviä tapauksia.

EIT:n tapaus M.K. ja muut v. Puola käsitteli tilannetta, jossa valittajien kansainvälisen suojelun hakemusta ei otettu vastaan rajanylityspisteellä. Hakijoilta evättiin pääsy turvapaikkamenettelyyn. EIT katsoi, että hakijat olivat olleet alttiina epäinhimillisen ja halventavan kohtelun ja kidutuksen vaaralle. Tuomioistuinmenettelyssä Puolan valtio esitti väitteen, ettei henkilöitä tosiasiallisesti päästetty laillisesti maahan. Väitteen mukaan Puolan viranomaisten toimivalta olisi rajoittunut ainoastaan valtion alueelle pääsyn epäämistä koskevien päätösten antamiseen. Puolan tulkinta oli, etteivät valtiota sitovat kansainväliset velvoitteet näin ollen olisi sitoneet heitä tapauksessa. EIT ei ottanut esitettyä väitettä huomioon tapausta tutkittaessa. Tuomioistuin totesi, että henkilöt olivat rajalla tosiasiallisesti Puolan lainkäyttövallan piirissä, vaikka heitä ei päästetty Puolan valtion alueelle. EIT katsoi, että muun muassa EIS:n kidutuksen kieltoa koskevaa 3 artiklaa, neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kieltoa, tehokkaista oikeussuojakeinoja koskevaa 13 artiklaa ja yksilövalituksia koskevaa 34 artiklaa loukatun.²⁶⁸

²⁶⁸ MK v. Puola (40503/17, 42902/17, 43643/179), 23.7.2020.

Liikkumisvapauden rajoittamisen ja vapaudenmenetyksen välistä ristiriitaa on käsitelty EIT:ssa runsaasti. Useissa tapauksissa on ollut kyse henkilöiden pitämisestä lentoasemien kansainvälisillä transit-alueilla. Esimerkiksi tapauksessa Z.A. ja muut v. Venäjä useaa kansalaisuutta edustaneet valittajat olivat saapuneet Moskovalaiselle lentoasemalle tahattomasti. Heidä ei päästetty maahan, johon he olivat pyrkimässä. Heidät oli käännytetty takaisin Venäjälle, joka oli heidän aikaisempi kauttakulkumaansa. Viisumien puutteen vuoksi he hakivat turvapaikkaa Venäjältä. Heidä pidettiin lentoaseman kauttakulkualueella pisimmillään lähes kaksi vuotta heidän odottaessaan ratkaisua turvapaikkahakemuksensa. Heillä ei ollut esteetöntä peseytymis- eikä ruoanlaittomahdollisuutta. Heillä ei ollut myöskään ulkoilumahdollisuutta, eikä mahdollisuutta saada lääketieteellistä tai sosiaalista apua. He olivat koko lentokentällä oleskeluaikansa Venäläisten viranomaisten pysyvässä määräysvallassa. EIT tulkitsi, että pelkkä turvapaikanhakijoiden mahdollisuus lähteä vapaaehtoisesti turvapaikkamaasta ei poissulje vapaudenriiston kieltoa, jos mahdollisuus lähteä maasta on teoreettinen sen vuoksi, ettei mikään suojelua tarjoava maa ei ole halukas vastaanottamaan hakijoita. Tämä ja monet muut hakijoiden olosuhteisiin lentoasemalla vaikuttaneet seikat huomioiden EIT katsoi, että kyseessä oli EIS 5 artiklan mukainen vapaudenmenetys. EIT katsoi myös, etteivät turvapaikanhakijoiden oleskeluolosuhteet lentokentän kauttakulkualueella vastanneet EIS 3 artiklan mukaisia vaatimuksia.²⁶⁹

Myös tapauksessa Riad ja Idiap v. Belgia oli kyseessä henkilöiden pitäminen lentokentän kauttakulkualueella ja säilöönottokeskuksessa. Tilanne loukkasi EIS 5 artiklan 1 kohtaa. Kyseessä oli kaksi eri lennoilla viisumitta Brysselin kansainväliselle lentokentälle saapunutta henkilöä. Henkilöitä estettiin pääsy Belgiaan ja heidät sijoitettiin lentokentän kauttakulkualueelle. Heidän jättämänsä turvapaikkahakemukset hylättiin. Tämän jälkeen heidät suljettiin säilöönottokeskukseen. Valituksen jälkeen heidät vapautettiin säilöönottokeskuksesta ja sijoitettiin lentokentän kauttakulkualueelle odottamaan poistamista Belgiasta. Hakijat oli jätetty omiin oloihinsa kauttakulkualueelle tarjoamatta minkäänlaista apua, vaikka kansallinen lainsäätö olisi mahdollistanut myös asumispaikkavelvollisuuden käyttämisen turvaamistoimena kauttakulkualueella oleskelun sijaan. Järjestely tulkittiin lainvastaiseksi säilöönotoksi. Myös tässä tapauksessa se, että henkilöt olisivat voineet poistua maasta

²⁶⁹ Z.A. ja muut v. Venäjä (61411/15), 21.11.2019.

vapaaehtoisesti ei oikeuttanut vapaudenriistoon, jota lentokentälle sijoittamista tässä tapauksessa pidettiin.²⁷⁰

Tapauksessa Ilias ja Ahmed v. Unkari tuomioistuin käsitteli turvapaikanhakijoiden pitämistä kahden valtion välisellä maarajalla. Tässä tapauksessa valittajia pidettiin Unkarin ja Serbian rajalla sijaitsevalla kauttakulkualueella 23 päivän ajan. Tässä ajassa käsiteltiin valittajien turvapaikkahakemukset. Valittajat olivat saapuneet raja alueelle itsenäisesti. Heillä oli myös mahdollisuus palata Serbiaan. Palaamisesta ei aiheutunut uhkaa heidän hengelliseen tai terveydelleen. Olosuhteet turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan eivät olleet rajoittaneet heidän vapauttaan tarpeettomasti. Myöskään turvapaikkahakemuksen käsittelyyn ei käytetty kohtuuttomasti aikaa. EIT katsoi myös, että Unkarilla oli oikeus tutkia valittajien vaatimukset ennen niiden käsittelyä. Yleistilanne Unkarin rajalla kyseessä olevana aikana oli sellainen, että alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. Tuomioistuin arvioi tässä tapauksessa vapaudenriistoa neljän kriteerin perusteella; valittajien yksilöllisen tilanteen ja heidän valintansa, soveltuvan kansallisen lainsäädännön ja sen tarkoituksen, tapauksen ajallisen keston huomioiden erityisesti valittajien nauttima menettelyllinen suoja ja sekä välittäjien kokemien tai heille määrättyjen todellisten rajoitusten määrän ja laadun perusteella. EIT totesi tuomiossaan, että arvioitaessa eroa liikkumisvapauden rajoituksen ja vapauden riiston välillä, on lähestymistavan oltava käytännöllinen ja realistinen. Myös nykypäivän olosuhteet ja haasteet on kyettävä ottamaan huomioon. Tämän lisäksi on tunnistettava valtioiden oikeus valvoa rajojaan sekä estää maahantulosäännösten kiertäminen. EIT katsoi, ettei Unkari syyllistynyt EIS 5 artiklassa tarkoitettuun vapaudenriistoon.²⁷¹

Tuoreessa päätöksessä Sherov ja muut v. Puola käsiteltiin tilannetta, jossa valittajat olivat vuodenvaihteessa 2016-2017 hakeutuneet Puolan ja Unkarin raja-alueilla oleille raja-asemille hakeakseen kansainvälistä suojelua. Eri valittajien yrityksiä jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus oli lukuisia. Valittajat olivat rajanylityspaikalla nimenomaisesti ilmaisseet haluavansa hakea kansainvälistä suojelua, koska he olivat vaarassa joutua poliittisen vainon kohteeksi Tadžikistanissa. Rajaviranomaiset käännäyttivät henkilöt Puolan rajalta, koska valittajilla ei ollut asianmukaisia maahantuloasiakirjoja. Viranomaismuistioiden mukaan valittajat eivät olleet vedonneet varaan kotimaassaan, vaan muuton perusteena oli taloudelliset

²⁷⁰ Riad ja Idiab v. Belgia (29787/03 ja 29810/03), 24.1.2008.

²⁷¹ Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15), 21.11.2019.

tai henkilökohtaiset syyt. Oman kertomuksensa mukaan osa hakijoista oli ollut kielletyn poliittisen puolueen jäseniä Tadžikistanissa. Puolueen jäseniä oli joutunut vainon ja kidutuksen kohteeksi. Myös muuta hakijat perustelivat suojelun hakemista osallistumisellaan sellaiseen poliittiseen toimintaan, jonka seurauksena heitä uhkasi vaino kotimaassaan. Hakijat kertoivat, että he olivat paenneet oman turvallisuutensa vuoksi. Helmikuussa 2017 hakijoiden apuna raja- asemalla oli asianajaja, joka oli valtuutettu toimimaan kahden hakijan asiamiehenä. Asianajaja ilmoitti, että hakijat halusivat hakea kansainvälistä suojelua. Hän ilmoitti myös, että hän antoi heille oikeusapua ja halusi olla läsnä heidän haastatteluissaan. Viranomaiset eivät suostuneet oikeudellisen avun antamiseen, eivätkä heidän asiakirjoihinsa tutustumiseen. EIT totesi tuomiossaan Puolan loukanneen EIS 3 artiklan menettelyllisiä velvoitteita. EIT:n mukaan Ukrainan turvallisuutta valittajille turvallisenä maa ei arvioitu. Myös valittajien pelkoa edelleen palauttamisesta Ukrainasta ei ollut huomioitu. EIT katsoi tuomiossaan, että hakijoiden palauttaminen Ukrainaan rikkoi joukkokarkotuksen kieltoa (EIS:n 4. pöytäkirjan 4 artikla) sekä oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (EIS:n 13 artikla) yhdistettynä 3 artiklaan ja 4. pöytäkirjan 4 artiklaan.²⁷²

Turvapaikkahakemuksen asianmukainen käsittely ja hakemuksen jättämisestä hakijalle seuraavan oikeussuojan puute toistuvat useissa EIT:n tuomioissa. Myös tapaus M.A. ym. v. Liettua koskee turvapaikkahakemuksen käsittelyä. Tässä tapauksessa oli kyse seitsemän Venäjän kansalaisen tilanteesta. Hakijat asuivat aiemmin Tšetšeniassa Tasavallassa. Tšetšeniassa ensimmäinen hakija oli joutunut kidutuksen kohteeksi. Tämän seurauksena hakijat poistuivat Tšetšeniasta Valkovenäjällä tarkoituksenaan hakea turvapaikkaa Puolasta. Huhtikuussa 2017 hakijat olivat ilmoittaneet Liettua ja Valkovenäjän rajalla sijaitsevassa tarkastuspisteessä hakevansa turvapaikkaa Liettuasta. Liettua rajaviranomainen eväsi hakijoilta maahantulon sillä perusteella, että heillä ei ollut voimassa olevaa viisumia eikä oleskelulupaa. Hakijalle ilmoitettiin, että päätöksistä voi hakea muutosta neljäntoista päivän kuluessa. Päätökset kirjoitettiin liettuaksi ja englanniksi. Näitä kieliä hakijat eivät osanneet. Hakijoita pyydettiin myös allekirjoittamaan päätökset. Ensimmäinen ja toinen hakija kirjoittivat päätöksiin kyrillisillä kirjaimilla sanan ”azul”, jota tšetšeenien turvapaikanhakijat käyttivät tarkoittamaan turvapaikkaa. Hakijat yrittivät päästä Liettuun kolme eri kertaa huhti-toukokuussa 2017. EIT katsoi, ettei valittajille suotu tosiasiallista mahdollisuutta valittaa rajaviranomaisten maahantulokieltoa koskevista päätöksistä, koska epäämispäätökset kirjoitettiin liettuaksi ja

²⁷² Sherov ym. v. Puola (54029/17, 54117/17, 54128/17, 54255/17), 4.4.2024.

englanniksi, joita hakijat eivät ymmärtäneet. EIT arvioi myös, ettei Liettuan lainsäädännön mukainen menettely, jossa epäamisestä tehty valitus ei johda palautuspäätöksen lykkäämiseen on EIS:n tehokkaita oikeussuojakeinoja velvoittavien säädösten vastainen. Hakijat olivat myös todenneet, että palauttaminen Valko-Venäjälle oli vastoin palautuskiellon periaatetta, koska Valkovenäjällä ei ollut toimivaa kansainvälistä suojelumekanismia ja se oli tunnettu Tšetšeenialaisten henkilöiden palauttamisesta edelleen Venäjälle. Valko-Venäjä ei ollut näin ollen turvapaikanhakijoille turvallinen maa. EIT myös totesi, että ulkomaalaisen välillisen palauttamisen tilanteessa sopimusvaltion vastuu säilyy ennallaan. Valtion on varmistettava, ettei henkilöillä ole todellista riskiä joutua EIS 3 artiklan vastaiseen kohteluun. Päätelmänä EIT totesi, että Liettuan lainsäädännössä veloitetaan nimenomaisesti rajaviranomaisia hyväksymään rajalla jätetyt turvapaikkahakemukset. Toinen huomio oli se, ettei turvapaikkaa haettaessa hakemuksen tarvitse olla missään erityisessä muodossa. Näin ollen päätöksiin kirjoitettu sana ”azul” olisi pitänyt olla rajavartioille osoitus siitä, että hakijat hakevat turvapaikkaa. Myöskään rajaviranomaisten mahdollisuuteen käyttää tulkkia ei havaittu olleen erityisiä esteitä. Loppupäätelmänä EIT katsoi, että asiassa oli rikottu EIS:n kidutuksen kieltoa koskevaa 3 artiklaa ja tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin velvoittavaa 13 artiklaa.²⁷³

Kaikki edellä kuvatut tapaukset osoittavat, ettei kansainvälisesti sitovia velvoitteita kansainvälisen suojelun hakemista koskevista velvoitteista voi sivuttaa millään perusteella. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on otettava vastaan kaikissa tilanteissa ja se on käsiteltävä asianmukaisesti hakijan menettelyllinen suoja varmistaen. Suojelun hakeminen ei myöskään mahdollista säilöönottoa perusteetta.

²⁷³ M.A. ym. v. Liettua (59793/17), 12.11.2018.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien ja kansainvälisen suojelun hakemisen välistä oikeudellista suhdetta. Tutkimuksen pääkysymyksenä oli arvioida mitä rajoitteita Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen, rajanylitysliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toimeenpanolle kansainvälistä suojelua hakevan näkökulmasta? Kansainvälisen suojelun velvoite ja valtion itsemääräämisoikeuteen – valtiosuvereniteettiin – kuuluva oikeus hallita omaa aluettaan ja päättää maahantulijoista²⁷⁴ ovat molemmat oikeuksia, joilla on vahva lainsäädännöllinen perusta Suomen perustuslaissa ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa. Kahden perustavaa laatua olevan oikeuden ristiriita on oikeudellisesti mielenkiintoinen. Aihe on myös juuri nyt ajankohtainen Suomen ja Venäjän välisen rajan oltua suljettuna rajanylittävältä liikenteeltä syksystä 2023 saakka.

Rajavartiolain (578/2005) osittaisuudistus vuonna 2022 mahdollisti rajaliikenteen rajoittamisen ja turvapaikanhaun keskittämisen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.²⁷⁵ Muutosten tavoitteena oli rajaturvallisuuden vahvistaminen ja muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamisen varautuminen. Jatkumona rajavartiolain osittaisuudistukselle hyväksyttiin vuonna 2024 ulkomaalaislain muutos rajamenettelyn käyttönotosta. Sen avulla pyritään hallitsemaan lyhyessä ajassa tapahtuvia, poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrään tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan maahantulon tilanteisiin.²⁷⁶ Tavoitteena on kyetä käsittelemään perusteettomiksi arvioidut turvapaikkahakemukset nopeasti heti rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä. Rajamenettely ja siihen olennaisesti kytkeytyvä nopeutettu menettely ovat menettelydirektiivin harkinnanvaraisia säännöksiä.

Tarkastelin ulkomaalaisen maahantulijan oikeudellista asemaa tutkimuksessa EIS 3 artiklan kidutuksen kiellon ja siitä johdettavan palautuskiellon, EIS neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan eli ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon sekä EIS 13 artiklan eli tehokkaiden oikeussuojakeinojen avulla. Tutkimuksessa huomioitiin myös muita keskeisiä ihmisoikeussopimuksia ja -velvoitteita.

²⁷⁴ HE 309/1993 vp, s. 52.

²⁷⁵ HE 94/2022 vp, s. 1.

²⁷⁶ HE 103/2022 vp, s. 5.

Valtion itsemääräämisoikeuteen – valtiosuvereeniuteen liittyvä pääsääntö on, että se itse päättää valtiollisesta vallankäytöstä alueellaan.²⁷⁷ Vallankäytön ydintä on päättää valtion alueellisesta loukkaamattomuudesta eli omista rajoistaan. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan kansainvälinen oikeudellinen käsitys siitä, ettei ulkomaalaisella ole yleistä oikeutta asettua toiseen maahan.²⁷⁸ Perustuslakimme 9.4 §:n mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Sekä kansainvälisen oikeudelliseen sääntelyyn että perustuslakiimme on kirjattu yksiselitteinen ja kiistaton oikeus määrätä ulkomaalaisen maahantulosta. Perustuslain edellyttämä ulkomaalaisen maahantuloa ja maassa oleskelua koskeva lailla säätämisen vaade on toteutettu ulkomaalaislailla. Laki noudattaa pitkälti sisällöllisesti menettelydirektiiviä, jonka noudattamiseen olemme EU:n jäsenvaltiona velvoitettuja. Ulkorajojen rajavalvontaa koskeva sääntely on toteutettu rajavartiolain määrittelemänä. EU-oikeudellisena taustana meitä ohjaa Schengen rajasäännöstö (EU) 2016/399.

Kansainvälisen suojelun hakemisen perusta muodostuu mahdollisuudesta päästä fyysisesti paikkaan, jossa hakeminen on mahdollista ja tosiasiallisesta mahdollisuudesta ilmaista tarve kansainväliseen suojeluun. Rajavartiolain 16 §:n mukaisten rajoitustoimien vallitessa pääsy itärajan suunnasta rajanylityspisteelle, jossa hakemuksen jättäminen on mahdollista, muodostuu haasteelliseksi. Valtioneuvoston päätöksellä kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.²⁷⁹ Kyetäkseen jättämään hakemuksen, tulisi henkilön kyetä matkustamaan jollekin Suomen lentoasemista tai satamista. Koska itärajan ylittävä normaali liikenne on keskeytyneenä ja raja suljettuna, ei normaalin maarajan ylittävään rajanylitysluokkaan kytkeytyvä turvapaikanhakeminen ole mahdollista. Mahdollisuus on valtioneuvoston päätöksen mukaisesti ainoastaan lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoilla. Tämä rajoittaa ihmisiä hyväksikäyttävää hybridi-vaikuttamista ja johtaa siihen, ettei suuria, turvapaikkaa hakevia ihmisjoukkoja pääse käytännössä syntymään.

Suomen on Euroopan unionin jäsenvaltiona ja Schengen sopimuksen piiriin kuuluvana maana velvollisuus valvoa ulkorajoja ja evätä maahantuloedellytykset omaamattomalta kolmannen

²⁷⁷ HE 1/1998 vp, s. 76.

²⁷⁸ HE 309/1993 vp, s. 52.

²⁷⁹ Valtioneuvoston päätös SM/2025/32.

maan kansalaiselta maahanpääsy.²⁸⁰ Poikkeuksen muodostavat kansainvälistä turvapaikkaa hakevat henkilöt, joilta ei voida missään olosuhteissa evätä mahdollisuutta turvapaikan hakemiseen loukkaamatta palauuskiellon periaatetta.²⁸¹ Oikeus on tunnistettu myös rajavartiolaitain 16.3 §:ssä. Palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto ovat ehdottomia ja loukkaamattomia ihmisoikeuksia, joista ei EIS:n määräysten perusteella voida poiketa edes sodan tai yleisen hätätilan aikana.²⁸² Tästä seuraa se, että kansainvälisen suojelun hakemukset on käsiteltävä aina asianmukaisesti kansallista lainsäädäntöä ja ihmisoikeussopimuksia kunnioittaen. Jopa siinäkin tapauksessa, ettei hakemusta ole jätetty kansainvälisen suojelun käsittelyyn määritellyssä rajanylityspaikassa.

Itärajan sulkemisen tilanne muodostuu erityisen mielenkiintoiseksi EIT:n oikeuskäytännössä korostetusta valtioiden velvollisuudesta varmistaa aito ja tehokas mahdollisuus päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin.²⁸³ Siihen täyttääkö valitseva tilanne Suomessa edellä mainitut edellytykset ei ole vielä vastausta oikeudellisen ennakkotapauksen puuttuessa. Tapauksessa N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15 katsottiin, ettei fyysisesti haastavaan rajanylityspaikkaan pääsemisen vaikeus aiheuttanut EIS:n joukkokarkotuksen kiellon vastaista tilannetta Espanjan rajalla rajavirkailijoiden poistaessa rajanylitse laittomasti tulleen ihmisjoukon takaisin rajan ulkopuolelle.

Olosuhteet Suomessa poikkeavat merkittävästi edellä mainitun tapauksen olosuhteista. Tapausta koskeva Espanjan ja Marokon välinen raja on 13 kilometriä pitkä. Suomen ja Venäjän välinen raja on pituudeltaan yli 1300 kilometriä. Suomi ei ole tällä hetkellä mahdollistanut rajan ylitystä ainoastakaan maarajan rajanylityspaikasta.

Kansainvälisen suojelun tarjoamisvelvoite ei ole rajanylityspaikkakohtainen. Velvoitetta arvioidaan rajanylitysmahdollisuuksien kokonaisuus huomioiden. Arvioinnissa huomioidaan sekä rajanylityspaikkojen maantieteellinen sijainti että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturva. Tämä lisäksi huomioidaan myös kansalliset intressit yhteiskuntajärjestyksen vakauden suhteen. Lainvalmisteluaineistossa on todettu, että ääritapauksissa Suomen valtakunnanrajalla saattaisi olla avoinna ainoastaan yksi

²⁸⁰ Asetus (EU) 2016/399, 14 artikla.

²⁸¹ HE 94/2022 vp, s. 8, PeVL 37/2022 vp, s. 5.

²⁸² PeVL 37/2022 vp, s. 5.

²⁸³ N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020.

rajanylityspaikka. Suomen on kuitenkin tällaisissakin tilanteissa mahdollistettava kansainvälisen suojelun hakeminen.²⁸⁴ Mielestäni olennainen kysymys on, täyttyykö kansainvälisen suojelun hakemisen oikeus tällä hetkellä.

Haen näkökulmaa asian oikeudelliseen hyväksyttävyyteen professori Janne Salminen perustuslakivaliokunnalle 17.6.2022 antamasta lausunnosta rajavartiolain osittaisuudistusta koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 94/2022). Hän arvioi lausunnossaan yhden rajanylityspaikan aukipitämisen riittävyttä kansainvälisen suojelun hakemisen näkökulmasta. Oma käsitykseni on, että vallitseva tilanne on vähintäänkin verrattava, ellei jopa haastavampi kuin Salmisen yhtä rajanylityspaikkaa koskeva arvio. Salminen päätyy arvioissaan yhden rajanylityspaikan riittävydestä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten asianmukaisen käsittelyn näkökulmasta hankalasti arvioitavaksi. Hän toteaa, että vallitsevassa tilanteessa kansainvälisen suojelun hakemisen tosiallisten oikeuksien toteutuminen voi olla vaikeaa. Salminen arvioi, että on mahdollista, ettei tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua esimerkiksi EIS:n tarkoittamalla tavalla ole riittävä. Salminen tuo lausunnossaan esille myös, että rajojen hetkellinen täyssulku saattaisi olla mahdollinen viimesijaisen keinona. Itärajan sulkeminen on jatkunut jo varsin pitkää, noin puolentoista vuoden ajan. Vaikka rajoja ei ole suljettu täysin, on tilanne esimerkiksi turvapaikanhaun näkökulmasta voimakkaasti rajoittava. On mahdollista, ettei vallitseva järjestely täytä kansainvälisen suojelun velvoitteita. Tilanteen oikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta olisi tärkeää, että EIT arvioisi sitä ennakkopäätösluonteisesti.

On helppo yhtyä Anna-Maija Juvosen havaintoon maahanmuuton juridiikan kaksijakoisuudesta. Sen tavoitteena on sekä oikeuksien ja vapauksien että valvonnan ja rajoitusten toteutuminen²⁸⁵. Tavoitteiden saavuttaminen samanaikaisesti on joskus vaikeaa saavuttaa.

Valtion velvollisuutena on EIS:n mukaan tarjota kansainvälistä suojelua hakeville ja erityisen korostetusti heikossa asemassa oleville mahdollisuus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin. EIS:n lähtökohtana on turvapaikanhakijan yksilöllisten suojeluperusteiden arvioimisen velvollisuus ja hakijan mahdollisuus ymmärtää oikeudellinen asemansa ja saada asianmukaista apua

²⁸⁴ HE 94/2022 vp, s. 21-22, PeVL 37/2022 vp, s. 5.

²⁸⁵ Juvonen 2021, s. 7.

turvapaikkaprosessissa. Velvoitteet ovat EIS neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan eli ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon sekä EIS 13 artiklan eli tehokkaiden oikeussuojakeinojen velvoittamia.

Joukkokarkotuksen kiellon merkitys korostuu erityisesti rajamenettelyn soveltamisessa. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden nojalla pushback-menettely ole sallittua edes rajamenettelyä sovellettaessa. Pushback menettely on menettely, jossa turvapaikanhakija tai hakijat käännytetään rajalta tutkimatta heidän tarvettaan kansainväliseen suojeluun. Rajamenettely jo sinällään merkitsee tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia jo senkin takia, että rajamenettelyssä hakijoiden on pysyttävä rajalla tai sen läheisyydessä menettelyn ajan²⁸⁶. Rajamenettelyn soveltamisessa edellytetään tarkkuutta sen suhteen, että mahdollisesti suurtakin joukkoa turvapaikanhakijoita käsitellään EIS:n edellyttämällä tavalla. Järjestelyiden on oltava luonteeltaan sellaisia, että ne mahdollistavat turvapaikanhakijoiden yksilöllisen kohtelun. Henkilöillä on oltava edellytys ymmärtää oma asemansa ja oikeutensa. Heille on tarjottava myös asianmukaista ja riittävää oikeudellista apua, jotta he kykenevät esittämään turvapaikkahakemuksensa perusteeksi kaiken relevantin tiedon ja heillä olevan aineiston. Heille on tarjottava myös riittäviä tulkkausellisia palveluita, jotta he voivat hoitaa oikeuksiaan ymmärtämällään kielellä. Menettelydirektiivin mukaan tehokkaiden oikeussuojakeinojen on sisällettävä sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen tutkiminen mukaan lukien kansainvälisen suojelun tarpeen tutkiminen.

Niin sanottu käännytyslaki, eli laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) sisältää mahdollisuuden maahantulijan käännyttämisestä kansainvälisen suojelun hakua mahdollistamatta. Lain mukaan tämä on mahdollista rajatulla alueella rajattuna aikana. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa²⁸⁷ annettuun arvioon pohjatuen on oletettavaa, ettei laki täytä ihmisoikeussopimusten Suomelle asettamia velvoitteita.

Perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen tunnistama velvoite tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, EIS:n joukkokarkotuksen kiello ja toisaalta rajamenettelyyn sisältyvä tavoite nopeista toimenpiteistä turvapaikanhaun tarpeen selvittämisessä ovat oikeudellisilta

²⁸⁶ PeVL 44/2022 vp, s. 9-10.

²⁸⁷ PeVL 26/2024 vp.

tavoitteiltaan hieman ristiriitaisia. Turvapaikanhaun asianmukainen selvittäminen edellyttää oikeisiin faktoihin perustuvaa huolellista viranomaistoimintaa. Käsittelyn nopeus ei korreloi suoranaisesti käsittelyn laadukkuuden tai asianmukaisuuden kanssa. Esimerkiksi EIT:n ennakkotapausluonteisissa päätöksissä Čonka v. Belgia (51564/99), Hirsi Jamaa ym. v. Italia (27765/09) ja valtiovalitus Georgia v. Venäjä (13255/07) on kaikissa käsitelty viranomaisten velvoitetta käsitellä turvapaikanhakijoiden tilanne yksilöllisesti kunkin tosiasiallinen tilanne huomioiden.

On helppo yhtyä rajamenettelyä koskevissa asiantuntijalausunnoissa esitettyyn huoleen siitä, että rajamenettelyssä on tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn verrattuna suurempi riski siihen, ettei jokaisen turvapaikanhakijan oikeus saada oma hakemuksensa yksilöllisesti ja riittävän perusteellisesti tutkittua välttämättä toteudu. Rajamenettelyn luonne nopeana turvapaikkaoikeuden käsittelymenetelmä saattaa aiheuttaa tiedostamatontakin painetta käsitellä hakemuksia korostetun suoraviivaisesti ja hakijan yksilöllisiä turvapaikkaperusteita riittämättömästi huomioiden. Paine saattaa korostua välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa tai tilanteessa, jossa turvapaikanhakijoita on paljon. Näihin tilanteisiin liittyy myös mahdollinen haaste kyetä takaamaan riittävästi riittävän ammattitaidon omaavia viranomaisia, joilla on osaaminen ja kyky hoitaa turvapaikkaoikeuteen liittyviä vaativa viranomaistehtävä asianmukaisesti ja oikein. Kysymys ei ole ainoastaan turvapaikanhakijoiden oikeuksista, vaan myös viranomaisten virkavastuuseen liittyvistä velvoitteista ja heidän henkilökohtaisista, virkaan liittyvistä oikeuksistaan. Tehdessään henkilön turvapaikkaoikeuteen liittyvän päätöksen viranomainen joutuu kantamaan merkittävän, ihmisoikeuksien takaamisen perimmäisiin velvoitteisiin liittyvän vastuun. Virkavastuuseen liittyviä päätöksiä ei soisi tehtävän vajavaisella osaamisella tai puutteellisilla tiedoilla omista vastuistaan.

Vallitsevassa tilanteessa merkillepantava ja olennainen seikka on se, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset on laadittu aikana, jolloin ei tunnettu tapaa käyttää hädänalaisia ihmisiä hybridivaikuttamisen välineenä. Ihmisoikeussopimukset tunnistavat tarpeen suojella ihmisiä mielivaltaa ja väärinkäytöksiä vastaan, joka luonnollisesti on niiden tehtäväkin. Samalla ne kuitenkin mahdollistavat kansainvälisistä sopimuksista piittaamattomia tahoja käyttämään laajasti hyväksytyjä velvoittavia periaatteita ihmisoikeuksiin sitoutuneita valtiota vastaan. Kansainvälistä suojelua hakevista on tullut moderni sodankäynnin väline. Tämä ei liene ollut ihmisoikeussopimusten tarkoitus.

Tähän ilmeiseen ongelmaan voi suhtautua kahdella tavalla. Ensimmäinen vaihtoehto on lähestyä asiaa niin, että ihmisoikeussopimusten sisällöt ovat luonteiltaan siten muuttamattomia, ettei ole edes tarvetta pohtia tilannetta ihmisoikeussopimusten sisällöllisenä kysymyksenä. Tässä lähestymistavassa ihmisoikeussopimusten tarkoitus on ainoastaan ihmisoikeuksien kunnioittamisen varmistaminen, eikä niille ole syytä asettaa muita tavoitteita. Toinen vaihto on lähestyä asiaa ajattelemalla niin, että nyky muodossaan sopimukset eivät riittävästi tunnista vallitsevaa olotilaa, jossa sopimuksia hyödynnetään niiden perimmäisen tarkoituksen vastaisesti. Tämä lähestymistapa tunnistaa myös mahdollisen tarpeen kyetä arvioimaan ihmisoikeussopimusten sisällöllistä uudistamista tai päivittämistä vallitsevaan kansainväliseen tilanteeseen paremmin sopiviksi. Lähestymistapa mahdollistaa myös sopimusten tulkinnallisen linjan uudelleenarvioinnin.

Kysymys on ymmärrettävästi äärimmäisen vaikea ja monimutkainen. Juuri nyt elämme kansainvälisesti tarkastellen poikkeuksellisen epävakaa aikaa. Erilaiset kansainväliset selkkaukset ja poikkeukselliset luonnonolosuhteet aiheuttavat epävarmuutta eri puolilla maailmaa. Tämä on heijastunut ja heijastuu muun muassa suurina hallitsemattomina pakolaisvirtoina. Vuoden 2015 pakolaistilanne erityisesti Euroopan alueelle suuntautuneena on tästä hyvä esimerkki.

Hallitsemattomiksi koetut pakolaistilanteet ovat aiheuttaneet asenteiden koventumista ja pakolaistilanteisiin varautumista käytännössä lähes kaikissa Euroopan maissa. Sekä yksittäiset maat että Euroopan unioni ovat tiukentaneet ulkomaalaisiin kohdistuvaa lainsäädäntöä ja käytännön toimintamenetelmiä. Vuonna 2026 käyttöön otettava EU:n uusi maahanmuutto- ja turvapaikkasopimusjärjestelmä kuvastaa tilannetta hyvin. Tämän tutkielman sisältö, rajavartiolain 16 §:n lisääntyneet toimivaltuudet ja rajamenettely kuvastavat myös tilanteen heijasteita.

Valtioilla on oikeus päättää maahantulijoista ja oikeus puolustautua. Vaikka termi puolustautua on vahva ilmaus tässä yhteydessä, tilannetta erityisesti Euroopan itärajan osalta tarkastellen ei voi kuitenkaan välttyä ajatukselta, että monien maiden osalta kyse on puolustautumisesta. Puolustautumisesta maahantuloa hyväksikäyttävää hybrdivaikuttamista vastaan.

Kansallista keskustelua seuranneena huomioni on kiinnittynyt arvostettujen asiantuntijoiden mielestäni lukkiutuneisiin asenteisiin. Eri osapuolia tunnistan tässä yhteydessä vahvasti

yksinkertaistaen kaksi. Ihmisoikeusasiantuntijat ja kansallisen ja kansainvälisen turvallisuuden asiantuntijat. Molemmat ovat ansiokkaasti keskittyneet argumentaatioissaan oman näkemyksensä vahvaan puolustamiseen. Toisen osapuolen kuunteleminen ja yhteinen, aktiivinen ongelmanratkaisukeskeinen lähestymistapa on jäänyt vähemmistöön. Tilanne ei ole toivottava, koska se jättää mielestäni enemmän tilaa erilaisille poliittisista lähtökohdista tapahtuville tulkinnoille. Tämä heijastuu luonnollisesti myös lainsäädäntöön.

Asiasta arvovaltaisen kannanoton on antanut korkeimman oikeuden presidenttinä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen jäsenenä toiminut Pauline Koskelo. Koskelo on Helsingin Sanomien mukaan (HS 7.8.2024) todennut, että ”näkemyks, jonka mukaan keinottomuus torjua valtiollista välineellistettyä maahantuloa on muurattu ihmisoikeuksiin, unionin oikeuteen ja perustuslakiin tavalla, jota ei sovi kyseenalaistaa, on mielipide siinä missä näkemys, jonka mukaan sallittuja keinoja tarvitaan”. Näkemys on poikkeuksellinen asiasta aikaisemmin Suomessa esitettyihin näkemyksiin nähden. Hän viittaa valtiollisen toimijan kontrolloituun toimintaan välineellistetyn maahantulon taustalla, todeten tosiallisen määräysvallan siirtyvän vihamieliselle valtiolle. ”Mitä silloin jää jäljelle kansainvälisen oikeuden periaatteesta, jonka mukaan valtiolle kuuluu kontrolli maahan pääsystä” hän kysyy. Koskelon puheenvuoron huolestuttava huomio on se, että jos perus- ja ihmisoikeusjärjestelmä koetaan laajasti ongelmien lähteeksi, voi sitoutuminen siihen heikentyä. On todettava, että Koskelon kannanotto poikkeaa merkittävästi oikeudellisten asiantuntijoiden aiemmista kannanotoista ja myös EIT:n aikaisemmasta tulkintakäytännöstä. Tämän vuoksi Koskelon kannanottoa voinee pitää perustellusti kritiikille alttiiksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan käsiteltävänä Puolaa (42120/21), Latviaa (42165/21) ja Liettuaa (17764/22) koskevat tapaukset, joissa käsitellään kansainvälistä suojelua hakeneiden rajalta käännyttämistä tarjoamatta heille mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta. Tapaukset ovat ennakkotapausluonteisia siinä mielessä, että niissä otetaan kantaa käännyttämiseen vallitsevassa tilanteessa, jossa arvioidaan todennäköisesti myös välineellistämisen merkitystä ja painoarvoa suhteessa ihmisoikeusvelvoitteisiin. Oikeus kehittyä tulkinnan myötä. Nähtäväksi jää, tuleeko ihmisoikeussopimusten velvoittavuuden tulkinnallinen linja muuttumaan ajan kuluessa tai pyritäänkö jopa keskeisten ihmisoikeussopimusten sisältöä muuttamaan kansainvälisellä yhteistyöllä. Erittäin haasteellinen jatkotutkimuksen aihe olisikin tutkia sitä, kuinka ihmisoikeussopimuksia ja muuta kansainvälistä lainsäädäntöä tulisi kehittää niin, että kyettäisiin löytämään

ihmisoikeusvelvoitteita kunnioittavat, hyväksyttävät keinot torjua valtiollista välineellistettyä maahantuloa tehokkaasti.