



Sisäministeriö  
Inrikesministeriet

Maahanmuutto | Sisäministeriön julkaisuja 2022:20

---

# Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen

Selvitys lainsäädännön muutostarpeista

Sisäministeriön julkaisuja 2022:20

# Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen

Selvitys lainsäädännön muutostarpeista

Sisäministeriö, Helsinki 2022

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Sisäministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-577-8

ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

## Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen Selvitys lainsäädännön muutostarpeista

<b>Sisäministeriön julkaisu</b> 2022:20		<b>Teema</b>	Maahanmuutto
<b>Julkaisija</b>	Sisäministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Lainsäädännön muutostarpeita arvioinut hanketyöryhmä		
<b>Kieli</b>	Suomi	<b>Sivumäärä</b>	129

### Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan sisäasiainhallinnon lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen varautumisen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat etenkin ulkomaalaislaki (301/2004), laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) sekä rajavartiolaiton laki (578/2005). Lisäksi arvioidaan viranomaisten välistä virka-apua koskevaa sääntelyä.

Selvityksessä esitellään ensin kansallisten säännösten taustalla olevia kansainvälisiä sopimuksia ja EU-lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä, jotka asettavat käytettävissä oleville toimille reunaehdot. Sen jälkeen tarkastellaan erilaisia keinoja, joiden käyttöön ottamisesta olisi todennäköisesti hyötyä hybridivaikuttamiseen vastaamisessa tai hybridivaikuttamisesta johtuvan tilanteen hallinnassa. Selvityksessä esitetään alustava arvio säädosmuutostarpeista, joita tulisi tarkastella toimivaltaisessa ministeriössä viivytyksettä, yksityiskohtaisesti ja perus- ja ihmisoikeusvaikutukset huomioon ottaen.

Selvitys on toteutettu sisäministeriön johtamassa työryhmässä, jossa on ollut sisäasiainhallinnon lisäksi mukana ulkoministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Työryhmän toimikausi oli 24.11.2021-18.2.2022.

**Asiasanat** maahanmuutto, hybridivaikuttaminen, rajaturvallisuus, EU-oikeus, varautuminen

**ISBN PDF** 978-952-324-577-8 **ISSN PDF** 2490-077X

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-577-8>

## Beredskap för situationer där migration utnyttjas som ett verktyg för hybridpåverkan Utredning om behoven att ändra lagstiftningen

---

<b>Inrikesministeriets publikationer 2022:20</b>		<b>Tema</b>	Migration
<b>Utgivare</b>	Inrikesministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Projektarbetsgruppen för bedömning av behoven att ändra lagstiftningen		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	129

---

### Referat

I utredningen bedöms lagstiftningen inom inrikesförvaltningen och behoven av att ändra den med tanke på beredskapen för hybridpåverkan som bygger på instrumentalisering av migranter. Utredningen gäller i synnerhet utlänningslagen (301/2004), lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd och om identifiering av och hjälp till offer för människohandel (746/2011) samt gränsbevakningslagen (578/2005). Dessutom bedöms bestämmelserna om handräckning mellan myndigheterna.

I utredningen presenteras först de internationella överenskommelser och den EU-lagstiftning som ligger till grund för de nationella bestämmelserna, samt rättspraxis. Dessa sätter ramarna för tillgängliga åtgärder. Därefter granskas olika metoder vars införande sannolikt är till nytta när det gäller att svara på hybridpåverkan eller hantera situationer som beror på hybridpåverkan. I utredningen ges en preliminär bedömning av de behov av författningsändringar som bör granskas vid det behöriga ministeriet utan dröjsmål, i detalj och med beaktande av konsekvenserna för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna.

Utredningen genomfördes i en arbetsgrupp som leddes av inrikesministeriet. I arbetsgruppen deltog förutom inrikesförvaltningen även utrikesministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Arbetsgruppens mandatperiod var 24.11.2021–18.2.2022.

**Nyckelord** migration, hybridpåverkan, gränssäkerhet, EU-rätt, beredskap

---

**ISBN PDF** 978-952-324-577-8 **ISSN PDF** 2490-077X

---

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-577-8>

---

## Preparedness for Use of Migration as a Form of Hybrid Influence Activities Report on Needs for Legislative Amendments

---

<b>Publications of the Ministry of the Interior 2022:20</b>		<b>Subject</b>	Migration
<b>Publisher</b>	Ministry of the Interior		
<b>Group author</b>	Project group that assessed the needs for legislative amendments		
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	129

---

### Abstract

The Report assesses the legislation of the Ministry of the Interior's branch of government and needs to amend the legislation from the perspective of preparedness for hybrid influence activities that instrumentalise migration. The focus is on the Aliens Act (301/2004), the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection and on the Identification of and Assistance to Victims of Trafficking in Human Beings (746/2011) and the Border Guard Act (578/2005). In addition, the Report assesses the regulation on executive assistance given by one authority to another.

The Report first presents the international treaties and EU legislation that underlie the national provisions as well as case law, which set the framework conditions for the measures available. Next, the Report examines different means that would likely be useful in responding to hybrid influence activities or managing situations caused by such activities. The Report presents a preliminary assessment of the needs for legislative amendments that should be examined in the competent ministry without delay and in detail, taking into account fundamental and human rights impacts.

A working group led by the Ministry of the Interior drew up the Report. In addition to the Ministry of the Interior's branch of government, the working group included representatives from the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Justice, the Ministry of Defence and the Prime Minister's Office. The term of the working group was from 24 November 2021 to 18 February 2022.

**Keywords** migration, hybrid influence activities, border security, EU law, preparedness

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-324-577-8	<b>ISSN PDF</b>	2490-077X
<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-577-8">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-577-8</a>		

---

# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	9
1.1	Selvityksen tarkoitus .....	9
1.2	Hybridivaikuttaminen .....	10
1.3	Hybridivaikuttaminen maahantulijoita ohjaamalla .....	11
1.4	Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen .....	13
1.5	Hankkeessa toteutettu kysely ja kuulemiset .....	15
1.5.1	Eurooppalaista vertailua .....	15
1.5.2	Kuulemiset .....	18
<b>2</b>	<b>Keskeiset perus- ja ihmisoikeusveloitteet</b> .....	21
2.1	Yleistä.....	21
2.2	Perusoikeuksien rajoittaminen.....	22
2.3	Poikkeusolot .....	23
2.4	Kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ja keskeiset perus- ja ihmisoikeusveloitteet .....	25
2.4.1	Oikeudesta kansainväliseen suojeluun .....	25
2.4.2	Palautuskiellon periaate .....	27
2.4.3	Joukkokarkotuksen kieltö Euroopan ihmisoikeussopimuksessa.....	30
2.4.4	Perus- ja ihmisoikeusveloitteet hätätilan aikana.....	32
2.4.4.1	Geneven pakolaisyleissopimuksesta poikkeaminen sodan aikana tai muissa vakavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa .....	32
2.4.4.2	Kansainvälisistä ihmisoikeusveloitteista poikkeaminen tai niiden rajoittaminen hätätilan aikana.....	34
2.4.5	Hallitsemattoman maahantulon tilanteista yleisen kansainvälisen oikeuden kannalta .....	37
2.4.5.1	Oikeudenvastaisuuden poistavat perusteet .....	38
2.4.5.2	Hybridivaikuttaminen .....	40
2.4.6	Kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden valvonnasta .....	43
<b>3</b>	<b>EU-oikeudelliset veloitteet</b> .....	47
3.1	Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän oikeusperusta ja keskeiset säädökset .....	47
3.2	Oikeus kansainvälisen suojelun hakemiseen.....	49
3.3	Menettelydirektiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara.....	52
3.3.1	Rajamenettely .....	52
3.3.2	Nopeutettu menettely ja hakemuksen tutkimatta jättäminen.....	56
3.3.3	Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröiminen ja jättäminen .....	62

3.4	Poikkeukselliset tilanteet EU-oikeudessa .....	65
3.4.1	Menettelydirektiivin mahdollistama liikkumavara laajamittaisen maahantulon tilanteessa ..	65
3.4.2	Mahdolliset väliaikaiset toimet äkillisessä joukoittaisessa maahantulossa - SEUT 78(3) .....	66
3.4.3	Yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus - SEUT 72 artikla .....	67
3.5	EU:ssa valmisteilla olevaa lainsäädäntöä, jolla voidaan varautua muuttoliikkeen käyttämiseen hybridivaikuttamisen välineenä.....	69
3.5.1	Komission ehdotus asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi .....	69
3.5.2	Komission ehdotukset asetuksiksi kriisi ja <i>force majeure</i> -tilanteisiin ja muuttoliikepaineen tilanteisiin vastaamiseksi .....	71
3.5.3	Schengenin rajasäännösten muutosehdotus .....	71
3.6	Turvaamistoimet .....	72
3.6.1	Ulkomaalaislaki: turvaamistoimien yleiset edellytykset ja säilöönoton erityiset edellytykset.	73
3.6.2	Euroopan unionin lainsäädäntö: vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin turvaamistoimia koskeva sääntely .....	74
3.6.3	Muut turvaamistoimet ja turvapaikanhakijoiden mahdollisuus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella.....	77
3.7	Muutoksenhaku .....	81
3.7.1	EU-oikeudellinen perusta .....	81
3.7.2	Oikeus hakea muutosta.....	82
3.8	Toimiva paluujärjestelmä .....	83
3.8.1	Paluiden haasteet .....	84
3.8.2	Takaisinottovelvoite ja paluuyhteistyön edistäminen.....	85
3.8.3	Paluiden edistäminen paluun tukijärjestelmää kehittämällä .....	85
<b>4</b>	<b>Rajaturvallisuuden ylläpitäminen.....</b>	<b>87</b>
4.1	Rajanylitysliikenteen rajoittaminen .....	87
4.2	Rajavyöhykettä koskeva sääntely .....	89
4.3	Tekninen valvonta.....	90
4.4	Radiotekninen valvonta.....	91
4.5	Liikenteen rajoittaminen .....	92
4.6	Maahantuloedellytysten selvittäminen .....	93
4.7	Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä .....	94
4.8	Humanitaarisen avun antaminen rajavyöhykkeellä.....	95
4.9	Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi .....	96
4.10	Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä.....	97
4.11	Vakavat rajaturvallisuuden häiriötilanteet .....	97
<b>5</b>	<b>Viranomaisten resurssit ja kyky vastata tilanteeseen.....</b>	<b>102</b>
5.1	Hallinnonalan omien henkilöresurssien riittävyyden turvaaminen .....	102
5.1.1	Maahanmuuttoviraston resurssit .....	102
5.1.1.1	Mahdollisuus palkata säilöönottoyksiköihin myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä .....	103



5.1.2	Rajavartiolaitoksen resurssit.....	104
5.1.3	Poliisin resurssit .....	106
5.1.4	Maahanmuuttohallinnon prosesseihin kohdistuva hybridi vaikuttaminen .....	108
5.2	Hallintotuomioistuinten ja oikeusavun kapasiteetti .....	109
5.2.1	Vuosien 2015–2016 tilanne ja sen aiheuttamat toimenpiteet.....	109
5.2.2	Varautuminen poikkeuksellisiin tilanteisiin tulevaisuudessa .....	111
5.2.3	Yksityisen sektorin oikeusapupalveluiden käyttö.....	112
5.3	Virka-apu Puolustusvoimilta .....	112
5.3.1	Virka-apu Rajavartiolaitokselle.....	112
5.3.2	Virka-apu poliisille .....	114
5.4	Vastaanottopalvelujen riittävyyden varmistaminen .....	115
5.4.1	Vastaanottopalveluiden rajoittaminen laajamittaisen maahantulon tilanteessa .....	115
5.4.2	Kunnat ja hyvinvointialueet vastaanottopalveluiden tuottajina .....	117
5.4.3	Muut vastaanoton järjestämiseen liittyvät kysymykset .....	119
5.4.3.1	Vastaanottopalveluiden kilpailuttaminen .....	119
5.4.3.2	Terveystensuojelulaki .....	119
5.4.3.3	Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan talousarvion momentin 26.40.21 muuttaminen siirtomäärärahasta arviomäärärahaksi .....	120
5.5	Kansainvälisen avun vastaanottaminen EU:sta ja kahdenvälisesti .....	120
5.5.1	Tuki EU:n virastoilta ja muilta mekanismeilta .....	120
5.5.1.1	Euroopan turvapaikkavirasto EUAA.....	120
5.5.1.2	Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex.....	121
5.5.1.3	Europol .....	122
5.5.1.4	EU INTCEN .....	123
5.5.1.5	EU:n pelastuspalvelumekanismi .....	123
5.5.1.6	Rahallinen tuki Euroopan unionilta .....	123
5.5.2	Avun vastaanottaminen suoraan toiselta valtiolta kahdenvälisesti .....	123
5.5.2.1	Rajavartiolaikosta koskeva lainsäädäntö.....	123
5.5.2.2	Poliisia koskeva lainsäädäntö .....	124
<b>6</b>	<b>Johtopäätökset ja työryhmän ehdotukset.....</b>	<b>125</b>

# 1 Johdanto

## 1.1 Selvityksen tarkoitus

Kuva Euroopan unioniin kohdistuvan maahantulon häiriötilanteista on muuttunut viime vuosina. Aiemmin varautumisen lähtöajatuksena on ollut laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa taustalla on esimerkiksi sota, konflikti tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrki suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapah- tumat ovat kuitenkin osoittaneet Euroopan unionin jäsenmaille, että osa sen rajanaapu- reista on ottanut muuttoliikkeiden ohjaamisen osaksi keinovalikoimaansa halutessaan syystä tai toisesta painostaa unionia tai sen yksittäistä jäsenmaata.

Maailmassa oli vuoden 2020 lopulla noin 82 miljoonaa konfliktien, väkivallan tai ihmisoikeusloukkausten vuoksi kotoaan lähtemään joutunutta ihmistä. Heidän määränsä on YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) mukaan kaksinkertaistunut kymmenessä vuodessa, ja sen arvioidaan kasvavan edelleen tulevina vuosina mm. ilmastonmuutoksen etenemisen vuoksi. On oletettavaa, että Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on jatkossakin paljon, ja muuttoliikettä on mahdollista välineellistää myös poliittiseen painostamiseen.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastataan monin erityyppisin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Toisaalta on tarve estää tehokkaasti naapurivaltion toteuttamaa painostusta ja pyrkiä tekemään sen tavoitteet tyhjiksi. Toisaalta on tarpeen noudattaa niitä perustavanlaatuisia arvoja ja normeja, joille Suomi ja Euroopan unioni on rakennettu. Ratkaisu poliittiseen painostukseen löytyy ensisijaisesti poliittiselta tasolta, ja se edellyttää yhteistyötä EU-tasolla sekä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Euroopan unioni on Suomen ulkosuhteiden tärkein viitekehys, vaikutuskana ja turvallisuusyhteisö. EU:n ulkoista toimintakykyä, yhtenäisyyttä ja unionin globaalia johtajuutta lujittamalla Suomi vahvistaa myös omaa turvallisuuttaan. Tarvitaan kuitenkin myös selkeää lainsäädäntöä ja viranomaisille riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa, jotka johtuvat muuttoliikettä välineellistävästä hybridivaikuttamisesta.

Tässä selvityksessä arvioidaan hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti sisäasiainhallinnon lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen näkökulmasta. Tarkastelun kohteena ovat etenkin ulkomaalaislaki (301/2004), laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011, jäljempänä vastaanottolaki) ja rajavartiolaiton laki (578/2005). Lisäksi selvityksessä arvioidaan viranomaisten välistä virka-apua koskevaa sääntelyä. Tarkastelu

on oikeudellista. Kansallisen lainsäädännön arvioinnin perustaksi on pyritty kuvaamaan aihetta koskeva kansainvälisoikeudellinen viitekehys. Selvitys ei käsittele käytännön varautumistoimintaa eikä viranomaisten salassa pidettäviä, varautumista koskevia teknisiä tai taktisia yksityiskohtia sisältäviä suunnitelmia tai toimenpiteitä. Selvitystä valmisteltiin sisäministeriön 24.11.2021 asettamassa työryhmässä, johon kuuluivat edustajat sisäministeriön maahanmuutto-, rajavartio- ja poliisiosastoilta, oikeusministeriöstä, ulkoministeriöstä, puolustusministeriöstä, Rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä valtioneuvoston kansliasta.

Selvityksessä tarkastellaan ainoastaan normaaliolojen lainsäädäntöä, joten hybrdivaikuttamiseen vastaaminen valmiuslain nojalla on rajattu selvityksen ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että ensisijaisesti myös kriisitilanteissa tarvittavista toimivaltuuksista tulisi säätää normaaliolojen lainsäädännössä. Välineellistetty tai laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa normaaliolojen häiriötilanteen, jos viranomaisten kyky hoitaa maahanmuuttoa ja laajamittaisen maahantulon hallintaan liittyviä tehtäviä vaarantuu. Normaalioloissa viranomaisten toimivaltuudet perustuvat normaaliolojen lainsäädäntöön, joten tarpeelliset toimivaltuudet on sisällytettävä siihen. Poikkeusoloissa viranomaisille annettavista poikkeavista toimivaltuuksista säädetään valmiuslaissa.

Oikeusministeriö on parhaillaan käynnistämässä hanketta valmiuslain uudistamiseksi. Sisäministeriö on esittänyt, että uudistuksessa otettaisiin huomioon myös hybrdivaikuttamiseen vastaaminen sekä laajamittaisen maahantulon tilanteen vaatimat toimet. Tässä selvityksessä ei käsitellä valmiuslain muutostarpeita.

## 1.2 Hybrdivaikuttaminen

Hybrdivaikuttamiselle ei ole olemassa vakiintunutta määritelmää. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 4/2020 vp) todetaan, että hybrdivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Keinovalikoima on laaja, ja siihen kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Vaikuttaminen on vahingollista, ja sitä pyritään tekemään niin, että se on kiistettävissä. Valtiotoimijat käyttävät usein hybrdivaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybrdivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybrdivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa.

Valtioneuvoston puolustusselonteossa (VNS 8/2021 vp) uhkakokonaisuutta lähestytään sotilaallisesta näkökulmasta laaja-alaisena vaikuttamisena. Laaja-alainen vaikuttaminen on sotilaallisessa varautumisessa käytettävä uhkakuva. Se pitää sisällään

hybridivaikuttamisen, mutta uhkakuvaan sisältyy myös avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Laaja-alainen vaikuttaminen on suunnitelmallista, siinä yhdistellään eri keinoja ja se on usein pitkäkestoista. Vaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa, ja siinä hyödynnetään yhteiskunnan haavoittuvuuksia jo normaalioloissa. Vaikuttaja pyrkii itselleen edullisten olosuhteiden luomiseen ja omien päämääriensä edistämiseen käyttämällä keinoja, jotka soveltuvat parhaiten kuhunkin tilanteeseen.

### 1.3 Hybridivaikuttaminen maahantulijoita ohjaamalla

Tässä selvityksessä käsitellään nimenomaan muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen varautumista. Maahantulojilla tarkoitetaan tässä selvityksessä turvapaikanhakijoita sekä laittomasti maahan pyrkiviä kolmannen maan kansalaisia.

Euroopan unionin komissio on 14.12.2021 antanut Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskevan ehdotuksen<sup>1</sup>, joka sisältää mm. muuttoliikkeen välineellistämisen määrittelyn. Ehdotuksen mukaan välineellistämällä tarkoitettaisiin 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.

Turvapaikanhakijoiden ja laittomasti EU- ja Schengen-alueelle pyrkivien joukossa voi olla monin eri motiivein tulevia ihmisiä. Muuttoliikkeen välineellistämiseen turvautuva vieras valtio voi käyttää eri tulijaryhmiä eri tavoin tavoitteidensa ajamiseen. Se voi esimerkiksi aktiivisesti ohjata heitä ulkorajalle tai vain sallia heidän toimintansa. Se voi painostaa tai karkottaa alueellaan oleskelevia ulkomaalaisia, tai se voi käyttää laittoman maahantulon järjestämistä harjoittavia organisaatioita ohjailemaan ulkomaalaisten reittejä tai vain sallia organisaatioiden toiminnan alueellaan.

Muuttoliikkeen välineellistämisen vaikuttavuutta voidaan lisätä yhdistämällä se muuhun hybridivaikuttamiseen. Yksittäisen hybriditoimen vaikutus on mahdollista pitää niin matana, että toiminta ei joko paljastu lainkaan tai ei ainakaan mahdollista vahvana vastakeinona toimivien toimivaltuuksien käyttämistä kohdevaltiossa. Muuttoliikkeen välineellistämiseen voidaan yhdistää esimerkiksi kybervaikuttamista, mutta pyrkiä samalla välttämään

<sup>1</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin asetus henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta (COM(2021) 891 final).

se, että kohdemaata voisi osoittaa toiminnan olevan esimerkiksi aluevalvonnan näkökulmasta vieraan valtion vihameielistä toimintaa. Toimien yhteisvaikutukset voivat silti olla merkittäviä.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen voi liittyä poliittisen painostuksen ohella myös sotilaallisten päämäärien tavoittelua. On esimerkiksi mahdollista, että maahantulijoiden joukossa voidaan pyrkiä soluttamaan kohdemaan alueelle esimerkiksi tiedustelijoita, vieraan valtion sotilaita tai tunnuksettomia sotilaallisia ryhmiä. Ilmiötä voidaan hyödyntää tiedustelutarcoituksiin tai sillä voidaan sitoa kohdemaan turvallisuusviranomaisten resurssija tilanteen hallintaan.

Tilanne voi uhata myös yhteiskunnan henkistä kriisinkestävyyttä. Keskeisenä kriisinkestävyyttä vahvistavana tekijänä on väestön luottamus siihen, että tilanne on viranomaisten hallinnassa. Luottamusta voidaan koettaa murtaa ulkopuolelta sisällyttämällä operaatioon myös informaatiovaikuttamista, jolla pyritään järjestelmällisesti vaikuttamaan yleiseen mielipiteeseen, ihmisten käyttäytymiseen ja päätöksentekijöihin sekä sitä kautta yhteiskunnan toimintakykyyn. Vaikuttamisen keinoja ovat esimerkiksi väärin tai harhaanjohtavien tietojen levittäminen ja painostaminen sekä sinänsä oikean tiedon tarkoitushakuinen käyttö. Kyse on strategisesta toiminnasta, jonka tavoitteena on saada kohde tekemään itselleen haitallisia päätöksiä ja toimimaan omaa etuaan vastaan. Maahanmuuttoon liittyvät keskustelut ovat otollinen kohde informaatiovaikuttamiselle, koska aihetta koskeva keskustelu on valmiiksi polarisoitunutta. Informaatiovaikuttamiseen vastaaminen vaatii kykyä tunnistaa vaikuttamista ja tuottaa vastaamiseen tarvittavaa viestintää.

Maahantulon laajuus, vieraan valtion toimet ja aktiivisuus sekä tavoitteiden vakavuus ovat käytännön tilanteissa vaihdelleet. Esimerkiksi ulkorajojen yli Kreikkaan pyrkivien turvapainhakijoiden ja laittomasti maahan tulevien henkilöiden määrä on viime vuosina vaihdellut Turkin kiihdyttäessä tai rauhoittaessa maahantuloa omien poliittisten tavoitteidensa mukaisesti. Talvella 2015–2016 Venäjältä Norjaan ja Suomeen tulleiden määrä oli Välimeren vastaavia tilanteita vähäisempi, mutta silti sen voidaan arvioida syntyneen vähintäänkin Venäjän viranomaisten sallimana.

Kesästä 2021 alkaen Valko-Venäjän vastaiselle Schengen-alueen ulkorajalle kohdistunut maahantulo on niin ikään aktiivinen vaikutusoperaatio, jossa Valko-Venäjä on houkutelut, tukenut ja ohjannut ulkomaalaisia pyrkimään maansa kautta Schengen-alueelle. Se on myös varustanut tulijoita erilaisin voimankäyttövälinein ja joitakin on lisäksi pakotettu rittämään tunkeutumista rajan yli Puolan puolelle. Valko-Venäjän toimintaan on liittynyt muutakin hybridivaikuttamista.

## 1.4 Varautuminen laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen

Kuten edellä on todettu, varautumisen lähtökohtana Suomessa on pitkälti ollut laajamittaisen maahantulon tilanne. Vaikka muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen ei edellytä maahantulijoiden suurta määrää, se voi tuottaa myös laajamittaisen maahantulon. Laajamittaisella maahantulolla tarkoitetaan tilannetta, jossa Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon ulkomaalaisia, jotka hakevat kansainvälistä suojelua tai joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa. Laajamittaisen maahantulon tilanteelle ei ole tarkkarajaista määrittelmää, koska tilanne voi käytännössä edetä hyvin eri tavoin. Maahantulijoiden kokonaismäärän lisäksi olennaista on se, miten nopeasti tilanne kehittyy: hakijoita voi tulla todella paljon hyvin lyhyessä ajassa tai kasvava paine voi pitkään jatkuessaan aiheuttaa normaaliolojen häiriötilanteen. Ulkomaalaislain mukaan laajamittaisessa maahantulossa tulijoita on mahdollista rekisteröidä järjestelykeskuksissa, jos tulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantuloedellytysten selvittäminen ja tulijoiden rekisteröinti onnistu tavallisessa menettelyssä. Laajamittaisessa maahantulossa on kyseessä normaaliolojen häiriötilanne, jossa viranomaiset toimivat normaaliolojen lainsäädännön ja toimivaltuuksiensa turvin, mutta yhteistyötä tiivistetään ja toimintaa mitoitetaan tilanteen vaatimalla tavalla. Yhteinen tilannekuva ja tilanteen kehittymisen ennakoiminen tukevat varautumista ja tilanteen hallintaa. Sekä ennakkointia että tilannekuvan laadintaa kehitetään parhaillaan laajassa viranomaisyhteistyössä.

Varautumista laajamittaiseen maahantuloon on Suomessa edistetty voimakkaasti vuoden 2015 tilanteen pohjalta. Valmiussuunnitelmat ovat huomattavasti aiempaa kattavampia ja laadukkaampia, ja niiden toimivuutta testataan harjoittelemalla säännöllisesti. Maahanmuuttovirasto pystyy lisäämään majoituspaikkoja nopeasti, ja on kehittänyt varautumiseen liittyvää yhteistyötä myös kuntien ja kolmannen sektorin kanssa. Vuoden 2022 alussa tuli voimaan vastaanottolain muutos (HE 162/2021 vp), jonka myötä Maahanmuuttovirastolle keskitettiin vastuu valmiussuunnittelusta, joka koskee vastaanottopalveluiden järjestämistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Muutos parantaa varautumista suuriin maahantulijamääriin ja selkeyttää viranomaisten työnjakoa. Tietojärjestelmiä ja viranomaisyhteistyötä Maahanmuuttoviraston, Rajavartiolaitoksen ja poliisin kesken on kehitetty, jotta maahantulijat saadaan nopeasti rekisteröidyksi ja asian käsittely vireille. Rajavartiolaitoslainsäädäntöä uudistettiin 1.4.2019 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (HE 201/2017 vp). Muutoksilla kehitettiin Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimivaltuuksia, jotta Rajavartiolaitos voi varautua sekä vastata nopeasti ja tehokkaasti turvallisuusympäristössä ilmeviin uhiin sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Sisäministeriö ohjaa laajamittaiseen maahantuloon varautumista sekä johtaa toimintaa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ministeri vastaa häiriötilanteiden johtamisesta oman ministeriönsä johdossa sekä valtioneuvoston jäsenenä, jos tilanne vaatii valtioneuvoston toimenpiteitä ja päätöksentekoa. Ministerin tukena kriisijohtamisessa on ministeriön kansliapäällikkö ja hallinnonalan virastojen johto. Häiriötilanteen edellyttämät päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai muu toimivaltainen viranomaislainen. Häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta valtioneuvostossa vastaa valtioneuvoston kanslia. Toimivaltainen ministeriö vastaa ministeriöiden toiminnan yhteensovittamisesta vastuullaan olevien häiriötilanteiden osalta. Valtioneuvoston tilannekeskus tuottaa analysoitua ja ajantasaista poikkihallinnollista tilannekuvausta, joka tukee valtion johdon strategispoliittista päätöksentekoa sekä normaalioloissa että erityisesti häiriötilanteissa, joissa joudutaan nopeasti tekemään hyvinkin laaja-alaisesti vaikuttavia päätöksiä.

Maahanmuuttovirasto vastaa maahantulijoiden vastaanoton järjestämisestä ja lupahakemusten käsittelystä sekä niihin liittyvästä valmiussuunnittelusta. Maahanmuuttovirastolla ja vastaanotto toiminnan palveluntuottajilla on valmius vastaanottojärjestelmän nopeaan laajentamiseen ja lupahakemusten tehostettuun käsittelyyn. Maahanmuuttovirastolla on valmius perustaa järjestelykeskuksia maahantulijoiden rekisteröimistä varten ja ylläpitää niitä yhteistyössä poliisin kanssa, jos se ei ole maahantulijoiden suuresta määrästä johtuen mahdollista normaalissa menettelyssä. Poliisi ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Rajavartiolaitos ylläpitää rajaturvallisuutta ja huolehtii maahantulijoiden hallinnasta rajalla. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa hyödynnetään tarvittaessa Euroopan unionin kautta saatavaa operatiivista ja taloudellista tukea. Tilanteen hallintaan osallistuvien viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistoiminta sovitetaan yhteen valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten yhteistoimintaryhmien ja tilanneorganisaatioiden avulla.

Hybridivaikuttamiseen vastaaminen ja hybriditilanteen hallinta edellyttävät osin erilaista toimintatapaa kuin laajamittainen maahantulo. Vakavimmissa muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt. Esimerkiksi vieraan valtion varustaessa maahantulijajoukon aseilla tai muilla voimankäyttövälineillä viranomaisten arvioitavaksi tulee yhteiskunnan turvallisuuden suojaamisen tarve suhteessa tulijoiden mahdollisuuteen tehdä turvapaikkahakemus. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että turvapaikkahakemusten jättämismahdollisuus on muutoin turvattu asianmukaisesti.

## 1.5 Hankkeessa toteutettu kysely ja kuulemiset

Asettamispäätöksen tehtävänannon mukaisesti tämä selvitys on oikeudellinen selvitys, jossa tarkastellaan lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita. Sen lisäksi, että työn pohjana hyödynnettiin jo olemassa olevia selvityksiä, tehtiin kansainvälistä vertailua varten kysely, ja kuultiin eri viranomaisten ja muiden tahojen näkemyksiä selvityksen aiheesta.

### 1.5.1 Eurooppalaista vertailua

Kyselyyn vastanneiden 15 valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemusta ei otettaisi lainkaan vastaan tai että hakemusten määrää rajoitettaisiin.

Alueellisia rajoituksia turvapaikan hakemiselle voidaan tehdä, ja muutama valtio ilmoitti helpotuksista prosessuaalisiin vaatimuksiin laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Selvitystä varten kerättiin tietoja muiden eurooppalaisten valtioiden varautumisesta muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja. Vertailuun otettiin mukaan myös pohjoismaiset verrokkimaat Ruotsi, Tanska ja Norja sekä Itävalta, jonka maantieteellinen sijainti on nk. Balkanin reitin jatkona. Lisäksi vertailuun valittiin Alankomaat ja Saksa. Tietoja kerättiin lähettämällä kysely Suomen edustustoverkon kautta 17 valtiolle. Kyselyyn vastasi 15 valtiota.

Kyselyllä haluttiin erityisesti selvittää, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muut valtiot ovat mahdollisesti jo hyväksyneet muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi erityisesti turvapaikkahakemusten vastaanottamisen osalta. Samalla kysyttiin, onko kyseessä oleva lainsäädäntö normaaliolojen lainsäädäntöä vai poikkeusolojen lainsäädäntöä, ja pyrittiin selvittämään päätöksentekomenettelyä poikkeuslainsäädännön käyttöönoton osalta. Saadut vastaukset eivät olleet siinä määrin yhteismitallisia, että tosiasiallisen vertailun tekeminen olisi ollut mahdollista. Vastauksista voidaan kuitenkin tehdä seuraavat johtopäätökset.

Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybridivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistele- vansa erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä



hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan tehdä. Muutama valtio ilmoitti helpottaneensa tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Osalla valtioista on olemassa hätätilalainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjä poikkeuksia ja jolla voidaan tietyin keinoin vastata laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikkeen hallintaan.

Seuraavaan on koottu poimintoja vastauksista.

Alankomaiden, Espanjan, Kroatian, Liettuan, Puolan, Ruotsin, Slovakian, Bulgarian ja Viron kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista turvapaikkahakemusten jättämisen rajoittamista tiettyihin paikkoihin eikä myöskään hakemusten lukumäärän rajoittamista.

Ruotsin ulkomaalaislainsäädäntö ei sisällä erillisiä määräyksiä esimerkiksi laajamittaiseen maahantuloon tai hybrdivaikuttamiseen liittyen.

Tanska voi hyödyntää seuraavia ulkomaalaislaissa määriteltyjä keinoja maahantulijoiden hallitsemisessa: 1) bussi-, juna- ja laivaliikenneoperaattoreita koskeva liikennöintikielto; 2) automaattisen tuomioistuinkäsittelyn keskeyttäminen; 3) liikennöitsijävastuu; ja 4) nk. "hätäjarru", jonka aktivoimisen jälkeen poliisi voi rajalla käännäyttää turvapaikkaa hakevan ulkomaalaisen, joka pyrkii maahan EU:n vastuunmäärittämisasetusta (Dublin) soveltavasta maasta. Hätäjarrun aktivoimisen edellytyksenä on kriisitilanne, jossa vastuunmäärittämisasetuksen soveltaminen käytännössä on lakannut. Hätäjarrua ei ole Tanskassa vielä käytännössä sovellettu.

Norja hyväksyi marraskuussa 2015 ennätysnopeasti ja suurkäräjien suurella tuella lakimuutoksen pysäyttämään Venäjältä tulleet turvapaikanhakijat. Muutoksella rajoitettiin oikeutta yksilölliseen turvapaikkahakemuksen käsittelyyn, mikäli henkilö oli ennen Norjaan tuloaan oleskellut turvallisessa maassa. Muutoksen myötä Venäjä määriteltiin turvallisiksi maaksi.

Latvia, Liettua ja Puola ovat ryhtyneet erinäisiin toimenpiteisiin vastauksena Valko-Venäjän hybrdivaikuttamiseen raja-alueilla.

Latvian hallitus julisti hätätilan 11.8.2021 neljässä kunnassa, joilla on raja Valko-Venäjän kanssa ja päätti muun muassa rajoittaa turvapaikan hakemista näissä neljässä kunnassa. Latviassa on toimintasuunnitelma koskien instituutioiden koordinoituja toimia liittyen mahdolliseen turvapaikanhakijoiden joukoittaisen maahantulon tilanteisiin. Hätätila voidaan julistaa koskien sellaista uhkaa kansalliselle turvallisuudelle, joka liittyy katastrofiin,

uhkaan tai sellaiseen vaaraan kriittiselle infrastruktuurille, jossa valtion turvallisuus, yhteiskunnan, ympäristön, taloudellisen toiminnan tai ihmisten terveys ja elämä on merkittävässä vaarassa.

Liettua on muuttanut ulkomaalaisten oikeusasemaa koskevaa lakia vastaamaan erilaisiin tilanteisiin: sotatila, hätätila, hätätila koskien kolmansien maiden henkilöiden joukoittaista maahantuloa tai hätätapaus. Tällä hetkellä Liettuassa on voimassa hätätila koskien kolmansien maiden joukoittaista maahantuloa sekä hätätila, joka liittyy raja-alueeseen.

Vallitsevan tilanteen vuoksi Puolassa on tehty erinäisiä muutoksia lainsäädäntöön. Lakimuutos väliaikaisesta rajaliikenteen lakkauttamisesta tietyillä rajanylityspaikoilla tuli voimaan 21.8.2021. Lisäksi 14.10.2021 tehtiin muutos lainsäädäntöön lisäämällä uusi säädös ”päätös lähteä Puolan alueelta”. Kyseisen lain perusteella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää käsittelemättä, jos ulkomaalainen jättää hakemuksen välittömästi Schengenin rajasäännöstössä määritellyn ulkorajan lainvastaisen ylityksen jälkeen, paitsi jos ulkomaalainen on tullut suoraan alueelta, jolla hänen elämänsä tai vapautensa on vaarassa ja hän esittää uskottavat syyt laittomalle maahantulolle Puolan alueelle ja hän on jättänyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen välittömästi rajanylityksen jälkeen. Kuitenkaan kyseessä olevia säännöksiä ei sovelleta tilanteessa, jossa ulkomaalainen nimenomaisesti ilmaisee haluavansa jättää turvapaikkahakemuksen. Siinä tapauksessa turvapaikkahakemus otetaan vastaan.

Unkarissa turvapaikkahakemusten määrän rajoittaminen ei ole lain mukaan mahdollista, mutta turvapaikkahakemusten vastaanottoaikojen määrän rajoittaminen on mahdollista. Kesäkuusta 2020 alkaen turvapaikkahakemuksen on voinut jättää vain henkilökohtaisesti, ja sen jättämistä varten tarvitaan aiekirje. Euroopan komissio on käynnistänyt tämän menettelyn osalta rikkomusmenettelyn. Unkarilla ei ole lainsäädäntöä vastaamaan hybridi-vaikuttamiseen, mutta lainsäädäntö sisältää joitakin säännöksiä koskien joukoittaisen maahantulon kriisiä.

Itävallan ulkomaalaislainsäädäntö ei mahdollista turvapaikkahakemusten määrän rajoittamista. Kuitenkin sisäisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvissä tilanteissa, sovelletaan erityisiä säännöksiä koskien paikkoja, joissa turvapaikkahakemukset jätetään. Kuitenkin myös laajamittaisen maahantulon tapauksessa jokainen turvapaikkaprosessi hoidetaan yksittellen ja noudattaen kansallista ja eurooppalaista lainsäädäntöä sekä kansainvälistä oikeutta.

Saksan maahanmuutto- ja pakolaisviraston (BAMF) on mahdollista ohjata – yhteisymmärryksessä osavaltion ylimmän viranomaisen kanssa – turvapaikanhakija myös johonkin muuhun BAMF:n toimipisteeseen eli turvapaikkahakemuksen käsittelypaikkoja voidaan rajata.

Slovakian lainsäädäntö mahdollistaa pidemmät hakemusten käsittelyajat tapauksissa, joissa suuri määrä hakijoita jättää hakemuksen samanaikaisesti.

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia on helpotettu muun muassa Virossa sekä Kroatiassa, jossa lainsäädäntö mahdollistaa ns. väliaikaisen suojelun poikkeusmenettelyn esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa, jossa ei ole mahdollista toteuttaa kansainvälisen suojelun edellyttämää menettelyä.

Hybridiuhiin vastaamista käsitellään Saksassa poikkihallinnollisesti ja säännöllisesti. Tarpeen mukaan voidaan poikkihallinnollisessa päätöksenteossa ottaa käyttöön olemassa olevan lainsäädännön puitteissa myös lyhytaikaisia poikkeustoimenpiteitä. Saksan sisäisellä turvapaikanhakijoiden taakanjakojärjestelmällä (EASY) maahan tulevat turvapaikanhakijat jaetaan osavaltioihin niiden verotulokertymään ja asukaslukuun suhteutetun vuosittein määriteltävän kiintiön mukaisesti. Tällä pyritään mm. välttämään yksittäisten osavaltioiden ylikuormittuminen.

Bulgarialla on olemassa erityisiä toimintasuunnitelmia koskien hätätilanteita Kreikan ja Turkin rajalla. Suunnitelmat eivät ole osa lainsäädäntöä.

Espanjalla ei ole erityisiä muuttoliikettä koskevia poikkeustilasäädöksiä. Tilanteessa, jossa Espanjaan kohdistuisi laajamittaista maahantuloa hyödyntävä vaikuttamisyritys, olisi kuitenkin mahdollista ottaa käyttöön jokin lainsäädäntöön kirjatuihin poikkeustiloihin (hätätila, poikkeustila ja lähtökohtaisesti valtion sisäisen tai ulkopuolisen voimankäytön uhkaan tarkoitettu tila).

## 1.5.2 Kuulemiset

Työryhmä järjesti suulliset kuulemiset kokouksissaan 10.12.2021, 20.12.2021 ja 20.1.2022. Kuultavina olivat Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö, suojelupoliisi, Puolustusvoimat, Turvallisuuskomitea, yhdenvertaisuusvaltuutettu Kristina Stenman, oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja Suomen Punainen Risti.

Kuulemisissa todettiin, että hybridivaikuttaminen maahantulijoita ohjaamalla eroaa laajamittaisen maahantulon tilanteesta, ja sen estäminen sekä tilanteen hallinta edellyttää siksi erilaisia toimia. Muuttoliikkeen hyödyntäminen hybridivaikuttamisen keinona arvioitiin olevan tehokas tapa valtion strategiseksi painostamiseksi. Sekä laajamittainen maahantulo että muuttoliikkeen hyödyntäminen hybridivaikuttamiseksi edellyttävät varautumisen tehostamista.

Kuulemisissa korostettiin perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin sekä sitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltiollisen toiminnan ja lainsäädännön laadun takaamiseksi on olennaista, että kriisitilanteiden hoitamiseen tarvittava lainsäädäntö on ennalta valmisteltu. Kriisitilanteisessa olisi pysyttävä toimimaan normaaliolojen lainsäädännön ja toimivaltuuksien pohjalta. Kynnys valmiuslain käyttöön on korkea.

Kuulemisissa useat tahot toivat esiin, että laajamittaisen maahantulon tilanteissa viranomaisilla on oltava mahdollisuus ohjata turvapaikkahakemusten jättämistä viranomaisten osoittamiin paikkoihin, kunhan turvapaikanhakijalle jää tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Tältä osin viitattiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion perusteluihin (N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15). Jotkut kuultavat ehdottivat myös, että mahdollisuutta kansainvälisen suojelun saamiseen olisi voitava rajoittaa ja joissain tapauksissa hakemusten vastaanottaminen tulisi voida keskeyttää kokonaan poikkeukselliseksi arvioiduissa tilanteissa, jossa maahantulon arvioidaan todennäköisesti vaarantavan yhteiskunnan toimintakyvyn tai uhkaavan kansallista turvallisuutta. Tästä toivottiin laintasoista sääntelyä ja viitattiin muiden maiden lainsäädäntöön. Toisaalta osa kuultavista toi esiin palautuskiellon ehdottomuuden, josta ei voi poiketa missään olosuhteissa. Kuulemisissa myös viitattiin useisiin kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, vireillä oleviin valitusasioihin, joissa on lähivuosina odotettavissa ratkaisuja. Kehittyvän oikeuskäytännön arvioitiin osaltaan selventävän toimia, joissa tulee huomioida sekä kansallisen turvallisuuden suojeleminen että kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Kuulemisissa painotettiin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista. Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset on tutkittava yksilöllisesti ja huolellisesti. Jotkut kuultavat korostivat myös turvapaikkajärjestelmän tehokkuuden vaatimusta. Maahantulijoiden joukosta on pystyttävä tunnistamaan viivytyksettä suojelun saamisen kriteerit täyttävät henkilöt. Ne, jotka eivät täytä kriteereitä ja saavat kielteisen päätöksen, on voitava poistaa maasta tehokkaasti.

Kuultavista monet pitivät tarpeellisena selvittää ns. rajamenettelyä koskevan sääntelyn käyttöönoton mahdollisuutta Suomessa. Sen soveltamisala olisi pohdittava huolellisesti. Todettiin, että rajamenettelyn käyttöön ottamisen selvittäminen on olennaista myös Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdan soveltamisen kannalta, jossa säädetään EU:n välikaikasta toimista laajamittaisen maahantulon tilanteissa. Katsottiin, että jos jäsenvaltio soveltaa rajamenettelysäännöksiä, se olisi tältäkin osin jo ottanut käyttöön kaikki unionin johdetun oikeuden mahdollistamat toimet laajamittaisen maahantulon tilanteessa, mikä antaisi valtiolle laajemman oikeutuksen hyödyntää SEUT 78 artiklan 3 kohdan väliaikaisia keinoja. Rajamenettelyn osalta kuulemisissa tuotiin esiin tarve estää maahantulijoiden edelleen liikkuminen Suomesta muualle

Schengenin alueelle. Jotkut kuultavat pitivät olennaisena maahantulijoiden pitämistä viranomaiskontrollissa rajan tuntumassa. Toisaalta korostettiin, ettei Suomen lainsäädäntö mahdollista ns. massasäilöönottoa.

Virka-apua koskevasta sääntelystä todettiin, että sen on oltava joustavaa, ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon on oltava sujuvaa. Kuulemisissa nousi selvästi esille huoli viranomaisten resurssien riittävydestä (poliisi, Rajavartiolaitos, Maahanmuuttovirasto ja oikeuslaitos). Vastaanottokapasiteetin nopean laajentamisen katsottiin edellyttävän muutoksia useampaan lakiin.

Monessa kuulemisessa todettiin, että Suomessa hybridivaikuttamista ei ole määritelty lainsäädännössä ja se olisi hyvä tehdä esimerkiksi valmiuslain uudistamisen yhteydessä. Toisaalta korostettiin sitä, että kynnys on varsin korkealla sille, että pelkkä maahantulo muodostaisi sillä tavoin kansakuntaa vakavasti uhkaavan tilanteen, että Suomen katsottaisiin sen vuoksi olevan poikkeusoloissa.

Kuulemisessa nousi esille hybriditilanteisiin soveltuvan tehokkaan ja kattavan lainsäädännön sekä varautumista koskevan viranomaisharjoittelun merkitys ulkoisena, ennalta estävänä signaalina mahdollisesti hybridivaikuttamista Suomeen kohdistavalle taholle.

## 2 Keskeiset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet

### 2.1 Yleistä

Perus- ja ihmisoikeudet ovat perustavanlaatuisia, kaikille ihmisille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Perusoikeuksilla tarkoitetaan Suomen perustuslaissa tai EU-oikeudessa turvattuja oikeuksia. Ihmisoikeuksilla puolestaan tarkoitetaan kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia. Suomea sitovat kansainvälisoikeudelliset normit muodostavat vähimmäistason kansallisten perusoikeuksien antamalle suojalle Suomessa. Perusoikeudet voivat siten antaa parempaa, mutta eivät huonompaa suojaa kuin vastaavat kansainvälisesti suojatut ihmisoikeudet.

Perusoikeuksille on kansallisesti ominaista niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. Julkisella vallalla on perustuslaissa säädetty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja tämä velvollisuus koskee niin lain säätäjää kuin sen soveltajaakin. Perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaisesti jokaista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaa ihmisyyksilöä esimerkiksi henkilön kansalaisuudesta riippumatta. Lisäksi perustuslain 6 § kieltää asettamasta ketään eri asemaan kansalaisuuden perusteella ilman hyväksyttävää syytä. Eri asemaan asettaminen kansalaisuuden perusteella ei ole julkisen vallan käytössä sallittua ilman, että sen perusteista on säädetty laissa. Perusoikeuksien piirissä kansalaisuudella on laissa säädetystä merkitystä perustuslain 9 §:n maahantulo-oikeuden ja 14 §:n vaalioikeuksien kannalta.

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisen maahantulo-oikeus tai sen rajoitukset eivät voi perustua lakia alemman tasoiseen normiin, esimerkiksi asetukseen, saati viranomaisohjeisiin.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvo loukkaava menettely. Tämä ns. palauttamiskielto on luonteeltaan ehdoton ja kattaa kaikki sellaiset tosiasialliset tilanteet, joissa Suomen viranomaisten toimesta ulkomaalaista oltaiisiin siirtämässä toiseen valtioon, ml. käännyttäminen.

EU:n toiminta perustuu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taatut ja jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteestä johtuvat perusoikeudet ovat yleisinä oikeusperiaatteina osa EU-oikeutta. EU:n perusoikeuskirja on EU:n keskeisin perusoikeusinstrumentti. Siihen on koottu yhteen EU-oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia. Perusoikeuskirjalla on sama oikeudellinen arvo kuin EU:n perussopimuksilla, eli se on osa EU:n primaarioikeutta. Perusoikeuskirjaa sovelletaan EU:n toimielimiin, elimiin ja laitoksiin. EU-lainsäädännön tulee olla perusoikeuskirjan mukaista. EU-säädöksiin sisältyy säännönmukaisesti kirjaus perusoikeuksien noudattamisesta sekä perusoikeuskirjassa tunnustettujen periaatteiden ottamisesta huomioon. Lisäksi perusoikeuskirjan määräykset sitovat jäsenvaltioita niiden soveltaessa EU-oikeutta, kuten EU:n turvapaikkasääntelyä.

## 2.2 Perusoikeuksien rajoittaminen

Perusoikeudet eivät yleensä ole siten ehdottomia, etteikö niitä voitaisi millään edellytyksillä tai missään laajuudessa rajoittaa tai niiden käyttöä säännellä myös normaalioloissa. Jotkut perusoikeussäännökset on kuitenkin edellä mainitusti muotoiltu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, eikä niistä voida poiketa tavallisella lailla. Tällaisia ehdottomia kieltoja ovat muun muassa syrjintäkielto ja palauttamiskielto.

Niitä perusoikeuksia, jotka eivät ole luonteeltaan ehdottomia, voidaan rajoittaa eräin edellytyksin. Rajoituksen tulee täyttää seuraavat yleiset edellytykset: rajoituksesta tulee säätää laissa, rajoitus tulee muotoilla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, rajoituksella tulee olla hyväksyttävä peruste, sen tulee olla oikeasuhtainen, rajoitus ei saa kajota perusoikeuden ydinalueeseen, oikeusturvajärjestelyiden tulee olla riittäviä ja Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita tulee noudattaa.

Käytännössä arvioitaessa etukäteen lähtökohtaista mahdollisuutta rajoittaa jotakin oikeutta olennaista on kiinnittää huomiota tavoitteen hyväksyttävyyden ja oikeuden ydinalueen koskemattomuuden lisäksi rajoituksen oikeasuhtaisuuteen. Rajoitus ei ole sallittu, jos kyseiseen hyväksyttävään tavoitteeseen voidaan päästä perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin, eikä rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään.

Lisäksi yksittäisiä oikeuksia koskee erityisiä perustuslaissa säädettyjä tarkempia vaatimuksia. Esimerkiksi perustuslain 7 §:ssä säädetään siitä, että vapautta ei saa riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rajoitusten on myös aina oltava sopusoinnussa Suomea velvoittavan EU- ja kansainvälisen oikeuden kanssa, eikä oikeuden ydinalueeseen saa puuttua.

Olennaista on tässä asiayhteydessä huomata, että yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, erityisen painava intressi voi oikeuttaa tavanomaista pidemmälle meneviä rajoituksia, jos sitä lievemmat rajoitukset eivät ole riittäviä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt mahdollisena säätää tavallisella lailla oppilaitosten sulkemisesta, elinkeinonharjoittamiseen käytettyjen tilojen määräaikaisesta sulkemisesta sekä yleisten kokousten (ml. mielenosoitukset) kieltämisestä, kun se on välttämätöntä yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi eli väestön terveyden turvaamiseksi.

Myös rajavartio-, pelastus- ja poliisilainsäädäntöön sisältyy varsin pitkälle meneviä toimivaltuuksia, jotka merkitsevät varsin olennaisiakin perusoikeuksien rajoituksia. Tavallisella lailla on siis normaaliolojenkin osalta voitu säätää tilapäisluonteisia, varsin syvälle esimerkiksi omaisuuden suojaan, itsemääräämisoikeuteen ja liikkumisvapauteen kohdistuvia rajoituksia, kun rajoitus on ollut välttämätön erittäin painavan perusteen vuoksi, kuten rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, väestön terveyden suojelemiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Rajoitusten on kuitenkin aina täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus.

EU:n perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

## 2.3 Poikkeusolot

On selvää, että jo normaaliolojen lainsäädäntöön tulee sisältyä riittävät toimivaltuudet viranomaisille laajamittaisen maahantulon ja hybridivaikuttamisen tilanteiden hallitsemiseksi.

Siltä osin kuin toimivaltuudet merkitsevät puuttumista perusoikeuksiin, tulee puuttumisen olla luonteeltaan perusoikeuden rajoitus.

Syvemmin oikeuksiin puuttuvat perusoikeuspoikkeukset ovat mahdollisia vain poikkeusoloissa.

Perustuslain 23 § mahdollistaa perusoikeusrajoituksia pidemmälle menevistä perusoikeuspoikkeuksista säätämisen poikkeusolojen aikana. Poikkeusten tulee olla välttämättömiä, ne voivat tulla sovellettavaksi vain tilapäisesti poikkeusolojen aikana, niiden tulee olla



Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia ja poikkeuksista tai vähintään niiden perusteista tulee säätää lailla. Välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että poikkeusolojen toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos viranomaisten tavanomaiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä tilanteen hallitsemiseksi.

Poikkeusoloiksi määritellään perustuslain 23 §:ssä Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys samoin kuin muut kansakuntaa vakavasti uhkaavat, laissa määritellyt poikkeusolot. Perusoikeuksista poikkeaminen on mahdollista vain tämän legaalimääritelmän täyttävissä tilanteissa. Poikkeusoloilla tarkoitetaan olennaisesti samaa kuin kansainvälisissä sopimuksissa käytetyllä hätätilan käsitteellä.

Valmiuslaissa on säännökset tietyistä poikkeusoloista, niitä koskevista toimivaltuuksista ja toimivaltuuksien käyttöönottonenettelystä. Poikkeusolot määritellään lain 3 §:ssä. Laajamittaista maahantuloa ei ole määritelty poikkeusoloksi eikä varsinaisia sen hallitsemiseen tarvittavia toimivaltuuksia ole sisällytetty valmiuslakiin. Tämä oli lakia säädettäessä tehty tietoinen valinta, sillä valmiuslakia valmisteltaessa pidettiin perustellumpana lähtökohdana sitä, että ulkomaalaislaissa ja kotouttamislaissa olevia säännöksiä sovelletaan ja tarvittaessa muutetaan (HE 3/2008 vp, s. 26). Tämä liittyy siihen yleiseen lähtökohtaan, jonka mukaan normaaliolojen erilaisiin häiriötilanteisiin tulee soveltaa tavanomaista lainsäädäntöä.

Valmiuslain poikkeusolomääritelmässä ei ole nimenomaista mainintaa myöskään hybridi-vaikuttamisesta tai -uhasta, johon voisi yhtenä ilmiönä liittyä joukoittaista maahantuloa. Jos joukoittainen maahantulo kuitenkin liittyy johonkin valmiuslaissa nimenomaisesti mainittuun poikkeusoloon, voivat valmiuslain kyseiseen poikkeusoloon kytkeytyvät toimivaltuudet tulla sovellettaviksi (HE 3/2008 vp, s. 26). Valmiuslain perusteluissa on todettu, että laajamittaisen maahantulon voisivat aiheuttaa esimerkiksi suuronnettomuus, luonnonkatastrofi tai aseellinen konflikti Suomen lähialueilla (HE 3/2008 vp, s. 23).

Perustuslain 23 § mahdollistaa myös muita kuin nykyisessä valmiuslaissa tunnistettuja poikkeusoloja koskevan lainsäädännön säätämisen ennakolta ja myös kriisin aikana. Poikkeusolon tulee kuitenkin aina täyttää se ehto, että kriisin voidaan katsoa olevan "kansakuntaa vakavasti uhkaava". Poikkeusolojen toteamisen kynnys on siten varsin korkealla, eikä esimerkiksi vuosien 2015–2016 maahantulotilanteen voitane katsoa ylittäneen tuota kynnystä. Jotta laajamittainen maahantulo täyttäisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitetun poikkeusolon, tulisi laajamittaisenkin maahantulon olla luonteeltaan poikkeuksellista ja esimerkiksi yhteiskunnan vakautta tai perustoimintoja olennaisella ja vakavalla tavalla uhkaava. Vaikka poikkeusolot voidaan todeta ja toimivaltuudet ottaa kiiremenettelyssä käyttöön varsin nopeastikin, on selvää, että viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet laajamittaisen maahantulon tilanteiden hallitsemiseksi välittömästi tilanteen sitä vaatiessa.

Perustuslain 23 §:n nimenomaisen säännöksen mukaan kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat myös poikkeusolojen aikana. Esimerkiksi kansainvälisissä sopimuksissa ja perustuslaissa turvattu palautuskiellon periaate on luonteeltaan ehdoton, eli siitä ei voida poiketa edes poikkeustilan vallitessa. Tästä käytännössä seuraa, että Suomen lainkäyttöalueen piirissä olevaa turvapaikanhakijaa ei voida palauttaa, jos häntä palautuksen vuoksi uhkasi kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava menettely.

Hanke valmiuslain uudistamiseksi käynnistetään vuoden 2022 alkuvaiheilla, ja sen yhteydessä tullaan arvioimaan valmiuslain poikkeusolomääritelmien ja -toimivaltuuksien ajantasaisuus.

## 2.4 Kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ja keskeiset perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet

### 2.4.1 Oikeudesta kansainväliseen suojeluun

Jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa muissa valtioissa.

Suomi ei voi kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ottamatta riskiä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden loukkaamisesta.

Keskeisimmät kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ovat YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), jota on täydennetty vuonna 1967 tehdyllä lisäpöytäkirjalla pakolaisten oikeusasemasta, sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, jäljempänä EIS). Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat näiden sopimusten osapuolia. Turvapaikka-asioissa sovellettavaksi voivat lisäksi tulla muun muassa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59 ja 60/1989), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976,

jäljempänä KP-sopimus), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991) sekä myös muita YK:n tai Euroopan neuvoston keskeisiä ihmisoikeussopimuksia.<sup>2</sup>

Kun valtio on sitoutunut ihmisoikeussopimukseen, sen sopimusmääräykset ovat osapuolta oikeudellisesti velvoittavia ja sopimus sitoo valtiota kansainvälisen oikeuden nojalla. Varaamalla voidaan tietyin edellytyksin poiketa sopimusmääräyksen velvoittavuudesta.

Valtion täysivaltaisuudesta on perinteisesti katsottu johtuvan, että valtiolla ei ole veloitetta myöntää ulkomaalaisille maahantulo-oikeutta.<sup>3</sup>

Yksilön oikeus turvapaikkaan on kirjattu YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymään yleismaailmalliseen ihmisoikeuksien julistukseen (14 artikla). Geneven yleissopimuksessa tai yllä mainituissa keskeisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ei määrätä yksilön nimenomaisesti oikeudesta turvapaikkaan. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on useaan otteeseen nimenomaisesti todennut, että EIS ei sisällä oikeutta poliittiseen turvapaikkaan.<sup>4</sup> Vaikka Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan otsikkona on ”Oikeus turvapaikkaan”, ei artiklan rakenteen ja sanamuodon perusteella oikeutta turvapaikkaan kuitenkaan voida senkään perusteella pitää subjektiivisena tai ehdottomana oikeutena. Tällaista oikeutta ei myöskään sisälly Euroopan unionin perussopimukseen tai niiden perusteella säädettyyn johdettuun eli sekundaarioikeuteen.

Geneven pakolaisyleissopimuksessa määritellään, kuka on pakolainen. Sopimusvelvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Yleissopimus ei sisällä pakolaisaseman määrittämistä koskevia määräyksiä, vaan menettelyistä säättäminen on jätetty sopimusvaltioiden toimivaltaan.<sup>5</sup>

---

2 YK:n ihmisoikeussopimuksista: kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (1979), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (2006), kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (1965) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (1966). Euroopan neuvoston sopimuksista sovellettaviksi voivat lisäksi tulla seuraavat: eurooppalainen yleissopimus kidutuksen, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi (1984), lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (2007), yleissopimus ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta (2005) ja yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (2011).

3 Ks. esim. Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta (22414/93).

4 Ks. esim. Saadi v. Italia (37201/06).

5 UNHCR Käsikirja pakolaisaseman määrittämisen menettelyistä ja perusteista pakolaisten oikeudellista asemaa koskevan vuoden 1951 yleissopimuksen ja vuoden 1967 pöytäkirjan mukaisesti, k. 189.

Yksilön oikeus hakea kansainvälistä suojelua ja valtioiden velvollisuus ottaa vastaan ja tutkia kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia on kehittynyt myös ihmisoikeussopimusten ja erityisesti palautuskieltoperiaatteen tulkinnan kautta.

## 2.4.2 Palautuskiellon periaate

Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voi poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana.

EIT:n oikeuskäytännön mukaan sopimusvaltiot eivät voi jättää käsittelemättä rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan esitettyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ottamatta riskiä palautuskiellon rikkomisesta.

EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joukoittainen maahantulo tai siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän huomattava kasvu ei vapauta valtiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan (kidutuksen kieltö) mukaisista velvoitteista.

Palautuskielto (*non-refoulement*) tarkoittaa periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto on pakottava (*jus cogens* -luonteinen) silloin, kun on perusteltuja syitä olettaa, että henkilö joutuisi esim. kidutuksen, ihmisyyteen kohdistuvien rikosten tai joukkotuhonnan kohteeksi tai orjuuteen.<sup>6</sup>

Palautuskielto on Geneven pakolaisyleissopimuksen kantava periaate. Se ilmaistaan sopimuksen 33 artiklassa, jonka mukaan pakolaista ei saa karkottaa tai palauttaa sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen takia. Artiklan 2 kohta sisältää palautuskiellon rajoituksen, jonka mukaan siihen ei voi vedota pakolainen, johon nähden on perusteltua aihetta olettaa, että hän on vaaraksi

<sup>6</sup> Esimerkiksi YK:n pakolaisvaltuutettu, jonka tehtävä on seurata Geneven pakolaisyleissopimuksen soveltamista, on tiedonannossaan kansainvälisestä suojelusta (*Note on International Protection of 13 September 2001 (A/AC.96/951, § 16)*) todennut, ettei Geneven pakolaisyleissopimuksen palautuskiellon periaatteessa ole joustovaraa. EIT on tuomiossaan asiassa *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*, (27765/09) viittannut tähän tiedonantoon.

oleskelumaansa turvallisuudelle tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa.

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ei sisällä nimenomaista määräystä palautuskiellosta, mutta periaate on johdettu sopimuksesta EIT:n soveltamiskäytännössä. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ketään ei saa luovuttaa tai karkottaa maahan, jossa häneen kohdistuu riski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan (oikeus elämään) tai 3 artiklan (kidutuksen kieltä) loukkaamisesta.<sup>7</sup>

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukainen kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltä on ehdoton. Kiellon ehdottomuus on kirjattu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan 2 kohtaan, ja se on EIT:n oikeuskäytännön vahvistama. Kiellosta ei voida poiketa edes sodan tai kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Sen osalta ei voida soveltaa valtion normaalia harkintamarginaalia. Ehdoton kieltä velvoittaa myös tilanteissa, joissa harkittaisiin jo myönnetyn kansainvälisen suojeluaseman lakkauttamista (ulkomaalaislain (301/2004, jäljempänä UlkL) 117 §) tai peruuttamista (UlkL 118 §) tai harkittaessa poissulkemislausekkeiden soveltumista (UlkL 87 § 2 mom., 88 § 2 mom. ja 89 §).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan henkilöllinen soveltamisala ja pakolaisen käsite kansainvälisessä oikeudessa eivät siten ole joka suhteessa yhteneväisiä. EIS:n antama suoja on sikäli ehdottomampi, että se ei Geneven pakolaisyleissopimuksen tavoin salli poikkeamista palautuskiellosta kansallisen turvallisuuden nimissä tai sillä perusteella, että henkilö on syyllistynyt tietynasteiseen rikokseen. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa ja kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa on myös Geneven pakolaisyleissopimusta laajempi ja ehdottomampi palautuskieltä.

EIT:n ratkaisukäytännön perusteella valtiot eivät voi jättää käsittelemättä rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan esitettyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ottamatta riskiä palautuskiellon (EIS 3 artikla) ja/tai ulkomaalaisen joukkokarkotuksen kiellon (EIS 4. lisäptk. 4 artikla) loukkaamisesta. Turvapaikan hakemisen estäminen ja suora käännäminen rajalla ilman minkäänlaista arviota siitä, olisivatko käännetyt vaarassa kotimaassaan väitteidensä mukaisesti, muodostaa 3 artiklan loukkauksen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> EIT:n tulkintakäytäntö on kehittynyt palautuskieltoperiaatteen osalta moniulotteisesti kattamaan varsin erilaisia yksilöllisiä tilanteita. EIT on tulkinnut palautuskiellon periaatetta muun muassa palauttamiseen liittyvän riskin osalta joutua epäinhimillisen kohtelun uhriksi (esim. *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 14038/88) ja palautuskiellon ehdottomuuden osalta tapauksessa, jossa palautettavaan kohdistui tosiasiallinen riski joutua kidutetuksi toisessa valtiossa (esim. *Saadi v. Italia*, 37201/06).

<sup>8</sup> Ks. esim. *M.A. ja muut v. Liettua*, 59793/17, sekä *Sharifi ja muut v. Italia ja Kreikka* 16643/09.

EIT on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään kiinnittänyt huomiota erityisesti Euroopan ulkorajavaltioiden viime vuosina kohtaamiin vaikeuksiin siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaassa kasvussa. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuitenkin edes joukoittainen maahantulo tai siirtolaisten ja turvapaikanhakijoiden määrän huomattava kasvu ei vapauta valtiota 3 artiklan mukaisista velvoitteista.<sup>9</sup>

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artikla sisältää veloitteen noudattaa palautuskiellon periaatetta, ja viittauksen siihen, että unionin turvapaikkapolitiikan on oltava Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaista. Palautuskielto perustuu Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklaan. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artikla koskee suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa.

Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan suojalla palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa on läheinen liityntä perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaiseen kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoon. Jälkimmäistä artiklaa on tulkittava yhdenmukaisesti EIS 3 artiklaan sisältyvän vastaavan kiellon kanssa. Edellä todetuina tavoin EIS 3 artikla on ehdoton. Näistä lähtökohdista seuraa, että myös perusoikeuskirjan sisältyvä palauttamiskiello on ehdoton siinä mielessä, ettei siitä voi tehdä poikkeuksia.

Myös Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää palautuskiellon, joka on niin ikään luonteeltaan ehdoton (esim. PeVL 6/2016 vp). Sen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Säännöksellä on sen esitöiden mukaan asiallinen kytkentä Geneven pakolaisyleissopimukseen (HE 309/1993 vp). Palauttamiskiello kattaa kaikki sellaiset tosiasialliset tilanteet, joissa Suomen viranomaisten toimesta ulkomaalaista oltaisiin siirtämässä toiseen valtioon, ml. käännäyttämisen. Kiellettyä on myös henkilön siirtäminen Suomesta tai kuljettaminen Suomen alueen kautta sellaiseen maahan, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen maahan ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi. Palautuskiellosta on myös nimenomainen säännös ulkomaalaislaissa (147 §).

Ihmisoikeudet kuuluvat kaikille, kaikkialla ja kaikkina aikoina. Muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, usein hybridivaikuttamisen välineitä vailla suojelua. Hybridivaikuttamisessa käytetään myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Tällöin kaikille kuuluvia ihmisoikeuksia voidaan pyrkiä käyttämään väärin tarkoitusperiin. Oikeuksien väärinkäyttäminen on kiellettyä.

---

<sup>9</sup> Ks. esim. *Khlaifia ja muut v. Italia* (16483/12); *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*; sekä *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan tarkoituksena on estää ryhmiä ja yksilöitä saamasta yleissopimuksesta oikeutusta minkäänlaiseen toimintaan tai tekoon, jonka tarkoituksena on yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien tekeminen tyhjäksi. EIT on painottanut, että oikeuksien väärinkäytön kieltä voi tulla sovellettavaksi vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa (Paksas v. Liettua, 34932/04, § 87).

### 2.4.3 Joukkokarkotuksen kieltä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa

Ulkomaalaisten joukkokarkotukset on kielletty Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. pöytäkirjan 4 artiklassa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Jos turvapaikanhakijat valitsevat ilman hyväksyttävää syytä olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa, EIT:n tulkinnan mukaan maahanpääsy voidaan estää. Tämä edellyttää kuitenkin, että mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tosiasiallisesti käytettävissä.

Vaikka EIT on viimeaikaisessa oikeuskäytännössään huomionut Euroopan valtioiden vaikean tilanteen maahantulijoiden hallinnoimisessa, se on katsonut, etteivät nämä seikat vapauta sopimusvaltioita velvoitteesta kunnioittaa palautuskiellon periaatetta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. pöytäkirjan 4 artiklan nojalla ulkomaalaisten joukkokarkotukset on kielletty. Joukkokarkotuksella tarkoitetaan mitä tahansa toimenpidettä, joka pakottaa joukon ulkomaalaisia lähtemään maasta ilman mahdollisuutta esittää yksilölliset näkökohtansa karkotusta vastaan.

EIT on oikeuskäytännössään ottanut kantaa ns. push back -tilanteisiin. Tapauksessa *Hirsi Jamaa* ja muut v. *Italia* (27765/09) EIT katsoi, että ihmisten käännäminen kansainvälisillä merialueilla ilman mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemusta on 4. pöytäkirjan 4 artiklan vastaista. Lisäksi tapauksessa todettiin loukatun EIS 3 ja 13 artiklaa (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).

EIT arvioi ensimmäistä kertaa joukkokarkotuksen kieltoa suhteessa maarajalla tapahtuneeseen karkottamiseen tapauksessa N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15), jossa suuri määrä siirtolaisia pyrki luvattomasti rajan yli Marokosta Espanjaan. Espanjan viranomaiset käännyttivät heidät välittömästi takaisin Marokkoon antamatta heille henkilökohtaisia karkotuspäätöksiä. EIT katsoi, ettei tapauksessa ollut loukattu EIS 13 artiklaa tai 4. pöytäkirjan 4 artiklaa. Tuomioistuin totesi, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan joukkokarkotuksen kieltoa ei katsota rikotun, jos karkotuspäätöksen puute johtuu karkotettavan omasta moitittavasta menettelystä (culpable conduct).

EIT:n mukaan henkilön oma menettely (own conduct) on vaikuttava tekijä, kun arvioidaan, onko sopimusvaltio loukannut joukkokarkotuksen kieltoa. Mikäli karkottamispäätöksen puuttumisen voidaan katsoa johtuvan valittajan omasta toiminnasta, ei joukkokarkotuksen kiellon loukkaus tule kyseeseen. EIT:n mukaan tämän periaatteen tulee päteä myös maarajan luvattomasti ylittäviin henkilöihin, jotka käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimakeinoja tahallisesti aiheuttavat vaikeasta hallittavan tilanteen ja vaarantavat turvallisuutta. Tällaisessakin tilanteessa valtion tulee kuitenkin tarjota todellinen ja tehokas keino alueelle pääsemiseksi laillisesti. Mikäli tällainen keino on ollut olemassa, mutta valittaja ei ole käyttänyt sitä, tulee arvioitavaksi, oliko valittajalla sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

EIT totesi tuomiossaan, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia keinoja maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. EIT:n mukaan näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tämä vaatimus ei kuitenkaan EIT:n mukaan tarkoita, että valtiot eivät voisi täyttääkseen velvollisuutensa valvoa rajojaan edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään virallisilla rajanylityspisteillä. EIT:n mukaan EIS:n määräykset eivät estä sopimusvaltiota epäämästä maahanpääsyä myös potentiaalisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat ilman hyväksyttävää syytä valinneet olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkineet ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa. Tämä edellyttää kuitenkin, että mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on tosiasiallisesti käytettävissä.

Tuomiossaan EIT ei kyseenalaista kansainvälisessä yhteisössä vallitsevaa laajaa yksimielisyyttä siitä, että valtioilla on velvollisuus ja tarve suojella rajojaan EIS:ssa taattujen oikeuksien ja erityisesti palauttamiskieltoperiaatteen edellyttämällä tavalla.

Espanjan hallitus vetosi vastineessaan joukkokarkotuksen kiellon osalta YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaiseen valtion luonnolliseen oikeuteen puolustautua aseellista hyökkäystä vastaan tilanteessa, jossa suuri määrä ulkomaalaisia pyrki Espanjan alueelle käyttäen



hyväkseen voimaa ja suurta lukumääräänsä. EIT totesi, että Espanja ei ollut ilmoittanut asiasta turvallisuusneuvostolle YK:n peruskirjan 51 artiklan mukaisesti, eikä EIT nähnyt syytä jatkaa asian käsittelyä näiltä osin.

EIT:n tuomio asiassa N.D. ja N.T. v. Espanja on herättänyt keskustelua muun muassa liittyen siinä omaksuttuun ”moitittavan menettelyn” malliin sekä siihen oliko valittajien käytössä tosiasiallisesti laillisia keinoja maahan pääsemiseksi tuomiossa esitetyllä tavalla.<sup>10</sup>

Edellä mainituissa tuomioissa (Hirsi Jamaa ja muut v. Italia sekä N.D. ja N.T. v. Espanja) EIT painotti Euroopan valtioiden vaikeaa tilannetta maahantulijoiden hallinnoimisessa erityisesti yhdistettynä alueen talouskriisiin, mutta toisti, että nämä seikat eivät vapauta sopimusvaltioita velvoitteesta kunnioittaa palautuskiellon periaatetta.

## 2.4.4 Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet hätätilan aikana

### 2.4.4.1 Geneven pakolaisyleissopimuksesta poikkeaminen sodan aikana tai muissa vakavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn näkemyksen mukaan Geneven pakolaisyleissopimus ei sisällä yleistä sopimusvelvoitteista poikkeamista koskevaa artiklaa.<sup>11</sup> Sopimuksen 9 artiklan<sup>12</sup> voidaan kuitenkin katsoa tarjoavan mahdollisuuden poikkeamiseen sopimuksen velvoitteista. Artikla on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen, ja sen tulkinnasta on esitetty oikeuskirjallisuudessa useita erilaisia näkemyksiä eikä sitä ole juuri koskaan sovellettu käytännössä.<sup>13</sup>

10 Strasbourg Observers (26.3.2020) N.D. and N.T. v. Spain: Defining Strasbourg’s Position on Push Backs at Land Borders? <https://strasbourgobservers.com/2020/03/26/n-d-and-n-t-v-spain-defining-strasbourgs-position-on-push-backs-at-land-borders/>

11 Hathaway, James C; The Rights of Refugees under International Law (Cambridge University Press, 2005).

12 Geneven pakolaisyleissopimuksen 9 artikla tilapäisistä toimenpiteistä: *”Mikään tämän yleissopimuksen määräyksistä ei estä sopimusvaltioita sodan aikana tai muiden vakavien poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa ryhtymästä tiettyyn henkilöön nähden väliaikaisiin toimenpiteisiin, joita tämä valtio pitää valtion turvallisuuden kannalta välttämättöminä odotettaessa selvitystä sanotun valtion toimesta, onko asianomainen todella pakolainen ja onko hänen tapauksessaan toimenpiteiden jatkaminen valtion turvallisuuden kannalta välttämätöntä.”*

13 Chetail, Vincent; Armed Conflict and Forced Migration: A Systemic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law, and International Human Rights Law (The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, Mar 2014).

Artiklan nojalla toteutettavien toimenpiteiden tulee kohdistua yksittäiseen henkilöön ja olla perusteltuja valtion turvallisuuden kannalta.<sup>14</sup> Toimenpiteet tulevat kysymykseen ainoastaan sodan tai muiden vakavien poikkeuksellisten olosuhteiden aikana, ja ne voivat kohdistua henkilöön vain sinä aikana, kun hänen pakolaisasemaansa selvitetään.<sup>15</sup>

Artiklassa ei eritellä, mistä yleissopimuksen vahvistamista oikeuksista sen nojalla voisi poiketa. Artiklan sanamuoto näyttäisi viittaavan siihen, että sen perusteella voi poiketa mistä tahansa yleissopimuksen määräyksestä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty näkemyksiä, joiden mukaan osasta yleissopimuksen määräyksistä – kuten palautuskiellosta – ei voisi poiketa tällä perusteella.<sup>16</sup>

Hallituksen esityksessä Geneven pakolaisyleissopimukseen ja sen pöytäkirjaan tehtyjen varaumien osittaisen peruuttamisen hyväksymisestä ja laiksi pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta ja pakolaisten oikeusasemaa koskevasta pöytäkirjasta (HE 32/2004 vp) 9 artiklaan liittyvää lainsäädäntöä on Suomessa katsottu sisältyvän ulkomaa-laislain 7 lukuun, joka koskee turvaamistoimia, kuten säilöönottoa. Sen osalta on todettu, että turvaamistoimia voidaan soveltaa myös 9 artiklassa tarkoitettujen poikkeuksellisten olosuhteiden aikana.

Mikäli 9 artiklan mukaista poikkeamista ei sovelleta, on yleissopimusta sovellettava kokonaisuudessaan myös sodan aikana.<sup>17</sup> Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat on kuitenkin huomioitu yleissopimuksen muissa artikloissa. Sopimuksen 28 artiklan mukaan sopimusvaltiot voivat kieltäytyä antamasta matkustusasiakirjoja pakolaiselle, mikäli erittäin painavat kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen perustuvat syyt niin vaativat. Edelleen 32 artiklan 1 kohdan perusteella sopimusvaltiot voivat karkottaa pakolaisen kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen perustuvista syistä sekä poiketa menettelyllisistä takeista (32 artiklan 2 kohta). Lisäksi luvussa 3 todetulla tavalla

14 Commentary on the Refugee Convention 1951 Articles 2-11, 13-37 Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997, s. 27. Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan 9 artikla soveltuisi joukoittaisen maahantulon tilanteeseen. Tätä näkemystä ei kuitenkaan ole yleisesti hyväksytty.

15 Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty näkemyksiä, joiden mukaan 9 artiklassa tarkoitettuja toimenpiteitä voitaisiin jatkaa pakolaisaseman määrittämisen jälkeen niin kauan kuin ne ovat välttämättömiä valtion turvallisuuden kannalta.

16 Edwards, Alice; Temporary Protection, Derogation and The 1951 Refugee Convention (Melbourne Journal of International Law Vol 13), s. 34-40.

17 Chetail, Vincent; Armed Conflict and Forced Migration: A Systemic Approach to International Humanitarian Law, Refugee Law, and International Human Rights Law (The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict, Mar 2014) sekä Jaquement, Stephane; The cross-fertilization of international humanitarian law and international refugee law (30-09-2001 Article, International Review of the Red Cross, No. 843.)

Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklan 2 kohdan mukaan palautuskiellon soveltamista voidaan rajoittaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

#### 2.4.4.2 Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen tai niiden rajoittaminen hätätilan aikana

Kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voidaan poikkeusoloissa poiketa (derogate) tai niitä voidaan rajoittaa (restrict) sallitun puitteissa. Poikkeuksena ovat oikeudet, joista ei voida poiketa missään olosuhteissa (non-derogable rights). Näihin oikeuksiin lukeutuvat muun muassa oikeus elämään ja kidutuksen kieltö.

Suomessa poikkeaminen ihmisoikeusvelvoitteista on valmiuslain 3 §:n viidessä poikkeusolotilanteessa rajattu vain vakavimpiin valtakunnan olemassaoloa uhkaaviin sotilaallisiin kriiseihin: (1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila; tai (2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista. Valmiuslain 3 §:ssä olevien muiden poikkeusolojen osalta on toimittava ihmisoikeussopimukseen sisältyvän jouston eli niin sanottujen hyväksyttävien rajoitusten puitteissa tilapäisesti ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valmiuslain osalta muistuttanut ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (PeVM 2/2020 vp) seuraavasti: "Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota valmiuslain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä."

On kuitenkin olennaista ottaa huomioon, että poikkeusolotkaan eivät oikeuta poikkeamaan Suomea sitovista kansainvälisistä sopimusvelvoitteista. Perustuslain 23 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että sen nojalla säädettävien poikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että poikkeusolojen tai hätätilan käsillä ollessa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa luetelluista oikeuksista voidaan poiketa vain siinä määrin ja sillä tavoin, kuin kussakin sopimuksessa määrätään.

EIS:n määräyksistä poikkeaminen vaatii kansallisen hätätilan, joka uhkaa sopimusvaltion organisoitua elämää (Lawless v. Irlanti, 332/57, § 28). Vastaavasti KP-sopimuksen määräyksistä voidaan poiketa yleisen hätätilan aikana edellyttäen, että hätätilaa uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja on virallisesti sellaiseksi julistettu. Kansakunnan olemassaoloa uhkaavan hätätilan tulee vaikuttaa sen koko väestöön ja joko valtion alueeseen tai osaan sen aluetta. Alueellisesti rajoittuneen hätätilan tulee kuitenkin olla sopimusvaltion oman

alueen sisällä (Sakik ja muut v. Turkki, 23878-83/94, §§ 36-39). Häätätilan tulee uhata valtion väestön fyysistä koskemattomuutta, poliittista itsenäisyyttä tai alueellista loukkaamattomuutta, tai valtiollisten rakenteiden toimintaa.

Hätätilan aikana voi poiketa sopimusten asettamista velvoitteista kuitenkin vain siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Toimenpiteiden tulee olla poikkeuksellisia ja väliaikaisia ja suhteutettua vallitsevaan tilanteeseen nähden. Suhteellisuusvaatimus liittyy niin poikkeamisen keston, maantieteelliseen soveltamisalaan kuin hätätilan ja muiden tähän liittyvien toimenpiteiden materiaaliseen laajuuteen. Poikkeamiselle on edellytyksenä, että toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisien velvoitteiden kanssa. Tällä viitataan erityisesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden määräyksiin.

Poikkeuksena ovat EIS:n 15 artiklan 2 kappaleessa ja KP-sopimuksen 4 artiklan 2 kappaleessa luetellut oikeudet, joista ei voi poiketa missään olosuhteissa (non-derogable rights). Näihin oikeuksiin kuuluvat

- oikeus elämään (EIS 2 artikla, KP 6 artikla), paitsi milloin kysymyksessä on laillisista sotatoimista johtuva kuolema;
- kidutuksen kieltäminen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun taikka rangaistuksen kieltäminen (EIS 3 artikla, KP 7 artikla);
- orjuuden, velkaorjuuden ja maaorjuuden kieltäminen (EIS 4(1) artikla, KP 8 artikla);
- kieltäminen vangita ainoastaan sillä perusteella, että henkilö ei kykene täyttämään sopimusvelvoitetta (KP 11 artikla);
- oikeus olla tulematta syytetyksi rikoksesta, joka ei ollut tekohetkellä rikos (EIS 7 artikla, KP 15 artikla);
- oikeus tulla tunnustetuksi kaikkialla henkilöksi oikeudellisessa mielessä (KP 16 artikla); ja
- oikeus ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapauteen (KP 18 artikla).

Lisäksi oikeus syrjimättömyyteen sisältää sellaisia elementtejä tai ulottuvuuksia, joista ei voida poiketa missään olosuhteissa. Muita elementtejä tai ulottuvuuksia, joista ei voida poiketa edes hätätilan aikana, ovat:

- vapautensa menettäneiden inhimillinen kohtelu heidän ihmisarvoaan kunnioittaen;
- panttivankien ottamisen, kaappausten ja aiheettomien vapauden menetysten kieltäminen;
- vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden suojelun tietyt elementit, jotka liittyvät kansainvälisen oikeuden kieltämään joukkotuhontaan;

- kansainvälisen oikeuden vastaiset väestön karkottamiset tai pakolla siirtämiset; sekä
- sellaisen sotapropagandan tai kansallisen, rodullisen tai uskonnollisen vihan lietsonnan oikeuttaminen, joka yllyttäisi syrjintään, vihollisuuksiin tai väkivaltaan.

EIS 15 artikla on tarkoitettu sovellettavaksi vain hyvin poikkeuksellisesti. EIT on katsonut, että valtion harkintamarginaali sen määrittelemiseksi, milloin ”kansakunnan elämä on uhattuna”, on verraten laaja. Toisin kuin EIT, YK:n ihmisoikeuskomitea ei sovelle valtion harkintamarginaalia sen määrittelemiseksi, milloin kansakunnan elämä on uhattuna.

Jos sopimusvaltio päättää poiketa EIS:n ja KP-sopimuksen velvoitteista, sen on välittömästi ilmoitettava EN:n pääsihteerin ja YK:n pääsihteerin välityksellä kaikille muille sopimusvaltioille poikkeamisesta. Ilmoituksessa tulee yksilöidä ne sopimusmääräykset, joista hätätilan takia on poikettu, sekä ilmoittaa ne syyt, jotka ovat aiheuttaneet nämä poikkeukset. Vastaavasti tulee tehdä uusi ilmoitus samassa järjestyksessä sinä päivänä, jona poikkeuksista on luovuttu.

Perustuslain 23 § ei nimenomaisesti edellytä ilmoituksen antamista Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston pääsihteerille KP-sopimuksen ja Euroopan ihmisoikeus-sopimuksen velvoitteista poikkeamisesta. Perusoikeuksiin tehtävien tilapäisten ja välttämättömien poikkeuksien ilmoittamista ei myöskään käsitellä perustuslain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 60/2010 vp). Lähtökohtana kuitenkin on, että perustuslain 23 §:n nojalla tehtävät tilapäiset ja välttämättömät poikkeukset kuuluvat vastaavalla tavalla ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuin valmiuslainkin osalta silloin, kun kyse on nimenomaan hätätilan aikana oikeuksista poikkeamisesta, eikä sopimusvelvoitteisiin kuuluvasta rajoittamisesta.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) F-artiklan mukaan oikeuksista poikkeamisesta sodan tai yleisen hätätilan aikana tulee vastaavasti ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille. Sopimuspuoli ilmoittaa pääsihteerille myös, kun näistä toimista on luovuttu ja kun sen hyväksymiä peruskirjan määräyksiä sovelletaan jälleen täysimääräisesti.

## 2.4.5 Hallitsemattoman maahantulon tilanteista yleisen kansainvälisen oikeuden kannalta

Valtion syyksi luettava teko tai laiminlyönti, joka rikkoo sen kansainvälistä velvoitetta, on oikeudenvastainen teko, josta aiheutuu kansainvälinen vastuu.

Yksittäistapauksissa voi kuitenkin olla mahdollista, että teon oikeudenvastaisuus poistuu erityisten olosuhteiden kuten pakkotilan (necessity) vuoksi.

Pakkotilaan voidaan vedota silloin, kun kansainvälisestä velvoitteesta poikkeaminen on ainoa tapa, jolla valtio voi vakavan ja välittömän vaaran uhatessa turvata olennaisen, oikeudellisesti suojatun edun (essential interest).

Pakkotilaan ei voida lainkaan vedota silloin, kun kyse on pakottavista kansainvälisen oikeuden normeista (jus cogens) tai kun kyseessä oleva velvoite nimenomaisesti sulkee sen pois.

Jos hallitsematon maahantulo toisen valtion alueelta tapahtuu sieltä ohjattuna, herää kysymys asianomaisen valtion mahdollisesta myötävaikutuksesta tai laiminlyönnistä ja niihin liittyvästä kansainvälisestä vastuusta. Jos toiminta on suunnattu vastaanottajavaltiota kohtaan pyrkimyksessä painostaa sitä, voidaan puhua myös hybrdivaikuttamisesta, jossa voi tietyin ehdoin olla kyse epäystävällisestä tai jopa oikeudenvastaisesta teosta.

Oikeudenvastaisen teon kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus vaatia, että siitä vastuussa oleva valtio lopettaa häirinnän ja hyvittää mahdollisesti aiheutuneet vahingot. Kohdevaltiolla voi olla oikeus myös kansainvälisen oikeuden sallimiin vastatoimiin. Vastatoimien on kohdistuttava vastuussa olevaan valtioon eikä niillä saa loukata tiettyjä keskeisiä normeja kuten ihmisoikeuksien suojaa tai humanitaarisia velvoitteita.

Kieltäytyminen turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta ei siten ole käytettävissä vastatoimena.

### 2.4.5.1 Oikeudenvastaisuuden poistavat perusteet

Valtion syyksi luettava teko tai laiminlyönti, joka rikkoo valtion kansainvälistä velvoitetta, on oikeudenvastainen teko, josta aiheutuu kansainvälinen vastuu. Yksittäistapauksissa voi kuitenkin olla mahdollista, että teon oikeudenvastaisuus poistuu erityisten olosuhteiden vuoksi. Valtiovastuusääännöissä tunnustetut oikeudenvastaisuuden poistavat perusteet mahdollistavat toisin sanoen sen, että valtio voi tietyissä äärimmäisissä tilanteissa poiketa kansainvälisistä velvoitteistaan. Oikeudenvastaisuuden poistavat perusteet ovat vakiintuneet tapaoikeudellisesti, ja ne on kodifioitu YK:n Kansainvälisen oikeuden toimikunnan valtiovastuuartikloissa vuodelta 2001.<sup>18</sup> Perusteet ovat käytettävissä vain tietyin ehdoin eikä niitä voi käyttää kaikkien velvoitteiden suhteen.

Tunnustetuista oikeudenvastaisuuden poistavista perusteista ovat muistion aihepiirin kannalta potentiaalisesti merkittäviä ylivoimainen este (*force majeure*),<sup>19</sup> hätävarjelu (*distress*)<sup>20</sup> ja pakkotila (*necessity*).<sup>21</sup> Ylivoimainen este poistaa teon oikeudenvastaisuuden, jos kyse on pakottavasta voimasta tai odottamattomasta tapahtumasta, johon valtio itse ei voi vaikuttaa, ja este tekee velvoitteen noudattamisen käytännössä mahdottomaksi (*materially impossible*). Tämä on harvinainen peruste, mutta oikeuskäytännössä on hyväksytty, että velvoitteen noudattaminen on käytännössä mahdotonta esim. silloin, kun lentokone on eksynyt myrskyn vuoksi reitiltään toisen valtion ilmatilaan. Hätävarjeluun voidaan puolestaan vedota poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa velvoitteesta poikkeaminen on ainoa perusteltavissa oleva keino ihmishengen pelastamiseksi.

Pakkotilaperuste on luonteeltaan jonkin verran yleisempi ja käytettävissä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Perusteeseen voidaan vedota silloin, kun kansainvälisestä velvoitteesta poikkeaminen on ainoa tapa, jolla valtio voi vakavan ja välittömän vaaran uhatessa turvata olennaisen, oikeudellisesti suojatun edun (*essential interest*). Vaara voi olla toisen valtion, ei-valtiollisen toimijan tai vaikkapa luonnonilmiön aiheuttama, eikä sen tarvitse materialisoitua välittömästi, kunhan se on varma ja väistämätön.<sup>22</sup> Pakkotilaan on historiallisesti vedottu valtion olemassaolon turvaamiseksi poikkeusoloissa ja sittemmin mm.

18 International Law Commission, *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* (2001) (ILC ARSIWA) [www.legal.un.org/ILC](http://www.legal.un.org/ILC)

19 *Ibid.*, art. 23.

20 *Ibid.*, art. 24.

21 *Ibid.*, art. 25.

22 *Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7 (*Gabčíkovo-Nagymaros*), k. 54.

ympäristökatastrofin estämiseksi<sup>23</sup> tai siviiliväestön suojelemiseksi.<sup>24</sup> Oikeuskirjallisuudessa on pohdittu sen soveltuvuutta esim. kyberhyökkäyksen talouselämälle aiheuttamaan vakavaan vahinkoon tai pandemiatilanteisiin.

Pakkotilaperustetta on tulkittu kansainvälisessä oikeuskäytännössä rajoittavasti. Etenkin vaatimus, että velvoitteesta poikkeamisen on oltava ainoa tapa, jolla uhkaava vaara voidaan torjua, rajaa sen soveltamisalaa merkittävällä tavalla. Kansainvälisen oikeuden toimikunta toteaa kommentaarissaan, ettei perusteeseen voida vedota vain siksi, että lailliset keinot olisivat kalliimpia tai vaikeampia toteuttaa. Peruste ei ole myöskään käytettävissä silloin, kun on nähtävissä, että tilanne voidaan ratkaista kansainvälisen yhteistyön avulla.<sup>25</sup> Kansainvälinen tuomioistuin kommentoi pakkotila-argumenttia mm. Gabčíkovo–Nagy-maros -tapauksessa, jossa se kiisti, että patohanketta koskevan valtiosopimuksen irtisanominen olisi ollut Unkarille ainoa tapa estää hankkeesta aiheutuvaa ympäristövahinkoa. Israelin aita koskevassa neuvoa-antavassa lausunnossaan tuomioistuin katsoi, ettei aidan rakentaminen ollut Israelille ainoa tapa torjua miehityiltä palestiinalaisalueilta tulevia terrorihyökkäyksiä eikä siten perusteltavissa pakkotila-argumentin avulla.

Pakkotilaan (tai muihin oikeudenvastaisuuden poistaviin perusteisiin) ei voida lainkaan vedota silloin, kun kyse on pakottavista kansainvälisen oikeuden normeista (jus cogens). Pakkotilaan ei voi vedota myöskään silloin, kun kyseessä oleva velvoite nimenomaisesti sulkee sen pois. Tämä koskee esim. eräitä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden määräyksiä. Lisäksi on epäselvää, missä määrin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvät poikkeusoloja koskevat määräykset, joiden puitteissa valtiot voivat sopimusten soveltamisessa ottaa huomioon kansallisen turvallisuuden näkökohdat ja tarvittaessa keskeyttää tiettyjen määräysten soveltamisen, estävät pakkotilaan vetoamisen.

Pakkotila-argumentin käyttö edellyttää intressivertailua, sillä velvoitteesta poikkeaminen ei saa vaarantaa toisen valtion tai kansainvälisen yhteisön olennaisia etuja. Pakkotila ei ole myöskään käytettävissä vastuuvapausperusteena silloin, kun valtio on itse vaikuttanut tilanteen syntymiseen.

Arvioitaessa pakkotila-argumentin soveltuvuutta hallitsemattoman maahantulon tilanteeseen kaikki edellä mainitut ehdot on otettava huomioon. Tältä kannalta ei esimerkiksi ole riittävää, että tilanne on äkillinen ja uhkaa vakavasti valtion olennaisia, oikeudellisesti suojattuja etuja, vaan turvapaikkamenettelystä luopumisen on oltava ainoa keino, jolla vaara

23 ILC ARSIWA, art. 25, kommentaari, k. 9; *Gabčíkovo-Nagy-maros*.

24 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, 9 July 2004, I.C.J. Reports 2004, p. 136, k. 140.

25 ILC, ARSIWA, art. 25, kommentaari, k. 15.



voidaan torjua. Tässä yhteydessä voidaan todeta, että valtiot ovat pääsääntöisesti noudattaneet turvapaikkahakemusmenettelyä vaikeissakin tilanteissa. UNHCR:n selvityksen mukaan rajan sulkemiseen massiivisten pakolaisaaltojen tilanteessa turvautuivat vuosina 1990–2010 lähinnä sellaiset valtiot, joiden vastaanottokyky oli merkittävästi heikentynyt (esim. Tansania, joka sulki Burundin-vastaisen rajansa 1995 otettuaan aikaisemmin vastaan 500 000 Ruandan pakolaista).<sup>26</sup>

Pakkotila-argumentin käyttöä hallitsemattoman maahanmuuton tilanteissa on pohdittu oikeuskirjallisuudessa, mutta käytännön esimerkkejä ei juurikaan ole, eikä argumentin menestymismahdollisuutta ole arvioitu kansainvälisessä oikeuskäytännössä turvapaikkahakemuksiin liittyen.

Samalla on otettava huomioon, että yleinen valtiovastuusäännöstö on luonteeltaan toissijainen silloin, kun asiasta on säädetty primaarinormien tasolla. Turvapaikkahakemuksia ja ihmisoikeuksia koskevat Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet samoin kuin EU-lainsäädäntöön perustuvat yksityiskohtaiset säännökset ovat ensisijainen lähtökohta myös poikkeustilanteessa.

#### 2.4.5.2 Hybridivaikuttaminen

Jos hallitsematon maahantulo toisen valtion alueelta tapahtuu sieltä ohjattuna, herää kysymys asianomaisen valtion mahdollisesta myötävaikutuksesta tai laiminlyönnistä ja niihin liittyvästä kansainvälisestä vastuusta. Mahdollinen kansainvälinen vastuu koskee ensisijaisesti sovellettavissa olevien primaarinormien loukkauksia mutta sitä voidaan tarkastella myös yleisten valtiovastuunormien näkökulmasta.

Silloin, kun ohjailtu maahantulo koskee henkilöitä, jotka eivät ole lähtömaan kansalaisia tai asu siellä pysyvästi, kyse voi olla Euroopan ihmisoikeussopimuksen (ja useiden muiden sopimusten) kieltämästä joukkokarkotuksesta. Tästä voi olla kyse siinäkin tapauksessa, että karkotuksesta ei olisi lähtövaltiossa tehty lakiin perustuvaa päätöstä eikä asianmukaisia menettelytapoja olisi noudatettu, jos valtio on esim. tukenut tai sallinut sellaisia yksityisten tahojen toimia, joiden tarkoituksena on saada kyseiset henkilöt poistumaan maasta muuten kuin laillisten menettelyjen kautta. Riittävää on, että henkilöt

---

<sup>26</sup> Muita esimerkkejä ovat Turkin ja Irakin raja 1991, Zairen ja Burundin raja 1994 ja 1996, Ruandan ja Burundin raja 1996, Makedonian ja Kosovon raja 1999, Afganistanin rajat 2000–2001, Tsadin ja Sudanin raja 2006, Jordanian ja Irakin raja 2006, Syyrian ja Iranin rajat Irakiin 2007, Malawin ja Tansanian raja 2007, Kenian ja Somalian raja 2007, Egyptin ja Gazan raja 2007, Kongon demokraattisen tasavallan ja Sambian raja 2008 sekä Saudi-Arabian ja Jemenin raja 2009. K. Long, *No entry! A review of UNHCR's response to border closures in situations of mass refugee influx*, PDES/2010, 07 June 2010.

on pakotettu poistumaan maasta syistä, jotka välillisesti liittyvät valtion toimintaan tai laiminlyönteihin.<sup>27</sup>

Jos toiminta on suunnattu vastaanottajavaltiota kohtaan pyrkimyksessä painostaa sitä, voidaan puhua myös hybridivaikuttamisesta, jossa voi tietyin ehdoin olla kyse epäystävällisestä tai jopa oikeudenvastaisesta teosta. Epäystävälliseksi teon voi tehdä esimerkiksi sen yllättävyys, normaaleista menettelytavoista poikkeaminen, ja kohdevaltiolle aiheutettu haitta. Epäystävällinen teko ei kuitenkaan ole kansainvälisen oikeuden kannalta oikeudenvastainen.

Hybridivaikuttaminen voi rikkoa tapaoikeudellista toisen valtion sisäisiin asioihin puuttumisen kieltoa, mikäli sillä pyritään pakottamaan kohdevaltiota asioissa, joiden suhteen sillä on suvereeni päätösvalta. Jos kyse on yksinomaan sellaisen tilanteen aiheuttamisesta, jossa kohdevaltio joutuu ottamaan vastaan ja käsittelemään suuren määrän turvapaikkahakemuksia, ilman muuta pakottamisen tarkoitusta, laittoman väliintulon edellytykset eivät täyty.

Myös toimet, joiden tavoitteena on väestön sisäisten ristiriitojen lietsominen ja epätasapainon luominen toisessa valtiossa voivat vakavimmissa tapauksissa ja käytetyistä keinoista riippuen olla laitonta sisäisiin asioihin puuttumista. Kansainvälisessä oikeuskäytännössä laittomasta väliintulosta on todettu olevan kyse silloin, kun toisen valtion alueella järjestetään, avustetaan, rahoitetaan tai yllytetään aseellisia toimia.<sup>28</sup>

Laittoman väliintulon kohteeksi joutuneella valtiolla on oikeus vaatia, että siitä vastuussa oleva valtio lopettaa häirinnän ja hyvittää mahdollisesti aiheutuneet vahingot. Jos vastuussa oleva valtio kieltäytyy tästä, kohdevaltiolla on oikeus myös kansainvälisen oikeuden sallimiin vastatoimiin.<sup>29</sup> Oikeudenvastaisen teon seuraukset rajoittuvat kuitenkin näiden kahden valtion välisiin suhteisiin. Vastatoimien on kohdistuttava vastuussa olevaan valtioon eikä niillä saa loukata tiettyjä keskeisiä normeja kuten ihmisoikeuksien suojaa tai

27 International Law Commission, Draft Articles on the Expulsion of Aliens, artikla 10 (Disguised Expulsion), k. 2: 2: "For the purposes of these draft articles, disguised expulsion means the forcible departure of an alien from a State resulting indirectly from an action or omission attributable to the State, including where the State supports or tolerates acts committed by its nationals or other persons, intending to provoke the departure of aliens from its territory other than in accordance with the law."

28 *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment of 27 June 1986, I.C.J. Reports 1986, p. 14, k. 247.

29 ILC, ARSIWA, art. 49–54.

humanitaarisia velvoitteita.<sup>30</sup> Kieltäytyminen turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta ei siten ole käytettävissä vastatoimena.

Syksyllä 2021 EIT kirjasi useita Valko-Venäjän rajalla olleiden henkilöiden tekemiä ihmisoikeusvalituksia Puolaa ja myös Liettuaa ja Latviaa vastaan. Useimmat valittajat väittivät olevansa Puolan puolella rajaa pyytäen kansainvälistä suojelua, oikeusapua sekä myös materiaalista apua. Valittajat vetosivat EIS:n 2 artiklaan (oikeus elämään) ja 3 artiklaan (kidutuksen kieltö) pyytäen, että heitä ei työnnettäisi takaisin Valko-Venäjän puolelle. Osa valittajista pyysi EIT:lta väliaikaisia turvaamistoimenpiteitä. EIT määräsi tuomioistuimen sääntöjen säännön 39 mukaiset väliaikaiset turvaamistoimenpiteet 43 valituksen osalta.<sup>31</sup>

Osassa väliaikaismääräyksistä EIT pyysi vastaajavaltioita toimittamaan valittajille ruokaa, vettä ja vaatteita, tarjoamaan riittävää sairaanhoitoa ja, mikäli mahdollista, myös väliaikaista suojaa. Samalla EIT kuitenkin selvensi, että väliaikaisen turvaamistoimenpiteen ei tule ymmärtää edellyttävän valittajien päästämistä vastaajavaltioiden alueelle. Lisäksi EIT totesi, että väliaikaismääräyksen osalta on otettu huomioon se tosiseikka, että EIS:n osapuolilla on vakiintuneen kansainvälisen oikeuden ja myös sopimusvelvoitteidensa nojalla oikeus määrätä ulkomaalaisten maahantulosta, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta.

---

30 Vastatoimia on säännelty kansainvälisessä oikeudessa tarkkaan mm. siltä kannalta, että ne eivät saa sisältää aseellista voimankäyttöä, pakottavien normien, diplomaattisen koskemattomuuden tai perustavanlaatuisen ihmisoikeuksien loukkauksia ym., että niiden on oltava suhteessa kärsittyyn vahinkoon, väliaikaisia ja tarkoitettuja ainoastaan palauttamaan vallinnut oikeustila. Lisäksi on joukko prosessimääräyksiä: vastatoimiin saa ryhtyä vain oikeudenvastaisen tilanteen jatkuessa, niistä on ilmoitettava kohdevaltiolle etukäteen, eikä niihin saa ryhtyä lainkaan, jos meneillään on kyseistä riitaa koskeva ratkaisumenettely. Käytännössä vastatoimet voivat olla esim. yhteisistä hankkeista vetäytymistä tai niiden jäädyttämistä tai kahdenväliseen sopimukseen perustuvien velvoitteiden täyttämättä jättämistä (ottaen kuitenkin huomioon sopimuksessa mahdollisesti määrätty menettelyt ja valtiosopimus-oikeuden yleiset määräykset).

31 European Court of Human Rights (25.8.2021) Press release: Court indicates interim measures in respect of Iraqi and Afghan nationals at Belarusian border with Latvia and Poland. ECHR 244 (2021) <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7100942-9612632&filename=Interim%20measures%20Poland-Latvia-Belarus%20border.pdf>

## 2.4.6 Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvonnasta

Varautumisessa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen on ennakkollisesti varmistettava, että lainsäädäntö on kaikilta osin yhdenmukaista kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, Suomen perustuslain, kansallisen lainsäädännön ja myös Suomea velvoittavan Euroopan unionin oikeuden kanssa.

Ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa oleva lainsäädäntö heikentäisi oikeusvarmuutta ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä.

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset velvoittavat myös poikkeusolojen aikana ja niiden täytäntöönpanoa valvotaan niin riippumattomien sopimusvalvontaelinten ja muiden ihmisoikeusmekanismien taholta kuin myös hallitustenvälisten ja parlamentaaristen elinten kautta.

Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei voi käsitellä tyhjiössä erillisenä kokonaisuutena Suomen perustuslaista, kansallisesta lainsäädännöstä ja Euroopan unionin oikeudesta. Velvoite ihmisoikeuksien turvaamisesta on kirjattu suoraan perustuslakiin (22 §). Suomessa valtiosopimusten ja muiden kansainvälisten velvoitteiden lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan lailla. Voimaansaatettu valtiosopimus on siten tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sovellettavaa oikeutta ja se voi sisältönsä mukaan perustaa myös yksilölle tai muulle oikeussubjektille oikeuksia tai velvollisuuksia taikka vaikuttaa niihin. Ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa oleva lainsäädäntö heikentäisi oikeusvarmuutta ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä.

Esimerkkinä perustuslain perusoikeuksien yhdenmukaisuudesta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa on perustuslain 9 §:n 4 momentin sisältämä ehdoton palautuskielto, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palautuskielto (non-refoulement) on Geneven pakolaisyleissopimuksen kantava periaate. Oikeus hakea turvapaikkaa on kehittynyt myös ihmisoikeussopimusten tulkinnan kautta, erityisesti johdettuna palautuskiellon periaatteesta. Jos Suomi kieltäytyisi vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia, se loukkaisi samalla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ohella myös perustuslakiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.

Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi ennalta lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden sekä suhteen kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen ”ristiriitaisuus Suomea velvoittavan

kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty” (PeVL 12/1982 vp).

Lakien perustuslainmukaisuuden jälkikäteisvalvonta kuuluu puolestaan riippumattomille tuomioistuimille. Perustuslain (106 §) mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos lain säännöksen soveltaminen olisi sen käsiteltävänä olevassa asiassa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Kansalliset tuomioistuimet ovat jo määränneet hyvittäväksi perus- ja ihmisoikeuksien loukkauksia. Näiden loukkausten hyvittämistä käsitellään tällä hetkellä oikeusministeriön alaisuudessa julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta käsittelevässä työryhmässä.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovat riippumattomat sopimusvalvontaelimet normaalioloissa kuten myös hätätilan aikana. Vaikka Suomi toteaisi hätätilan ja ilmoittaisi poikkeavansa EIS:n velvoitteista, olisi yksilö- ja valtiovalitusmenettely EIT:lle edelleen käytettävissä. Vastaavasti poikkeaminen KP-sopimuksen velvoitteista edellyttäisi raportointia KP-sopimuksen täytäntöönpanosta YK:n ihmisoikeuskomitealle. Myös KP-sopimuksen yksilö- ja valtiovalitusmenettely olisi edelleen käytettävissä väitetystä oikeuksien loukkauksista. Lisäksi muut sopimusvalvontaelimet jatkaisivat sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvontaa määräaikaisraportoinnin ja soveltuvin osin myös yksilö- ja valtiovalitusmenettelyn kautta.

Varauduttaessa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen ja arvioitaessa lainsäädännön muutostarpeita tulee huolellisesti ja ennakkollisesti varmistaa esitysten ja toimenpiteiden yhdenmukaisuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuolia ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamat ihmisoikeudet määrittellen Lissabonin sopimuksessa myös EU-oikeuden yleisiksi periaatteiksi. Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastainen lainsäädäntö tai viranomaismenettely voisi johtaa Suomea vastaan tehtyyn yksilövalitukseen (valittajana esim. turvapaikanhakija) ja/tai valtiovalitukseen (valittajana esim. valtio, jonka alueelle Suomeen pyrkivät turvapaikanhakijat jäävät odottamaan). Mikäli asiassa todettaisiin Suomen loukanneen EIS:n määräyksiä, Suomelle tulisi velvoite hyvittää oikeuden loukkaus kohtuullisella hyvityksellä aineellisesta ja aineettomasta vahingosta sekä oikeudenkäyntikulut. Lisäksi EIT voisi edellyttää myös muita toimenpiteitä loukkaukseen johtaneen tilan korjaamiseksi esimerkiksi edellyttämällä EIS:n kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön muuttamista. Tuomion täytäntöönpanoa seurattaisiin Euroopan neuvoston ministerikomitean valvonnassa.

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden perustuslain ja lainsäädännön sekä viranomais-toiminnan yhdenmukaisuutta eurooppalaisten ihmisoikeusstandardien kanssa valvotaan ja seurataan laajalti niin riippumattomien ihmisoikeusmekanismien kuin myös

hallitustenvälisen ja parlamentaaristen toimielinten kautta. Esimerkiksi kansainvälinen demokratiaa oikeusteitse -komissio eli ns. Venetsian komissio voisi tarkastella muuttoliikettä hyväksikäyttävää hybridivaikuttamista käsittelevää lainsäädäntöä ja antaa siitä oikeudellisen arvionsa tai Euroopan rasismin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) voisi sisällyttää em. lainsäädännön tarkastelun maavierailuunsa ja arvioonsa suosituksineen. Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu seuraa turvapaikanhakijoiden tilannetta ja muuttoliikkeisiin liittyviä kysymyksiä, ja hän voi tehdä myös sivuväliintuloja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa vireillä olevissa valitusasioissa. Ihmisoikeusvaltuutettu on helmikuussa 2022 tehnyt sivuväliintulon Valko-Venäjän ja Puolan rajalla olleiden turvapaikanhakijoiden tekemässä valitusasiassa.<sup>32</sup> Myös Euroopan neuvoston pääsihteeri, ministerikomitea ja parlamentaarinen yleiskokous<sup>33</sup> seuraavat muuttoliikkeiden välineellistämistä, siihen liittyvää lainsäädännön kehittämistä ja viranomaistoimintaa antaen kannanottoja asiassa.

Euroopan neuvoston muiden ihmisoikeussopimusten vastainen lainsäädäntö tai viranomaistoiminta voisi johtaa järjestökanteluun Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan loukkauksesta. Mikäli loukkaus todettaisiin, Euroopan neuvoston ministerikomitea seuraisi komitean päätöksen täytäntöönpanoa. Lisäksi se voisi johtaa suosituksiin ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportoinnin kautta usealta muulta sopimusvalvontaelimeltä. Sopimusvalvontaelimet kävisivät Suomessa arvioimassa tilannetta. Suosituksia käsiteltäisiin ministerikomiteassa ja niiden täytäntöönpanoa seurattaisiin. Myös eurooppalaisen kidutuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitea (CPT) voisi tehdä maavierailuun Suomeen ja antaa suosituksia, joiden täytäntöönpanoa seurattaisiin.

YK:n keskeisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvotaan määräaikaisraportoinnin kautta. Käytännössä kaikki sopimusvalvontaelimet käsittelevät muuttoliikkeisiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviä kysymyksiä valvottavana olevan sopimuksensa soveltamisalan kautta. Suositusten täytäntöönpanoa seurataan jatkuvassa vuoropuhelussa komitean kanssa. Suomi on hyväksynyt seitsemän komitean osalta toimivallan ottaa vastaan ja käsitellä yksilövalituksia ja valtiovalituksia. Valitusasiassa annetun ratkaisun täytäntöönpanossa osapuolella on harkintamarginaalia tarkoituksenmukaisten toimenpiteiden määrittämiseksi. Suositukset eivät ole oikeudellisesti velvoittavia eikä niiden täytäntöönpanon puutteista seuraa sanktioita. Suositusten täytäntöönpanoa seurataan jatkuvassa vuoropuhelussa komitean kanssa.

32 Ihmisoikeusvaltuutetun sivuväliintulo asiassa R.A. ja muut v. Puola (42120/21), <https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a5527a>

33 Katso esim. <https://pace.coe.int/en/files/29493/html>

YK:n keskeisten ihmisoikeussopimusten sopimusvalvontaelimistä viidellä komitealla on toimivalta omasta aloitteestaan käynnistää tutkintamenettely (inquiry procedure) väite-tyistä vakavista ihmisoikeusloukkauksista ja rotusyrjinnän vastaisella komitealla aikaisen varoituksen menettely (early warning) tai kiireellinen menettely (urgent procedure). Esimerkiksi hybridivaikuttamiseen liittyvät turvapaikanhakijoiden säilöönnotot voisivat johtaa YK:n kidutuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan alakomitean (SPT) maavierailuun Suomeen ja suosituksiin, joiden täytäntöönpanoa seurattaisiin.

Muuttoliikkeisiin liittyviä kysymyksiä, mukaan lukien niiden välineellistämistä, seuraavat myös YK:n ihmisoikeusneuvoston erityismekanismeihin kuuluvat erityisraportoijat, itsenäiset asiantuntijat ja työryhmät. Ne voivat pyytää maavierailua, esittää kiireellisen vetoomuksen (urgent appeal) tai kantelun (communication). Erityismekanismit raportoivat suoraan YK:n ihmisoikeusneuvostolle. Pitkittyneet ihmisoikeustilanteet ja varsinkin ihmisoikeussopimusten loukkaukset nousevat nopeasti YK:n jäsenvaltioiden antamiin suosituksiin YK:n ihmisoikeusneuvoston yleismaailmallisessa määräaikaistarkastelussa (UPR). Suositusten täytäntöönpanoa seurataan aina seuraavalla valvontakierroksella.

Äärimmäisessä tapauksessa tilanne voisi johtaa asian käsittelyyn YK:n ihmisoikeusneuvoston suljetussa valitusmenettelyssä tai vetoomukseen YK:n pääsihteerille, ihmisoikeusvaltuutetulle ja/tai pakolaisasioidenvaltuutetulle. Välimiesmenettelyyn tai Kansainvälisen tuomioistuimen käsittelyyn Suomi voisi päätyä, jos kyseessä olisi osapuolten välinen riita sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta.

## 3 EU-oikeudelliset velvoitteet

### 3.1 Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän oikeusperusta ja keskeiset säädökset

Yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskeva SEUT 78 artikla kuuluu jaetun toimivallan alaan, mikä tarkoittaa sitä, että EU:n antama lainsäädäntö rajoittaa jäsenvaltioiden toimivaltaa säätää asiasta.

SEUT 78 artiklan mukaan unionin turvapaikkapolitiikan on oltava Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaista.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) V osasto koskee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta, ja siihen kuuluu muun muassa rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevia määräyksiä. Kyseinen alue kuuluu jaetun toimivallan alaan (SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohta), mikä tarkoittaa sitä, että EU:n toimenpiteet rajoittavat jäsenvaltioiden toimenpiteitä. Jaetun toimivallan alalla jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaansa siltä osin kuin EU ei ole käyttänyt omaansa. Siltä osin kuin EU-säädöksessä säädetään jostain asiasta, kyseinen sääntely sitoo jäsenvaltioita. Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kunnioitetaan SEUT 67 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuksia sekä jäsenvaltioiden erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä.

Kyseiseen osastoon sisältyvässä 78 artiklassa määrätään yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä. Artiklan mukaan unionin turvapaikkapolitiikan on oltava Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaista.

#### SEUT 78 artikla

1. Unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.



2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, johon sisältyvät:
  - a) koko unionissa voimassa oleva yhdenmukainen turvapaikka-asema kolmansien maiden kansalaisille;
  - b) yhdenmukainen toissijaisen suojelun asema kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät saa turvapaikkaa unionissa mutta jotka tarvitsevat kansainvälistä suojelua;
  - c) yhteinen järjestelmä tilapäisen suojelun antamiseksi kotimaastaan siirtymään joutuneille joukoittaisen maahantulon yhteydessä;
  - d) yhteiset menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa;
  - e) perusteet ja menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemiseksi;
  - f) turvapaikkaa tai toissijaista suojelua hakevien vastaanotto-olosuhteita koskevat vaatimukset;
  - g) kumppanuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa turvapaikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi.
  
3. Jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän keskeiset säännökset ovat:

- menettelydirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä);

- määritelmädirektiivi (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);
- vastuunmäärittämis- eli Dublin-asetus (2013/604/EU, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta);
- vastaanottodirektiivi (2013/33/EU, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista); ja
- EUAA-asetus (2021/2303/EU Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta).

## 3.2 Oikeus kansainvälisen suojelun hakemiseen

Unionin lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltioille velvoite ottaa vastaan ja käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Velvoitteeseen ei ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltaa.

Vaikka jäsenvaltioilla on velvollisuus valvoa unionin ulkorajoja, tällaisen velvoitteen noudattaminen ei oikeuta sitä, että henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ei kunnioiteta. Unionin oikeus estää siis ”push backin”, jos henkilö on päässyt rajalle, alueelle tai kauttakulkualueelle ja ilmoittaa hakevansa turvapaikkaa.

Jos kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisia keinoja, jäsenvaltio voi kuitenkin toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Tilanteen hallinta voi vaatia myös rajanylityspaikan tilapäisen sulkemisen.

Peruslähdekohta turvapaikkamenettelyssä on, että suojelua tarvitsevat henkilöt on voitava tunnustaa asianmukaisesti Geneven pakolaisyleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua. Tämä tarkoittaa, että

jokaisella turvapaikanhakijalla on oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa niin, että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat. Hakijoille on myös taattava riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.<sup>34</sup>

Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin EU-säädös on menettelydirektiivi. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omissa nimissään tai kolmannen henkilön välityksellä. EU:n vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella, rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka asetuksessa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Unionin lainsäädännössä on siten asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty<sup>35</sup> kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltaa edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelydirektiivi jättää kuitenkin tietyin reunaehdoin kansallisessa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, 1) joille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi *tehdä* eli joille tulija voi ilmaista halunsa hakea turvapaikkaa, 2) joka rekisteröi hakemuksen ja 3) jolle hakemuksen voi muodollisesti *jättää*. Jos henkilö ilmaisee halustaan hakea suojelua jollekin toiselle viranomaiselle, jäsenvaltion tulee direktiivin mukaan kuitenkin huolehtia hakemuksen rekisteröinnistä. Tällöin hakija ohjataan oikealle viranomaiselle, joka rekisteröi hakemuksen.

Unionin tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selventänyt menettelydirektiivin tulkintaa liittyen henkilön oikeuteen tehdä turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille.

34 Tämä on myös nimenomaisesti todettu menettelydirektiivin johdantokappaleessa 25.

35 Menettelydirektiivissä tehdään ero hakemuksen tekemisen ja jättämisen välillä. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan sitä, kun henkilö ilmaisee halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Hakemuksen jättämisellä taas tarkoitetaan vaihetta, jolloin henkilö jättää muodollisesti hakemuksensa sille viranomaiselle, jolla on kansallisen lain mukaan toimivalta ottaa se vastaan. Suomessa hakemuksen tekeminen, rekisteröinti ja jättäminen tapahtuvat yleensä samalla hetkellä rajalla tai poliisilla.

Tuomioistuin vahvistaa direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen. Kuten direktiivin 6 artiklasta ilmenee, jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista<sup>36</sup> ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuin myös korostaa, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada kyseinen hakemus rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi sekä tutkituksi direktiivissä säädetyissä määrärajoissa. Viime kädessä tällä varmistetaan tehokkaasti henkilön oikeus turvapaikkaan, sellaisena kuin se taataan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Tuomioistuin myös toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.<sup>37</sup>

Vaikka edellä mainittu tarkoittaakin sitä, että jäsenvaltioilla ei ole juuri mahdollisuuksia rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jäsenvaltiolla olisi oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ehdotetussa väliaikaisissa hätätoimenpiteitä koskevassa neuvoston päätösehdotuksen<sup>38</sup> johdantokappaleessa 25 todetaan, että ”rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisten jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteetöntä väkivaltaisia keinoja, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja neuvoston päätöksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi.” Tilanteen hallinta saattaa vaatia jopa rajanylityspaikan tilapäisen sulkemisen tai muita

36 Menettelydirektiivin 6 artiklan mukaan poliisi, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset sekä säilönottoyksikön henkilöstö ovat sellaisia viranomaisia, jotka todennäköisesti vastaanottavat kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.

37 C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta, 17.12.2020, kohdat 92, 96-100, 127

38 (COM(2021) 752 final), päätöksestä enemmän selvityksen kappaleessa 3.4.2.

akuutissa tilanteessa tarpeellisiksi arvioituja keinoja. Valittujen keinojen tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa siihen, ettei pääsyä turvapaikkamenettelyyn rajoiteta liikaa. Tilanteen hallinnalla turvataan myös rauhallisin keinoin Suomeen turvapaikkaa hakemaan pyrkivien oikeus hakea suojelua ja saada sitä tarvittaessa.

### 3.3 Menettelydirektiivin mahdollistama kansallinen liikkumavara

Kuten edellä olevasta voidaan todeta, Suomella ei EU-oikeuden mukaan ole juuri mahdollisuuksia kansallisella lainsäädännöllään rajata oikeutta hakea kansainvälistä suojelua tai keskeyttää edes väliaikaisesti kaikkien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen rajoillaan, alueillaan ja kauttakulkualueillaan. Näin ollen muuttoliikettä väliinään käyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista ja säädösten tarkastelua tulee turvapaikkamenettelyn osalta kohdistaa siihen, miten Suomen alueelle jo suuntautunutta muuttoliikettä voidaan hallita tavalla, jolla samalla voidaan pitää kiinni Suomen kansainvälisistä ja EU-velvoitteista. Turvapaikkamenettelyistä säädetään siis EU:n menettelydirektiivissä, joka on pantu täytäntöön Suomessa hyvin laajasti. Velvoittavien säännösten lisäksi Suomi on siis ottanut lainsäädäntöönsä suuren osan myös harkinnanvaraa sisältävistä säännöksistä. Seuraavissa kappaleissa käydään läpi niitä menettelydirektiivin mahdollistamia toimia, joilla voisi olla vaikutusta hybridivaikuttamisen seurauksena tehtyjen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä ja joita Suomi ei ole ottanut osaksi kansallista lainsäädäntöään.

#### 3.3.1 Rajamenettely

Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa ratkaistaan nopeasti jäsenvaltion ulkorajalla ne kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, joiden osalta todennäköisyys kansainvälisen suojelun saamiselle on vähäinen. Menettelyä voidaan käyttää vain niihin hakemuksiin, jotka voidaan jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä.

Myös rajamenettelyssä suoritetaan hakemuksen yksilöllinen, perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta menettelydirektiivissä säädetyn mukaisesti.

Hakijan tulee pysyä menettelyn ajan rajalla tai sen läheisyydessä. Hakija on tällöinkin fyysisesti Suomen alueella ja lainkäytön piirissä. Tarvittaessa käytetään turvaamistoimia sen varmistamiseksi, että hakija pysyy hänelle osoitetussa paikassa.

Rajamenettely antaisi uuden keinon käsitellä turvapaikkahakemuksia nopeassa menettelyssä päästämättä hakijoita maahan ja keinon estää hakijoiden edelleen liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan.

Jotta rajamenettelystä olisi todellista hyötyä, tulisi myös paluiden onnistua. Tavoitteena on kokonaisuudessaan nopea muutaman viikon menettely hakemuksen tekemisestä maasta poistamiseen.

Jäsenvaltioilla on menettelydirektiivin 43 artiklan mukaan mahdollisuus säätää kansallisesti menettelyistä, joita noudattaen jäsenvaltiot voivat ratkaista tietyt päätökset sen rajalla tai kauttakulkualueella. Tämä niin kutsuttu rajamenettely on siis turvapaikkamenettelyn muoto, jossa ratkaistaan nopeasti jäsenvaltion ulkorajalla tai kauttakulkualueella tietyt hakemukset, joiden osalta todennäköisyys kansainvälisen suojelun saamiseen on alhainen.

Rajamenettelyä voidaan käyttää, jos hakemus voidaan jättää tutkimatta tai käsitellä nopeutetussa menettelyssä. Muissa tapauksissa hakemuksia ei menettelydirektiivin mukaan voi käsitellä rajamenettelyssä. Kaikki hakemuksen tutkimatta jättämisestä ja nopeutetusta menettelystä säädetty soveltuu myös rajamenettelyssä. Hakijalla ei siis pääsääntöisesti ole rajamenettelyssä oikeutta automaattisesti jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputulosta.

Rajamenettelyn tarkoitus on, että hakijaa ei vielä turvapaikkamenettelyn aikana pääsetä maahan. Hakijalle rajamenettely tarkoittaa siis ennen kaikkea sitä, että häntä ei pääsetä vapaasti liikkumaan valtion alueella. On huomioitava, että kyseessä on tietyllä tapaa ”oikeudellinen fiktio”, koska tosiasiaa henkilö on näissä tilanteissa fyysisesti kyseisen valtion alueella ja lainkäytön piirissä ja samalla myös unionin oikeuden soveltamisalan piirissä, mutta hänen ei vielä katsota oleskelevan jäsenvaltion alueella. Rajamenettely ei kuitenkaan tarkoita systemaattista säilöönottoa, vaan valtion on itse harkittava, miten menettely järjestetään niin, että hakijat pysyvät rajan läheisyydessä. Säilöönotto on yksi

mahdollisuus, mutta sen tulee perustua yksilölliseen harkintaan ja päätökseen ja olla viimesijainen keino. Keinovalikoimassa voivat olla myös muut turvaamistoimet. Vastaanotodirektiivissä on rajamenettelyä koskien säädetty säilöönnotolle erillinen peruste, jonka mukaan hakija voidaan ottaa säilöön, jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hänen oikeudestaan tulla alueelle. Säilöönoton osalta myös kaikki muu vastaanotodirektiivissä säädetty soveltuu rajamenettelyssäkin, kuten säilöön otetuille hakijoille myönnettävät takeet ja säilöönotto-olosuhteet..

Kuten kaikissa turvapaikkamenettelyissä, myös rajamenettelyssä tulee suorittaa hakemuksen perusteellinen ja oikeudenmukainen tutkinta noudattaen kaikkia menettelydirektiivin peruseriaaotteita ja takeita ja kunnioittaen hakijoiden oikeuksia täysimääräisesti. Rajamenettelyn käyttö ei siis muuta esimerkiksi sitä, että hakija tulee puhutella ja turvapaikkaperusteet tutkia yhtä perusteellisesti kuin muissakin turvapaikkamenettelyissä. Viranomaisille rajamenettely tarkoittaisi uutta velvoitetta ratkaista hakemuksia hyvin nopeasti, neljän viikon määräajassa. Hakijalle olisi taattava normaalit oikeusturvatakeet, kuten hakemusten yksilöllinen käsittely, oikeudellisen avun saaminen, tulkkaus ja oikeus hakea muutosta päätökseen. Erityisiä menettelyllisiä takeita tarvitsevien henkilöiden (esim. henkisen, fyysisen ja seksuaalisen väkivallan uhrin) ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten kohdalla rajamenettelyä voidaan soveltaa vain rajoitetusti.

Menettelydirektiivissä säädetään rajamenettelyn osalta erikseen muutoksenhausta, että hakijalla tulee olla käytössään tulkkaus- ja oikeusapupalvelut sekä vähintään viikko aikaa valmistella tuomioistuimelle pyyntönsä jäädä alueelle odottamaan muutoksenhausta. Menettelydirektiivin edellyttämä neljän viikon enimmäiskäsittelyaika ei pidä sisällään muutoksenhakuun käytettävää aikaa. Hakija saa myös odottaa päätöstä pyyntöönsä siitä, saako hän jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan päätöstä muutoksenhakuun. Jos nämä edellytykset eivät täyty, rajamenettelyä ei voida soveltaa. Jos hakemusta ei saataisi ratkaistua säädettyssä määräajassa, hakija päästettäisiin maahan ja hänen hakemuksensa tutkintaa jatkettaisiin normaalissa turvapaikkamenettelyssä.

Viranomaisilta rajamenettelyn soveltaminen vaatisi riittävän määrän henkilöstöresurssia, jotta hakemukset saataisiin käsiteltyä vaaditussa neljän viikon määräajassa. Riittävää resurssia tarvittaisiin myös mahdollisten säilöönnottoa tai muita turvaamistoimia koskevien päätösten tekemiseen niin toimivaltaisessa viranomaisessa kuin myös käräjäoikeuksissa näiden päätösten vahvistamista varten. Viranomaisten tulisi lisäksi huolehtia riittävistä ja tarkoitukseen sopivista majoitustiloista ja muusta tarvittavasta infrastruktuurista rajalla tai sen läheisyydessä.

Lähtökohtana rajamenettelyssä menettelydirektiivin mukaan on, että hakemus ratkaistaan valtion rajalla tai kauttakulkualueella. Viranomaisilla olisi siis velvoite pitää hakijoita nimenomaan rajalla tai kauttakulkualueella. Menettelydirektiivin mukaan hakijat voitaisiin

poikkeuksellisesti majoittaa myös rajan tai kauttakulkualueen läheisyydessä sijaitseviin tiloihin niissä tilanteissa, joissa maahan saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä, jotka jättävät kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset rajalla tai kauttakulkualueella. Neljän viikon käsittelyaikavelvoitteesta ei direktiivin mukaan voida poiketa edes tällaisessa tilanteessa. Jos päätöstä ei ole tehty neljän viikon kuluessa, hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle. Neljän viikon määräaikaan komissio on ehdottanut nyt poikkeusta uusissa muuttoliikkeen välineellistämistä sekä kriisitilanteita koskevista asetusehdotuksissa, joista neuvotellaan parhaillaan EU:ssa<sup>39</sup>.

Rajamenettely ei ole menettelydirektiivissä jäsenvaltioille pakollinen. Sen on tällä hetkellä ottanut osaksi kansallista lainsäädäntöään noin 15 jäsenvaltiota. Koska direktiivin artikla on hyvin väljä, se jättää paljon tilaa tulkinalle ja siksi jäsenvaltioissa käytössä olevat menettelytkin eroavat toisistaan jonkin verran. Osassa jäsenvaltioista rajamenettelyssä päätetään ainoastaan hakemuksen tutkimatta jättämisestä. Myös itse menettelyissä, esimerkiksi määräajoissa on eroavaisuuksia jäsenvaltioiden välillä. Jotkut jäsenvaltiot tulkitsevat myös termejä ”rajalla” ja ”kauttakulkualueella” hyvin väljästi. Esimerkiksi Alankomaissa tutkitaan kaikki rajamenettelyyn ohjautuvat hakemukset lähellä Schipholin lentokenttää sijaitsevassa Justitieel Complex Schiphol -keskuksessa, jossa myös majoitetaan hakijat. Keskukseen siirretään myös muilla Alankomaiden ulkorajoilla hakemuksensa tehneet ja rajamenettelyyn ohjautuvat hakijat. Komissio ei ole aloittanut rikkomusmenettelyjä tällaisista ratkaisuksista.

Suomi ei ole ottanut rajamenettelyä käyttöön, koska sen ei ole aiemmin katsottu tuovan juuri lisäarvoa turvapaikkamenettelyyn. Nyt asiaa on kuitenkin arvioitava uudelleen nimenomaan sellaisten häiriötilanteiden osalta, jotka johtuvat muuttoliikettä välineellistävistä hybrdivaikuttamisesta. Rajamenettelyllä saavutettava hyöty on erityisesti siinä, että rajalla tai sen läheisyydessä pidettävän ja todennäköisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saavan hakijan ei ole mahdollista siirtyä menettelyn aikana muualle Suomeen tai edelleen muualle Eurooppaan. EU-tasolla rajamenettelyä pidetään yhtenä vaikuttavimmista keinoista estää edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen hakemuksen tutkiminnan ollessa kesken. Varsinainen hyöty rajamenettelystä saadaan kuitenkin vain siinä tapauksessa, että myös paluut toimivat. Jos hakijaa ei saataisi palautettua kotimaahansa tai muuhun hänelle turvalliseen maahan, päästettäisiin hänet väistämättä maahan jossain vaiheessa, koska säilössä pitämistä voidaan jatkaa vain laissa säädettyjen aikojen puitteissa. Hybrdivaikuttamisen tilanteessa olisi hyvin todennäköistä, etteivät palautukset onnistuisi ainakaan vaikuttamista yrittävään valtioon.

<sup>39</sup> Ehdotukset asetuksiksi muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyvissä kriisi- ja force majeure-tilanteisiin vastaamisesta (COM(2020) 613 final) sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (COM(2020)610) ja ehdotus asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final).



Koska hakijaa ei voi ohjata rajamenettelyyn enää sen jälkeen, kun hänet on kerran päästetty maahan, turvapaikkamenettelyn ensivaiheiden rooli korostuisi rajamenettelyn myötä nykyisestä. Hakemuksen rekisteröimisen ja jättämisen yhteydessä olisi saatava hakijalta enemmän tietoa kuin tällä hetkellä, jotta oikean menettelyn valitseminen olisi mahdollista. Maahanmuuttovirastolla tulisi näin ollen olla merkittävä rooli myös menettelyn alkuvaiheissa.

### 3.3.2 Nopeutettu menettely ja hakemuksen tutkimatta jättäminen

Nopeutettu menettely tarkoittaa käytännössä hakijalle sitä, että hänellä ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin mahdollisuus pyytää tätä oikeutta tuomioistuimelta.

Maahanmuuttovirastolle nopeutettu menettely tarkoittaa hakemuksen käsittelyä tavallista nopeammin. Hakemukset on kuitenkin tutkittava yksilöllisesti, perusteellisesti ja oikeudenmukaisesti menettelydirektiivissä säädetyn mukaisesti. Nopeutetun menettelyn perusteen olemassaolo ei itsessään tarkoita sitä, että hakemus voitaisiin hylätä sillä perusteella.

Menettelydirektiivin nopeutettu menettely on pantu Suomessa täytäntöön hyvin laajasti. Nopeutetun menettelyn kolme perustetta, joita ei ole sisällytetty ulkomaalaislakiin on aikanaan katsottu sellaisiksi, joilla ei ole merkittävää vaikutusta ainakaan hakemusten määrää ajatellen.

Sellaisia tilanteita silmällä pitäen, jossa muuttoliikettä käytetään hybrdivaikuttamisen välineenä, saattaisi olla tarve lisätä ulkomaalaislakiin etenkin mahdollisuus käyttää nopeutettua menettelyä myös niiden hakijoiden kohdalla, joiden voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

Tietyissä tilanteissa voidaan katsoa, että kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Tämä tarkoittaa sitä, että hakemusta ei tarvitse tutkia aineellisesti eli viranomaiset eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua.

Hakemuksen tutkimatta jättäminen on pääsääntöisesti otettu ulkomaalaislakiin menettelydirektiivin mukaisesti.

Menettelydirektiivin 31 artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden tutkintaa nopeutetaan tietyissä tapauksissa.

Nopeutettua menettelyä voidaan direktiivin mukaan käyttää, jos

- a) hakija on hakemusta tehdessään ja asiaa esittäessään tuonut esiin vain seikkoja, joilla ei ole lainkaan merkitystä sen selvittämiseksi, voidaanko häntä pitää määritelmädirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä
- b) hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta
- c) hakija on johtanut viranomaisia harhaan esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai jättämällä tahallaan ilmoittamatta olennaisia tietoja tai esittämättä henkilöllisyyttään ja/tai kansalaisuuttaan koskevia asiakirjoja, jotka olisivat saattaneet vaikuttaa päätökseen kielteisesti
- d) hakijan voidaan olettaa vilpillisessä tarkoituksessa tuhonneen tai kadottaneen henkilö- tai matkustusasiakirjan, josta olisi ollut apua hänen henkilöllisyytensä tai kansalaisuutensa selvittämisessä
- e) hakija on esittänyt selvästi epäjohdonmukaisia ja ristiriitaisia, selvästi vääriä tai ilmeisen epätodennäköisiä tietoja, jotka ovat ristiriidassa riittävällä tavalla varmennettujen alkuperämaata koskevien tietojen kanssa, tehden näin väitteensä selvästi epäuskottavaksi sen suhteen, voidaanko häntä pitää määritelmädirektiivin nojalla kansainvälistä suojelua saavana henkilönä
- f) hakija on esittänyt myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jota ei voida jättää tutkimatta
- g) hakija tekee hakemuksen vain viivyttääkseen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa tai estääkseen sen, mikä merkitsi hänen poistamistaan maasta
- h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen
- i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten tai
- j) hakijan voidaan vakavista syistä 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.

Nopeutettu menettely ei kuulu jäsenvaltioita velvoittaviin artikloihin menettelydirektiivissä, mutta sen osalta artiklassa mainittu luettelo on kuitenkin tyhjentävä. Jäsenvaltiot eivät voi siis näiden lisäksi kansallisesti säätää muista perusteista, mutta kaikkia perusteita ei ole sovellettava, vaikka nopeutettu menettely olisikin käytössä. Menettelydirektiivin 32 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sellaisia perusteettomia hakemuksia koskevissa tilanteissa, joihin pätee jokin nopeutetun menettelyn olosuhteista, katsoa kansallisen lainsäädännön nojalla hakemuksen ilmeisen perusteettomaksi.

Määrittävälle viranomaiselle, eli Suomessa Maahanmuuttovirastolle, nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa sitä, että hakemus on tutkittava ja päätös tehtävä nopeammin kuin ns. normaalimenettelyssä. Menettelydirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee asettaa päätöksen tekemiselle kohtuullinen määräaika. Huomioitavaa nopeutetun menettelyn käyttämisessä on se, että määrittävän viranomaisen tulee tutkia hakemus kuten mikä tahansa hakemus ja todeta se perusteettomaksi. Sen jälkeen menettelyyn voidaan soveltaa nopeutetun menettelyn säännöksiä, jos joku nopeutetun menettelyn peruste täyttyy. Hakemusta ei siis voida koskaan hylätä vain sen vuoksi, että jokin nopeutetun menettelyn peruste täyttyy tilanteessa.

Hakijan kannalta nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa useimmiten käytännössä sitä, että hänellä ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputulosta. Poikkeuksena tähän direktiivissä mainitaan 31.8 artiklan h) kohta, joka koskee tilanteita, joissa henkilö hakee suojelua oleskeltuaan ensin laittomasti maassa jonkin aikaa.

Ulkomaalaislain 104 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ratkaista nopeutetussa menettelyssä, kun hakemus katsotaan ulkomaalaislain 101 §:n nojalla ilmeisen perusteettomaksi. Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi vasta sen jälkeen, kun se on katsottu perusteettomaksi eli hylätty. Hakemusta ei voida koskaan hylätä sen vuoksi, että jokin nopeutetun menettelyn peruste täyttyy sen kohdalla. Osa ulkomaalaislain perusteista käyttää nopeutettua menettelyä liittyy hakemuksen sisältöön, mutta osa liittyy ainoastaan hakijan omaan toimintaan eikä niillä ole liityntää hakemuksen perusteisiin. Hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun vuoksi hakijan omaan toimintaan liittyviä perusteita tulee soveltaa kaikkiin hakijoihin kansalaisuudesta tai turvapaikkaperusteesta riippumatta. Turvapaikkapäätöksessä tulee erikseen perustella millä perusteilla hakemus hylätään ja minkä lainkohdan perusteella hakemus katsotaan ilmeisen perusteettomaksi. Käytettäessä nopeutettua menettelyä Maahanmuuttoviraston on ratkaistava hakemus viiden kuukauden kuluessa sen jättämisestä.

Hakemus voidaan ulkomaalaislain perusteella katsoa ilmeisen perusteettomaksi, jos

- perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;
- hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä:
  - antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja
  - esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä tai
  - tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsisi hänen poistamistaan maasta tai
- hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Suomessa menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn tilanteet on otettu ulkomaalaislakiin melko kattavasti. Menettelydirektiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on yhdessä mm. Maahanmuuttoviraston ja poliisin kanssa selvitetty perusteet, joilla on nähty olevan vaikutusta menettelyn tehokkuuden ja väärinkäytön vähentämisen näkökulmasta ja päätetty ulkomaalaislakiin otettavista perusteista. Vaikutukseltaan vain vähäiseksi arvioituja kohtia ei tällöin katsottu tarpeelliseksi ottaa ulkomaalaislakiin. Nyt asiaa voidaan arvioida uudelleen erityisesti hybrdivaikuttamisen näkökulmasta. Kohdat, joita ulkomaalaislakiin ei ole otettu:

- h) hakija on tullut jäsenvaltion alueelle tai jatkanut siellä oleskeluaan laittomasti ja ilman hyvää syytä joko ei ole ilmoittautunut viranomaisille tai ei ole tehnyt kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta mahdollisimman pian maahantuloonsa liittyvät olosuhteet huomioon ottaen
- i) hakija kieltäytyy noudattamasta velvoitetta suostua sormenjälkien ottamiseen Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten tai
- j) hakijan voidaan vakavista syistä 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.

Direktiivin 31 artiklan 8 kohdan h) alakohta koskee tilannetta, jossa henkilö on tullut maahan laittomasti tai jatkaa oleskeluaan maassa laittomasti. Se koskisi Suomessa käytännössä tilanteita, joissa henkilö tavataan maasta ulkomaalaisvalvonnan tai rikoksen selvittämisen yhteydessä tai muussa yhteydessä ja hän hakee kansainvälistä suojelua vasta tässä vaiheessa. Tällöin on usein kyse turvapaikkamenettelyn väärinkäytöstä, kuten ulkomaalaislain

101 §:n 2 kohdan johdantolauseessa kuvataan. Henkilöllä on ollut aikaa tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ulkomaalaislain 95 §:n mukaisesti maahan tullessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen, mutta hän ei ole toiminut näin vaan on valinnut luvattoman maassa oleskelun. Kyse ei olisi tilanteesta, jossa hakijan maahantuloa ei voida selvittää tai jossa henkilö on oleskellut maassa vain lyhyen ajan ennen hakemuksen tekemistä. Nykytilassa lain ilmeisen perusteetonta hakemusta koskevat kohdat eivät aina kata kaikkia kyseisiä tilanteita, jolloin hakemus ratkaistaan normaalissa turvapaikkamenettelyssä, mikä pitkittää henkilön maassa oleskelua perusteettomasti. Selvityksen kohteena olevan hybrdivaikuttamisen tilanteessa kohdan ottamisella ulkomaalaislakiin ei juurikaan olisi vaikutusta.

Direktiivin 31 artiklan 8 kohdan i) alakohta koskee tilanteita, joissa hakija ei suostu hakemusta rekisteröitäessä antamaan sormenjälkitietojaan, jotta ne voitaisiin liittää tarvittaviin rekistereihin. Eurodac-järjestelmän uudistamista koskevien neuvottelujen aikana on todettu, että tällaisen tilanteen mahdollisuus olisi hyvin teoreettinen Suomessa. Käytännössä hakijan sormenjäljet on aina saatu otettua, vaikka tilanne olisikin pitkittynyt ajallisesti.

Direktiivin 31 artiklan 8 kohdan j) alakohta koskee tilanteita, joissa henkilö vakavasta syistä vaarantaa jäsenvaltion kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä. Tällä hetkellä kyseiset seikat eivät ole peruste ratkaista hakemusta nopeutetussa menettelyssä, mikä on johtanut ajoittain tilanteeseen, ettei tällaisia henkilöitä voida kielteisen turvapaikkapäätöksen jälkeen poistaa nopeasti maasta. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa vakavasta rikoksesta, kuten huumausainerikoksesta tai henkeen ja terveyteen kohdistuneesta rikoksesta, tuomittu hakee kansainvälistä suojelua ennen vapautumistaan vankilasta. Lisäys koskisi direktiivin sanamuodon mukaan vain vakavia syitä, eikä kyseeseen voisi tulla lieviin rikoksiin syyllistyneet henkilöt. Vakavilla kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen liittyvillä syillä voitaisiin tarkoittaa myös tilanteita, joissa henkilö kuuluu esimerkiksi terroristijärjestöön, ja joissa suojelupoliisi olisi antanut lausunnon koskien henkilön maassa oleskelun vaikutuksesta kansalliseen turvallisuuteen. Nyt selvityksen alaisessa tilanteessa, jossa muuttoliikettä käytetään hybrdivaikuttamisen välineenä, kyseisen kohdan ottamisella nopeutetun menettelyn perusteeksi voisi olla merkitystä.

Vaikka kyseisten nopeuttamisperusteiden vaikutukset olisivat vähäiset, niille voisi olla tarvetta ainakin satunnaisesti. Erityisesti viimeksi mainitulla kohdalla, joka koskee sellaisia hakijoita, joiden voidaan katsoa vakavista syistä olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliseen turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Sen ottaminen ulkomaalaislakiin ei muodostaisi merkittävää lisäystä ilmeisen perusteettomien hakemusten määrään, mutta katkaisi paremmin sellaiset tilanteet, joihin nykyisen ulkomaalaislain nopeutetun menettelyn perusteet eivät sovellu ja joissa henkilön nopeampi maasta poistaminen olisi perusteltua. Yhdessä rajamenettelyn kanssa vaikutus olisi suurempi. On huomioitava, että lisäykset

eivät muodostaisi uusia perusteita hylätä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tai mahdollistaisi hakemusten tutkimista säännöksiä oikoen. Kohtien käyttöönotto saattaisi vaatia myös laajempaa lakiteknistä uudelleentarkastelua nopeutetun menettelyn ja ilmeisen perusteettomuuden edellytysten osalta valitun logiikan osalta.

Menettelydirektiivin 33 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tietyissä tilanteissa katsoa, että kansainvälistä suojelua koskevalta hakemukselta puuttuvat tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Tämä tarkoittaa sitä, että hakemusta ei tarvitse tutkia aineellisesti eli jäsenvaltiot eivät ole velvollisia tutkimaan, voidaanko hakijaa pitää henkilönä, joka voi saada kansainvälistä suojelua. Määrittävä viranomainen, Suomessa Maahanmuuttovirasto, tekee kuitenkin aina kaikkien säädettyjen perusperiaatteiden ja takeiden mukaisesti alustavan arvion siitä, onko hakemuksessa perusteita tutkinnan jatkamiselle. Jos perusteita on, hakemus otetaan aineelliseen tutkintaan. Jos perusteita ei ole, hakemukseen voidaan tehdä päätös tutkimatta jättämisestä. Menettelydirektiivin luettelo tilanteista, joissa hakemus voidaan jättää tutkimatta, on tyhjentävä, joten jäsenvaltiot eivät voi sen lisäksi päättää muista edellytyksistä, joiden täytyessä hakemus voitaisiin jättää tutkimatta.

Ulkomaalaislain 103 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos

- hakija on saapunut sellaisesta turvallisesta turvapaikkamaasta, jonne hänet voidaan palauttaa,
- hakija on saapunut sellaisesta turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa,
- hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuunmäärittämisesetuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä,
- hakija on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää tai
- hakija on tehnyt uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Ulkomaalaislaki vastaa pääsääntöisesti menettelydirektiiviä tältä osin.

Hakijan kannalta tutkimatta jättämisellä on sama vaikutus kuin, jos hakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä: hänellä ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hänellä on kuitenkin oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta ja oikeus jäädä odottamaan, kunnes tuomioistuin on tehnyt päätöksen hänen oikeudestaan jäädä odottamaan varsinaisen valitusmenettelyn lopputulosta.

### 3.3.3 Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröiminen ja jättäminen

EU-lainsäädännössä tehdään ero kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen ja jättämisen välillä. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan sitä, kun henkilö ilmaisee ensimmäisen kerran halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Hakemuksen tekemisen jälkeen hakemus rekisteröidään. Hakemuksen jättämisellä taas tarkoitetaan vaihetta, jolloin henkilö jättää muodollisesti hakemuksensa sille viranomaiselle, jolla on kansallisen lain mukaan toimivalta ottaa se vastaan.

Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheiden eli hakemuksen rekisteröimisen ja muodollisen jättämisen tehokas hoitaminen korostuu erityisesti tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä tulee samaan aikaan paljon.

Hakemukset tulee seuloa ja ohjata oikeaan menettelyyn mahdollisimman nopeasti rekisteröimisen jälkeen. Kaikkea seulontaa ei voida tehdä niillä tiedoilla, joita nykyisin rekisteröinnin yhteydessä kirjataan ylös.

Tällä hetkellä Rajavartiolaitos ja poliisi ovat toimivaltaisia rekisteröimään hakemuksen ja ottamaan sen muodollisesti vastaan. Rekisteröintitoimivallan laajentaminen poliisiin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi myös Maahanmuuttovirastolle toisi joustavuutta tilanteisiin, joihin liittyy paljon ennakoimattomuutta. Tämä antaisi mahdollisuuden myös poliisille ja Rajavartiolaitokselle keskittyä ydintehtäviinsä eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseen.

Kuten edellä todetaan, menettelydirektiivi ei rajoita kansallista harkintavaltaa sen suhteen, missä paikoissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan muodollisesti jättää. Direktiivi jättää myös kansallisessa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, jotka rekisteröivät hakemuksen. Komissio on mm. Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ehdottamassaan väliaikaisia hätätoimenpiteitä koskevassa neuvoston päätöksen selitysmuistiossa todennut, että jäsenvaltioilla on jo nyt menettelydirektiivin mukaan mahdollisuus rekisteröidä turvapaikkahakemus ja antaa mahdollisuus sen muodolliseen jättämiseen ainoastaan tietyissä rajan läheisyydessä sijaitsevista rekisteröintipisteistä sekä tätä tarkoitusta varten nimetyissä rajanylityspaikoissa.

Menettelydirektiivin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulee rekisteröidä kolmen työpäivän kuluessa, jos se *tehdään* (siis ilmaistaan ensimmäistä kertaa halu hakea

turvapaikkaa – kyse ei ole vielä muodollisesta hakemuksen jättämisestä) sellaiselle viranomaiselle, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen rekisteröimään tällaisen hakemuksen. Jos hakemus tehdään muille viranomaisille, rekisteröinnin tulee tapahtua kuuden työpäivän kuluessa. Määräajalle annetaan direktiivissä vielä enemmän joustoa sellaisissa tilanteissa, joissa suuri määrä henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tällöin voidaan erikseen lainsäädännössä säätää poikkeuksellisesta 10 päivän rekisteröintiajasta.

Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on *jätettävä* (kyseessä hakemuksen muodollinen jättäminen) poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle, jonka on rekisteröitävä se viipymättä. Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tehdään Maahanmuuttovirastolle, vastaanottokeskuksen, säilöönottoyksikön tai Tullin henkilöstölle, hakija on ohjattava jättämään hakemus poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle ja hakemus on rekisteröitävä kuuden arkipäivän kuluessa. Käytännössä suurin osa kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista rekisteröidään ja jätetään Suomessa samalla, kun hakemus tehdään, koska yleisimmin kansainvälistä suojelua haetaan Suomessa heti rajalle tullessa rajatarkastusviranomaiselta tai sisämaassa poliisilta.

Menettelyn alkuvaiheiden hoitamista (hakemuksen tekeminen, rekisteröinti ja muodollinen jättäminen) samalla hetkellä, saman viranomaisen toimesta, on Suomessa pidetty tehokkaana keinona saada rekisteröityä hakijat ja hakemukset heti henkilöiden ilmoittautuessa ensimmäisen kerran viranomaiselle. Turvapaikanhakijan kannalta on pidetty tärkeänä, että asian saa helposti vireille ja että hakemuksen tekeminen on mahdollista kelloajasta riippumatta. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimipisteitä on enemmän kuin Maahanmuuttoviraston toimipisteitä. Turvapaikkamenettelyllä on myös tärkeitä liittymäkohтия poliisin ja Rajavartiolaitoksen ydintehtäviin, ja menettelyyn voi liittyä esimerkiksi poliisivaltuuksien käyttöä ja turvaamistoimien määräämistä, joita on luonteensa vuoksi pidetty sopivan parhaiten poliisiviranomaisten tehtäväksi.

Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtäviin kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta vastaanottaessa on sovittu kuuluvan asian vireillepano UMA-järjestelmässä, hakemusta ja hakijaa koskevien perustietojen kirjaaminen tietojärjestelmiin sekä henkilöllisyysasiakirjojen tarkastaminen ja tarvittaessa niiden haltuunotto sekä ensimmäisen asteen aitousarviointi. Hakijalle annetaan tässä vaiheessa myös kirjallisesti esitteiden muodossa tietoa turvapaikkamenettelystä ja hänen asemastaan ja oikeuksistaan siinä. Perustietoina kirjaetaan hakijan nimi, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus, kotipaikka, äidinkieli ja tulkkauskieli sekä hakijan esittämä turvapaikkaperuste hyvin lyhyesti. Lisäksi hakijasta otetaan ulkomaalaislain edellyttämät sormenjäljet UMA- ja Eurodac-rekistereihin sekä ulkomaalaislain 131 §:n edellyttämät henkilötuntemerkit Retu-tuntemerkkirekisteriin sekä tehdään



tarvittavat rekisteröinnit ja rekisteritarkistukset (Eurodac, AFIS, UMA, VIS). Varsinainen turvapaikkatutkinta ja turvapaikkaperusteiden selvittäminen on Maahanmuuttoviraston tehtävä.

Erityisesti tilanteessa, jossa maahan saapuu samaan aikaan suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, korostuu alkuvaiheen tehokkuus ja hakemuksen ohjaaminen oikeaan menettelyyn, ns. normaaliin turvapaikkamenettelyyn ja nopeutettuun menettelyyn. Lisäksi rajamenettelyn ollessa käytössä alkuvaiheen seulonnalla on tärkeä rooli. Maahanmuuttovirasto on viime vuosina edelleen kehittänyt tätä hakemusten seulontaa ja suurin osa hakemuksista ohjautuu automaattisesti UMA-järjestelmässä oikeaan jonoon sen perusteella, mitä hakemuksen rekisteröintivaiheessa rekisteriin merkitään. Seulontaa on kehitetty myös yhteistyössä poliisin kanssa. Kaikilta osin seulontaa ei ole kuitenkaan mahdollista tehdä pelkästään niiden tietojen perusteella, joita hakemuksen rekisteröinti- ja jättämävaiheessa poliisi ja Rajavartiolaitos selvittävät. Esimerkiksi osa nopeutetussa menettelyssä ratkaistavista hakemuksista saadaan selville vasta Maahanmuuttoviraston kuullessa hakijaa ensimmäisen kerran.

Erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteissa voisi olla tehokasta, jos Maahanmuuttovirasto hoitaisi hakemusten rekisteröimisen ja jättämisen vaiheet ja pystyisi näin paremmin ohjaamaan hakemukset oikeaan menettelyyn. Tämä antaisi mahdollisuuden myös poliisille ja Rajavartiolaitokselle keskittyä niiden ydintehtäviin eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Tilanteen ollessa sellainen, että valtioneuvoston päätöksellä on päätetty perustaa järjestelykeskus ja hoitaa hakemusten rekisteröinti siellä, ulkomaalaislaki mahdollistaa jo nyt rekisteröintien tekemisen myös Maahanmuuttovirastolle<sup>40</sup>. Ulkomaalaislain kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröintiä koskevien säännösten tarkastelu joustavuuden näkökulmasta voisi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista myös hybridivaikuttamisen tilanteita ajatellen. Tilanteiden ennakoimattomuuden takia on kuitenkin huomioitava, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen sulkeminen kokonaan pois hakemusten rekisteröinneistä ei välttämättä edistäisi joustavuutta käytännöissä. Olisi varmistuttava, että lainsäädäntö edesauttaa mahdollisimman joustavaa käytäntöä.

---

40 Ulkomaalaislain 133 §:n 3 momentin mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen taikka niiden valvonnassa sisäasiainministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta 131 §:n 1 momentissa tarkoitettut henkilötuntomerkit.

## 3.4 Poikkeukselliset tilanteet EU-oikeudessa

Menettelydirektiivi ei sisällä säännöksiä, joilla voitaisiin varsinaisesti poiketa direktiivin velvoittavista säännöksistä.

Äkillisessä joukoittaisessa maahantulossa toteutettavia toimia koskevaa SEUT 78(3) artiklaa on sovellettu vain kahdesti vuonna 2015. Komissio on nyt ehdottanut toimia myös Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, mutta ehdotuksen käsittely on toistaiseksi keskeytetty Puolan vastustettua sitä.

On huomattava, että toimien tavoitteena on ollut auttaa toimien kohteena olevia jäsenvaltioita selviämään velvollisuuksistaan. Valtioita ei ole esimerkiksi vapautettu velvollisuudesta ottaa turvapaikkahakemuksia vastaan.

SEUT 72 artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Tätä poikkeusmahdollisuutta on unionin tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti.

Jäsenvaltion on pystyttävä näyttämään toteen se peruste, jonka nojalla poikkeuksellinen tilanne aiheuttaisi SEUT 72 artiklassa mainitun uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Arvio on aina tehtävä tilannekohtaisesti. Vakavan uhan olemassaoloa saattaisi olla vaikea perustella yksistään turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla.

### 3.4.1 Menettelydirektiivin mahdollistama liikkumavara laajamittaisen maahantulon tilanteessa

Menettelydirektiivi ei sisällä säännöksiä, joilla voitaisiin varsinaisesti poiketa direktiivin velvoittavista säännöksistä. Ainut poikkeustilanne, jonka perusteella direktiivissä jätetään jäsenvaltioille jonkin verran liikkumavaraa, on se, jossa suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti. Liikkumavara liittyy näissä tilanteissa hakemuksen rekisteröintiä ja tutkintaa koskeviin määräaikoihin ja tutkintaa suorittaviin viranomaisiin.

Menettelydirektiivin mukaan hakijoiden on annettava jäädä jäsenvaltioon yksinomaan menettelyä varten, kunnes määrittävä viranomainen on tehnyt päätöksensä. Poikkeus

tähän pääsääntöön voidaan tehdä vain erikseen säädetyissä uusintahakemustilanteissa ja silloin, kun hakija luovutetaan esimerkiksi toiseen jäsenvaltioon eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden nojalla. Laajamittainen maahantulo tai muukaan poikkeustilanne ei muodosta poikkeusta tälle pääsäännölle.

### 3.4.2 Mahdolliset väliaikaiset toimet äkillisessä joukoittaisessa maahantulossa - SEUT 78(3)

SEUT 78(3) on osa turvapaikka-asioita koskevaa yhteistä politiikkaa ja samalla nimenomainen oikeusperusta joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa toimimiselle.

Jäsenvaltioilla ei ole mahdollisuutta toimia yksin tähän artiklakohtaan vedoten, vaan komissiolla on asiassa aloiteoikeus. Neuvosto hyväksyy siinä tarkoitetut toimenpiteet komission ehdotuksesta ja parlamenttia kuultuaan. Kyseisessä kohdassa tarkoitetut väliaikaiset toimenpiteet ovat luonteeltaan poikkeuksellisia. Niitä voidaan ottaa käyttöön vain siinä tapauksessa, että kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhden tai useamman jäsenvaltion turvapaikkajärjestelmälle ongelmia, joiden kiireellisyys ja vakavuus ylittävät tietyn kynnyksen. Hätätilaa ei artiklakohtassa erikseen määritellä. Neuvosto on tehnyt artiklakohtaan nojalla kaksi päätöstä<sup>41</sup> vuonna 2015, joiden tarkoituksena oli vähentää Italiaan ja Kreikkaan kohdistuvaa huomattavaa turvapaikanhakijapainetta erityisesti siirtämällä turvapaikanhakijoita muihin jäsenvaltioihin. Näissä päätöksissä hätätila perusteltiin tilastotietojen ja em. jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien haavoittuvuudesta käytettävissä olleiden tietojen pohjalta.

Unionin tuomioistuin totesi Slovakian ja Unkarin em. neuvoston päätöksiä koskeneeseen kumoamiskanteeseen antamassaan ratkaisussa selkeästi, että neuvostolle annetaan kyseisessä määräyksessä laaja harkintavalta, kun se valitsee toimenpiteitä, joita on mahdollista toteuttaa, jotta yksittäiseen hätätilanteeseen ja sen mahdollisiin muutoksiin voidaan vastata nopeasti ja tehokkaasti. Tuomioistuimen mukaan kyse on pääosin poliittisluonteisista valinnoista ja monitahoisista arvioinneista, jotka on lisäksi tehtävä lyhyessä ajassa.

Kohdan nojalla hyväksytyillä väliaikaisilla toimenpiteillä voidaan lähtökohtaisesti myös poiketa lainsäädäntötoimien säännöksistä, mutta tällaiset poikkeukset on rajattava sekä aineellisen että ajallisen soveltamisalansa osalta siten, että niillä vastataan väliaikaisen välineen avulla nopeasti ja tehokkaasti vain täsmällisesti määritettyyn kriisitilanteeseen.

<sup>41</sup> Neuvoston päätös (EU) 2015/1601, jonka mukaan Italiasta ja Kreikasta siirretään toisiin jäsenvaltioihin 40 000 kansainvälistä suojelua hakevaa ja neuvoston päätös (EU) 2015/1523 ja neuvoston päätös (EU) 2015/1601, jonka mukaan Italiasta ja Kreikasta siirretään 120 000 kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä.

Unionin tuomioistuimien kuitenkin korosti suhteellisuusperiaatteen edellyttävän, että säännöksen tavoitteiden tulee olla toteutettavissa unionin toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.<sup>42</sup>

Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi<sup>43</sup>. Ehdotus on osa unionin yhteisten toimien kokonaisuutta, jolla pyritään vastaamaan Valko-Venäjän toimiin sen välineellistäessä muuttoliikettä poliittisiin tarkoituksiin. Ehdotuksessa on kyse ns. sisäistä ulottuvuutta koskevista toimista erotuksena toimista, jotka on suunnattu suoraan Valko-Venäjää vastaan tai tehdään yhteistyössä muuttoliikkeen lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa Valko-Venäjän toimien kohteeksi joutuneiden Latvian, Liettuan ja Puolan mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä. Ehdotuksella luotaisiin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva hätätilamenettely, jota sovellettaisiin henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Toimet olisivat tilapäisiä, ja tavoitteena on vastata nyt käsillä olevaan akuuttiin tilanteeseen näissä kolmessa unionin ulkorajavaltiossa. Ehdotuksen käsittely on toistaiseksi keskeytetty Puolan vastustettua sitä.

### 3.4.3 Yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus - SEUT 72 artikla

EU-oikeudessa tunnustetaan kansallisen turvallisuuden erityinen merkitys. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Määräys on luonteeltaan julistuksenomainen. Siitä ei voida tehdä yleistä päätelmää, jonka mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäisivät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

42 Yhdistetyt asiat C-643/15 ja 647/15 Slovakian tasavalta ja Unkari v. neuvosto 6.9.2017, kohdat 77, 78, 133, 206-209 oikeustapausta viittausten.

43 (COM(2021) 752 final)

EU:n perussopimukseen sisältyy useita nimenomaisia poikkeusmääräyksiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vastaavia viittauksia on myös EU:n lainsäädännössä.

SEUT 72 artikla sisältyy sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon. Artiklalla on liityntä SEU 4 artiklan 2 kohtaan:

#### SEUT 72 artikla

Tämä osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen ja sitä on tulkittava suppeasti, kuten yleensä poikkeusmääräyksiä.<sup>44</sup> Jäsenvaltion olisi pystyttävä näyttämään toteen se peruste, jonka nojalla laajamittainen maahantulo aiheuttaisi SEUT 72 artiklassa mainitun uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Arvio olisi aina tehtävä tilannekohtaisesti.

Vakavan uhan olemassaoloa saattaisi olla vaikea perustella yksistään turvapaikanhakijoiden määrän kasvulla. Huomioiden Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet mukaan lukien unionin yhteisen turvapaikkajärjestelmän perustana oleva Geneven pakolaisyleis-sopimus, SEUT 72 artiklan pohjalta annetut unionin säännökset sekä unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, näistä ei ole haettavissa tukea johtopäätökselle, jonka mukaan SEUT 72 artikla antaisi Suomelle tai muillekaan jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa velvoitteesta ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Keskeistä on myös se, mikä merkitys artiklan käsitteille ”yleinen järjestys” ja ”sisäinen turvallisuus” on annettava. Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on laajaa harkintavalttaa kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimien osalta, mutta tällöinkin jäsenvaltioilla on velvollisuus kunnioittaa EU:n perussopimuksia. Esimerkiksi arvioidessaan toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot rajoittavat vapaata liikkuvuutta kansallisen turvallisuuden nojalla, tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansallisten tarpeet voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että rajoitusten tulee olla asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Yleisen järjestyksen käsitteen on oikeuskäytännössä kuitenkin katsottu edellyttävän, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Yleisen turvallisuuden osalta

---

44 Poikkeussäännösten suppeasta tulkinnasta ks. esimerkiksi yhdistetyt asiat Euroopan komissio vastaan Puolan tasavalta C-715/17, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta C-718/17 ja Euroopan komissio vastaan Tšekin tasavalta C-719/17 (2.4.2020), k. 144 oikeustapausviitteineen. Puolan tasavalta ja Unkari katsoivat, että niillä oli 72 artiklan nojalla mahdollisuus jättää soveltamatta sisäisiä siirtoja koskeneita neuvoston päätöksiä 2015/1523 ja 2015/1601 tai jompaakumpaa niistä.

merkityksellistä on puolestaan muun muassa se, onko olemassa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Edellytysten täyttymistä olisi arvioitava tapauskohtaisesti<sup>45</sup>. Vaikka esimerkkitapaukset koskevat EU-kansalaisen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja sen rajoittamista, niistä saadaan käsitteiden osalta johtoa myös muihin tilanteisiin.<sup>46</sup> EU-oikeudesta voi myös seurata erilaisia tarkemmin määriteltyjä ehtoja kansallisille rajoitustoimille.

### 3.5 EU:ssa valmisteilla olevaa lainsäädäntöä, jolla voidaan varautua muuttoliikkeen käyttämiseen hybridivaikuttamisen välineenä

Euroopan komissio on vuosien 2020 ja 2021 aikana esittänyt uutta lainsäädäntöä muuttoliikkeen välineellistämiseen sekä kriisi- ja *force majeure*-tilanteisiin vastaamiseksi. Ehdotusten käsittely on edelleen kesken.

Komissio on lisäksi vuoden 2021 lopulla ehdottanut Schengenin rajasäännösten muuttamista. Ehdotus sisältää mm. määritelmän muuttoliikkeen välineellistämisestä sekä toimet, joihin jäsenmaan tulisi näissä tilanteissa ryhtyä.

#### 3.5.1 Komission ehdotus asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final).

<sup>45</sup> Aladzhev, C-434/10, 17.11.2011, k. 35 ja Tsakouridis, C-145/09, 23.11.2010, kohdat 43 ja 44 sekä Jipa, C-33/07 10.7.2008, kohta 23 oikeustapaustapausviitteineen. Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, k. 197 ja 198 oikeustapaustapausviitteineen.

<sup>46</sup> Ks. yllä mainittu julkisasiamiehen ratkaisuehdotus k. 200: ”Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että perusvapauksista – etenkin henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta – annettu unionin tuomioistuimen nykyinen oikeuskäytäntö muodostaa kestävä perustan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteiden tarkasteluun käsiteltävissä asioissa.”

Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Ehdotetuilla toimilla vastataan tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspisteellä tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Kyse on ns. sisäistä ulottuvuutta koskevista toimituksista erotuksena toimituksista, jotka kohdistuvat kolmanteen valtioon tai siellä oleviin henkilöihin. Ehdotuksella ei poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa: komissio painottaa ehdotuksensa selitysmuistiossa, että tämä oikeus on olemassa ja että palautuskiellon periaatetta on kunnioitettava.

Ehdotus sisältää käytännössä samat toimet, jotka sisältyvät komission Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 3 kohdan nojalla antamaan ehdotukseen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. Komission ehdotuksen keskeisin osa ovat poikkeukset tietyistä säännöksistä, jotka sisältyvät menettelyasetusta sekä vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin uudistamista koskeviin komission ehdotuksiin. Toimet ovat seuraavat: 1) määräaika turvapaikkahakemuksen rekisteröinnille voitaisiin pidentää kolmesta päivästä neljään viikkoon; 2) rajamenettelyä voitaisiin soveltaa tietyin edellytyksin kaikkiin hakijoihin; 3) aineelliset vastaanotto-olosuhteet voitaisiin rajata perustarpeisiin, joilla tarkoitetaan ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhoitoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien; sekä 4) paluumenettelyä voitaisiin helpottaa mahdollistamalla poikkeaminen EU-säännöksistä. Ehdotuksessa kuvattua menettelyä olisi siten käytännössä mahdollista soveltaa sekä voimassa olevan, että tulevan sääntelyn puitteissa.

Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säännöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Toimien käyttöönotto edellyttäisi jäsenvaltion pyyntöä ja neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Poikkeuksia voisi soveltaa enintään kuuden kuukauden ajan ja aikaa voitaisiin pidentää enintään toisella kuuden kuukauden jaksolla.

Jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus ottaa käyttöön ehdotuksen mukaisia poikkeuksia, mutta velvoitetta siihen ei ole. Tarkoituksena on määritellä jäsenvaltioiden käytössä oleva liikkumavara ja varmistaa, että menettely on unionin oikeuden ja samalla perusoikeuskirjassa lueteltujen oikeuksien mukaista. Kunkin jäsenvaltio voi päättää, pyytääkö se mahdollisuutta ottaa ehdotuksen mukaisia keinoja käyttöön ja arvioi osaltaan sen, mitä tämä kansallisesti edellyttää hakijoiden oikeuksien toteutumisen kannalta. Suomessa tämä merkitsee velvoitetta tarkastella mahdollisesti käyttöön otettavia kansallisia toimia myös perustuslain edellytysten valossa. Merkityksellisiä ovat perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskeva 7 §, liikkumisvapautta koskeva 9 §, sosiaaliturvaa koskeva 19 §, oikeusturvaa koskeva 21 § ja perusoikeuksien toteutumista koskeva 22 §.

### 3.5.2 Komission ehdotukset asetuksiksi kriisi ja *force majeure* -tilanteisiin ja muuttoliikepaineen tilanteisiin vastaamiseksi

Komissio antoi syyskuussa 2020 ehdotukset asetuksiksi muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisi- ja *force majeure* -tilanteisiin vastaamisesta (COM(2020) 613 final) sekä turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta (COM(2020)610) osana yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevaa säädöskokonaisuutta. Kyseiset ehdotukset eivät sisällä nimenomaisia säännöksiä tai viittauksia muuttoliikkeen välineellistämistilanteeseen vastaamiseksi, vaan ne voivat tulla sovellettaviksi kahdessa erityyppisessä laajamittaisen maahantulon tilanteessa: kriisi ja paine.

On kuitenkin huomattava, että välineellistämistilanne voi tarkoittaa myös laajamittaisen maahantulon tilannetta. Jotta kyseessä olisi kriisi- tai painetilanne, asetusten mukaisten toimien käyttöönotto edellyttää myös sitä, että tilanteella on myös asetuksessa määritelty vaikutukset ko. valtion turvapaikka-, vastaanotto- ja paluujärjestelmälle ja EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnalle (kriisitilanne) tai ko. valtion turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmälle (painetilanne). Ehdotuksessa kuvatuissa tilanteissa yhteisvastuun muotona tulisivat kyseeseen sisäiset siirrot, paluun tukitoimet ja muut tukitoimet, kuten asian tuntija-apu. Kriisitilanteissa olisi mahdollisuus myös poiketa tietyistä normaalitilanteessa sovellettavista unionin turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä.

Vaikka ei ole poissuljettua, että välineellistämistilanne täyttäisi joko kriisi- tai painetilanteen määritelmän, on se kuitenkin epätodennäköistä. Painetilanne saattaisi esimerkiksi tulla kyseeseen, jos välineellistämisen kohdevaltion tilanne on jo valmiiksi erittäin kuormittunut ja suuri määrä uusia hakijoita rasittaa sitä entisestään siten, että tilanne edellyttää määritelmän mukaisesti välittömiä toimia. Tukitoimien käyttöönotto edellyttää kuitenkin aina komission arviota tilanteesta ja komission täytäntöönpanosäädöstä. Oma kysymyksensä myös on, onko välineellistämistilanteissa tarvetta em. asetusten mukaisille yhteisvastuutoimille.

### 3.5.3 Schengenin rajasäännösten muutosehdotus

Komissio antoi 14.12.2021 asetusehdotuksen Schengenin rajasäännösten muuttamisesta (COM(2021) 891 final). Ehdotus sisältää määritelmän muuttoliikkeen välineellistämisestä sekä toimet, joihin jäsenmaan tulisi näissä tilanteissa ryhtyä. Komissio pyrkii uudella sääntelyllä selkeyttämään jäsenmaiden vastuuta ulkorajojen valvonnasta. Myös Euroopan raja- ja merivartiostolle annettaisiin tehtäviä välineellistämistilanteisiin liittyen.

Komissio esittää, että jäsenmaan olisi mahdollista tilanteen niin vaatiessa rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa tai tarvittaessa sulkea rajanylityspaikka. Tällaisiin toimiin turvauduttaessa tulisi kuitenkin huomioida unionin kansalaisten alueelle pääsyoikeus sekä



kansainvälisen suojelun hakemisen turvaaminen. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa jäsenmaan tulisi tehostaa rajojen valvontaa ulkorajalla. Tämän tulisi tapahtua lisäämällä resursseja ja teknistä välineistöä rajalla. Euroopan raja- ja merivartiovirasto voisi tehdä välineellistämistilanteissa jäsenmaata tai tiettyä rajaosuutta koskien haavoittuvuusarvioinnin sekä tehdä sen perusteella suosituksia kyseiselle jäsenmaalle.

Komission ehdotus sisältää myös muutoksia sisäraja-valvonnan palauttamista koskeviin menettelyihin sekä laajennuksia ja selvennyksiä viranomaistoimiin, joita voidaan ottaa käyttöön sisäraja-valvonnan sijaan.

### 3.6 Turvaamistoimet

Ulkomaalaislain mukaan turvaamistoimi voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen vain, jos turvaamistoimi on välttämätön ja oikeasuhtainen ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, tai hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi, täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi.

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön säilöönnoton edellytyksistä säädetään tyhjentävästi EU:n vastaanottodirektiivissä. Jäsenvaltion on siis säädettävä edellytyksistä direktiivin mukaisesti kansallisessa lainsäädännössä. EU:n paluudirektiivissä puolestaan säädetään paluumenettelyjen kohteena olevan kolmannen valtion kansalaisen säilöönnoton edellytyksistä.

Turvaamistoimia koskevan sääntelyn toimivuus tulisi varmistaa myös laajamittaisen maahantulon ja hybridi-vaikuttamisen tilanteessa. Säilöperusteiden osalta ulkomaalaislakiin ei ole mm. otettu suoraan vastaanottodirektiivissä olevaa perustetta, joka mahdollistaa säilöönnoton myös yleisen järjestyksen perusteella. Tälle on aika ajoin arvioitu olevan tarvetta erityisesti tilanteessa, jossa Suomessa olisi suuri määrä hakijoita. Tämä vaatisi kuitenkin koko ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevan systematiikan laajempaa tarkastelua.

Säännöksiä on tarpeen arvioida myös muiden kuin säilöönottoa koskevien turvaamistoimien osalta. Vastaanottodirektiivissä nimenomaisesti edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kansallisessa lainsäädännössä on säännökset myös säilöönoton vaihtoehdoista. Erityisesti asumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella myöhemmässä vaiheessa.

Rajamenettelyn osalta on olennaista, että turvaamistoimia ja hakijoiden liikkumisen rajoittamista koskeva sääntely tukee menettelyn toteuttamista menettelydirektiivin edellyttämällä tavalla ja samalla tarvittaessa mahdollistaa joustavan siirtymisen turvapaikkamenettelystä paluumenettelyyn.

### 3.6.1 Ulkomaalaislaki: turvaamistoimien yleiset edellytykset ja säilöönoton erityiset edellytykset

Ulkomaalaislain 117 a §:ssä säädetään turvaamistoimien yleisistä edellytyksistä. Kyseisen pykälän mukaan turvaamistoimen on oltava välttämätöntä ja oikeasuhtaista 1) ulkomaalaisen maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi, tai 2) hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi, täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Turvaamistoimi voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen vain, jos välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimus sekä jompikumpi näistä turvaamistoimen määrittämisen yleisistä edellytyksistä täyttyy.

Ulkomaalaislain 118–121 a §:ssä puolestaan säädetään niistä turvaamistoimista, joita edellä mainittujen yleisten edellytysten täytyessä voidaan käyttää. Turvaamistoimista vahvin on ulkomaalaisen säilöön ottaminen, jonka edellytyksistä säädetään 121 §:ssä. Säilöönotto on perustuslain 7 §:ssä tarkoitettu vapaudenmenetys. Muut voimassa olevan ulkomaalaislain mukaiset turvaamistoimet eli ilmoittautumisvelvollisuus, velvollisuus luovuttaa matkustusasiakirja tai matkalippu viranomaiselle, vakuuden asettaminen ja asumisvelvollisuus ovat säilöönottoa lievempiä turvaamistoimia ja siten ensisijaisia turvaamistoimia säilöönottoon nähden.

#### 121 § Säilöön ottamisen edellytykset

Jos 118–120 §:ssä tarkoitettut turvaamistoimet eivät ole riittäviä, ulkomaalainen voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa säilöön, jos:

- 1) ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa;
- 2) säilöönotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi;
- 3) ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi;
- 4) ulkomaalainen on säilöönotettuna tehnyt uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen lähinnä maastapoistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai häiritsemiseksi;
- 5) säilöönotto perustuu vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklaan; taikka
- 6) ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Lapsen säilöön ottamisen edellytyksistä säädetään erikseen 122 §:ssä

### 3.6.2 Euroopan unionin lainsäädäntö: vastaanottodirektiivin ja paluudirektiivin turvaamistoimia koskeva sääntely

Kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön säilöönoton edellytyksistä säädetään vastaanottodirektiivin 8 artiklassa. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan kunkin tapauksen yksilöllisen arvioinnin perusteella ottaa hakijan säilöön, jos lievempiä vaihtoehtoisia keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti. Artiklassa myös edellytetään, että jäsenvaltion on säädettävä säilöönoton edellytyksistä kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin säännös on tyhjentävä, muista säilöönoton perusteista ei voida kansallisesti säätää. Direktiivin mukaan hakija voidaan ottaa säilöön ainoastaan (tiivistetysti)

- a. jotta voidaan määrittää tai varmentaa henkilön henkilöllisyys tai kansalaisuus;
- b. jotta voidaan määrittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteet, joita ei voitaisi saada ilman säilöönottoa, erityisesti, jos on olemassa vaara, että hakija pakenee;
- c. jotta menettelyn yhteydessä voidaan tehdä päätös hakijan oikeudesta tulla alueelle;

- d. jos hänet on otettu säilöön palauttamismenettelyn yhteydessä ja on perusteltua uskoa, hakemus on tehty lähinnä viivyttääkseen tai häiritäkseen palauttamispäätöksen täytäntöönpanoa;
- e. silloin kun se on tarpeen kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi;
- f. vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen 28 artiklan perusteella

Suomessa ei ole käytössä rajamenettelyä, minkä johdosta yllä kuvattua c) alakohdan edellytystä ei ole sisällytetty lakiin.

Yllä kuvattu e) alakohta mahdollistaisi säilöönoton kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vuoksi. Voimassa oleva ulkomaalaislain 121 §:n 1 momentin 6 kohta mahdollistaa säilöönoton ainoastaan tilanteessa, jossa ulkomaalaisen henkilökohtaiset ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Pykälän 3 kohta ”ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen” puolestaan vastaisi hallituksen esityksen perustelujen mukaan vastaanottodirektiivin yleinen järjestys perustetta, mutta ollen sitä selvästi täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. Kyseessä on perustelujen mukaan säilöönottoperuste, jossa yhtäältä nimenomaisesti katsotaan olevan peruste turvata maasta poistamisen toteuttaminen ja toisaalta turvata yleisen järjestyksen säilyminen ennen ulkomaalaisen poistamista maasta. Perustelut sääntelylle on esitetty hallituksen esityksessä HE 172/2014 vp (s. 18, 28 ja 29), asiassa on relevantti myös hallituksen esitystä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 45/2014 vp.

Vuosien 2015–2016 kokemukset osoittavat, että peruste säilöönnotolle myös yleisen järjestyksen perusteella saattaisi yksittäisessä tapauksessa olla välttämätön. Vastaanottokeskuksissa oli vuosina 2015–2016 paljon organisoituja häiriötilanteita, joiden selvittämiseen jouduttiin varautumaan usean poliisipartion voimin. Välineellistämistilanteissa mahdollisuus ottaa yleistä järjestystä vaarantava henkilö tällä perusteella säilöön voi olla tärkeää esimerkiksi tilanteessa, joissa Suomessa olisi suuri määrä turvapaikanhakijoita, joiden joukossa vaikuttajavaltio olisi lähettänyt turvapaikanhakijoina myös henkilöitä, joilla ei ole suojelun tarvetta ja joiden tarkoituksena on vain aiheuttaa häiriötä yleiselle järjestykselle niin vastaanottokeskuksissa kuin muutoin yhteiskunnassa.

Paluudirektiivissä 2008/115/EY puolestaan säädetään paluumenettelyjen kohteena olevan kolmannen valtion kansalaisen säilöönoton edellytyksistä. Henkilö voidaan ottaa säilöön palauttamisen valmistelemiseksi ja/tai henkilön poistamiseksi maasta vain, jos muita riittäviä mutta lievempiä keinoja ei voida soveltaa tehokkaasti tietyssä tapauksessa, erityisesti kun

- a. on olemassa pakenemisen vaara; tai
- b. asianomainen kolmannen maan kansalainen välttelee tai vaikeuttaa palauttamisen valmisteluja tai maastapoistamista.

Paluudirektiivin sanamuoto on käytännössä muotoiltu ohjeelliseksi luetteloksi (käytetään sanaa ”erityisesti”). Komission antaman palauttamiskäsikirjan mukaan nämä kaksi konkreettista tapausta kattavat käytännössä ilmenneet yleisimmät skenaarit, jotka oikeuttavat säilöönnoton palauttamisen valmistelemiseksi ja toteuttamiseksi. Palauttamiskäsikirjassa myös nimenomaisesti todetaan, että säilöönnottoa ei toteuteta yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä: Sen mukaan paluudirektiiviin ei sisälly säilöönnoton voimassa pitäminen tai laajentaminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, eivätkä jäsenvaltiot saa käyttää maahanmuuttoon liittyvää säilöönnottoa maastapoistamista varten eräänlaisena lievänä vankeusrangaistuksena. Maastapoistamiseen liittyvän säilöönnoton ensisijaisena tarkoituksena on varmistaa, etteivät palautettavat vaaranna palaamisveloitteen toteutumista pakenemalla.

Paluudirektiivin 18 artiklassa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus tilanteessa, jossa palautettavien kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuri määrä aiheuttaa jäsenvaltion säilöönottolaitoksen tiloille tai sen hallinto- tai oikeusviranomaisen henkilöstölle odottamattoman suuria rasitteita, olla soveltamatta kolmea säilöönnottoon liittyvää säännöstä: i) velvoite viipymättä suorittaa säilöönnoton laillisuuden tutkinta, ii) velvoite käyttää säilöönnotossa ainoastaan erityisiä laitoksia ja iii) velvoite tarjota erillisiä majoitustiloja perheille riittävän yksityisyyden takaamiseksi. Muista direktiivin säännöksistä ei voida poiketa. Jos jäsenvaltio haluaa mahdollisuuden soveltaa tätä lauseketta, sen tulee saattaa se asianmukaisesti ja etukäteen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Komissio antoi 12.9.2018 ehdotuksen paluudirektiivin uudistamiseksi (COM (2018) 634 final). Neuvosto on jo hyväksynyt ehdotuksesta saavutetun osittaisen yleisnäkemyksen lukuun ottamatta rajamenettelyä koskevaa sääntelyä, joka siirrettiin sittemmin paktin yhteydessä, syyskuussa 2020 annettuun menettelyasetuksen muutosehdotukseen. Euroopan parlamentin kannanmuodostus direktiivistä on kesken, eikä kolmikantaneuvotteluja näin ollen ole aloitettu.

Komission ehdotukseen sisältyy uusi säilöönnottoperuste, jonka mukaan kolmannen maan kansalainen voidaan ottaa säilöön, kun hän on vaaraksi yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai valtion turvallisuudelle. Vastaava peruste sisältyy jo voimassaolevaan vastaanottodirektiiviin sekä sitä koskevaan muutosehdotukseen. Paluudirektiivin uudistuksella myös selkiytettäisiin pakenemisen vaaran olemassaolon määrittämistä säätämällä sitä indikoivista seikoista nykyistä yksityiskohtaisemmin.

Yllä mainittujen direktiivien säilöönottoa koskeva sääntely on sisällytetty ulkomaalaislain turvaamistoimia koskevaan sääntelyyn. Hallituksen esityksessä HE 172/2014 vp myös täsmennetään, että kansallisessa sääntelyssä tarkoituksena on säilyttää jo aiemmin voimassa olevassa laissa omaksuttu rakenne, jonka mukaan säilöön ottamisen edellytykset koskevat lähtökohtaisesti kaikkia ulkomaalaisia, vaikka erityisesti keskisessä ja eteläisessä Euroopassa kansainvälisen suojelun hakijoita ja muita ulkomaalaisia koskevat eri säännökset. Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomessa ei ole tarpeen säätää kahta erillistä säilöönoton järjestelmää, koska kaikille ulkomaalaisille on tarkoitus antaa periaatteessa yhtä hyvä asema vapaudenriistotilanteissa (HE 172/2014 vp s. 27).

Harkittaessa säilöönoton edellytyksiä koskevan sääntelyn täydentämistä on huomattava, että asiaa ei voi tarkastella yksinomaan vertaamalla vastaanottodirektiivin luetteloa ja 121 §:ssä säädettyjä säilöönoton erityisiä edellytyksiä. Voimassa olevan turvaamistoimia sääntelyn lähtökohtana on, että toimet ovat välttämättömiä 117 a §:ssä kuvattujen tavoitteiden toteutumiseksi. Esimerkiksi säilöönoton mahdollistaminen tavoitteena turvata yleistä järjestystä vaatisi laajempaa tarkastelua koko turvaamistoimia koskevan ulkomaalaislain systematiikan osalta. Mahdollisessa jatkotyössä voidaan kuitenkin arvioida, onko muutos mahdollista ja tarkoituksenmukaista toteuttaa lisäämällä yleinen järjestys nykyiseen kehykseen, joka edellyttää ensin turvaamistoimien yleisten edellytysten täyttymistä.

### 3.6.3 Muut turvaamistoimet ja turvapaikanhakijoiden mahdollisuus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella

Edellä kuvattujen direktiivien määräykset koskevat ainoastaan säilöönottoa. Ne eivät siten rajoita jäsenvaltioiden mahdollisuuksia säätää säilöönottoa lievemmistä turvaamistoimista. Vastaanottodirektiivissä myös nimenomaisesti edellytetään jäsenvaltioiden varmistavan, että kansallisessa lainsäädännössä on säännökset säilöönoton vaihtoehdoista, joita ovat esimerkiksi säännöllinen ilmoittautuminen viranomaisille, asianmukaisen rahavakuuden asettaminen tai velvollisuus pysytellä määrättyssä paikassa. Esimerkiksi asumisvelvollisuutta koskevassa hallituksen esityksessä HE 133/2016 vp käsitellään myös tämän velvoitteen käytettävyyttä laajamittaisen maahantulon yhteydessä ja suhteessa rajamenettelyyn (s. 17–18).

Suomessa ei pääsääntöisesti rajoiteta kansainvälistä suojelua hakevan mahdollisuutta itse valita sitä, majoittuuko hän vastaanottokeskuksessa vai järjestääkö hän majoituksensa itse. Poikkeuksen muodostavat turvaamistoimena määrättävä asumisvelvoite ja säilöön ottaminen sekä rekisteröintivaiheen lyhyt majoittuminen järjestelykeskuksessa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Käytännössä valtaosa hakijoista majoittuu vastaanottokeskuksissa ainakin turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa.

Asumisvelvollisuutta koskevassa hallituksen esityksessä HE 133/2016 vp todetaan, että asumisvelvollisuutta on pidettävä perustuslain 9 §:n mukaisena liikkumisvapauden rajoituksena. Sisäministeriössä on arvioitu, että asumisvelvollisuuden soveltaminen on kuitenkin jäänyt vähäiseksi erityisesti siksi, ettei sillä katsota olevan tarpeeksi vaikutusta, jos turvaamistoimen kohteena olevan henkilön riski paeta tai estää muuten palautus on kohonnut. Ulkomaalaislain 120 a §:n mukaisessa asumisvelvollisuudessa kansainvälistä suojelua hakenut ulkomaalainen voidaan määrätä asumaan nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä yhdestä neljään kertaa vuorokaudessa. Asumisvelvollisuuteen määrätyn henkilön on siis asuttava ja pääasiassa oleskeltava nimetyssä vastaanottokeskuksessa, mutta asumisvelvollisuus ei estä häntä poistumasta vastaanottokeskuksesta ja oleskelemasta sen ulkopuolella ilmoittautumiskertojen välisenä aikana. Ulkomaalaislain 120 b §:n mukaisessa lapsen asumisvelvollisuudessa asumisvelvollisuuteen määrätyn lapsen on sen sijaan oleskeltava vastaanottokeskuksen alueella ja hän tarvitsee erillisen luvan poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Lapsen asumisvelvollisuuden määrittämiseen sovelletaan säilöön ottamisesta päättämisestä ja tuomioistuinkäsittelystä säädettyjä menettelyjä.

Asumisvelvollisuuden muuttaminen edellä esitettyä lapsen asumisvelvollisuutta vastavaksi voisi osaltaan vähentää tarvetta varsinaisille säilöönottoyksiköille ja muutoksella voisi olla synergiaetuja mahdollisen paluudirektiivin 18 artiklan mukaisissa tilanteissa, joissa palautettavia ja vielä turvapaikkaprosessissa olevia henkilöitä olisi paljon ja molempien näiden ryhmien liikkumista olisi tarve rajoittaa. Tällöin asumisvelvollisuus muuttuisi vaikutuksiltaan pitkälti säilöön ottamisen kaltaiseksi ja saattaisi muuttua ainakin pitkäaikaisena toimenä ongelmallisen syvälle käyväksi puuttumiseksi henkilön liikkumisvapauden, joka lähestyy jo vapauden riistoa merkitykseltään.

Jatkotyössä voisi arvioida asumisvelvollisuuden soveltamisen laajentamista koskemaan myös muita kuin turvapaikanhakijataustaisia ulkomaalaisia. Tähän voisi olla tarvetta paluuprosessin sujuvuuden varmistamiseksi myös tilanteissa, joissa maahan tulisi kansainvälistä suojelua hakevien ohella suuressa määrin sellaisia henkilöitä, jotka eivät täytä maahantulon tai maassa oleskelun edellytyksiä.

Vastaanottodirektiivissä säädetään kansainvälistä suojelua hakevan asuinpaikasta ja liikkumisvapaudesta. Direktiivin 7 artiklan pääsäännön mukaan hakijat voivat liikkua jäsenvaltion koko alueella tai tämän jäsenvaltion heille osoittamalla alueella. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi kuitenkin päättää hakijan asuinpaikasta yleisen edun, yleisen järjestyksen tai tarvittaessa hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa sujuvan käsittelyn perusteella. Artiklan 3 kohdan nojalla jäsenvaltio voi säätää siitä, että aineellisten vastaanottoetuuksien saamisen edellytyksenä on kyseisessä asuinpaikassa asuminen.

Turvaamistoimia koskevan sääntelyn toimivuus tulee varmistaa myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Jatkotyössä voisi tarkastella erityisesti asumisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä.

Jäsenvaltioilla on menettelydirektiivin mukaan mahdollisuus säätää kansallisesti, että jäsenvaltion rajalla tai kauttakulkualueella tehdyt turvapaikkahakemukset voidaan tietyissä tapauksissa tutkia sisällöllisesti näissä paikoissa ja tehdä niistä päätös ennen, kun hakijan maahantulosta on tehty päätös. Tässä niin kutsutussa rajamenettelyssä hakija pidetään rajalla tai kauttakulkualueella ja päätös tulee tehdä neljän viikon kuluessa. Vaikka henkilö on näissä tilanteissa fyysisesti jäsenvaltion alueella ja on sen lainkäyttövallan piirissä, menettelyn luonteeseen kuuluu, että hänen ei vielä katsota saapuneen jäsenvaltion alueelle. Menettelydirektiiviin myös sisältyy nimenomainen säännös siitä, että hakijan on annettava tulla kyseisen jäsenvaltion alueelle, jos päätöstä ei ole tehty direktiivin mukaisessa neljän viikon määräalassa. Tällöin hänen hakemuksensa käsitellään direktiivin muiden säännösten mukaisesti. Näin ollen voidaan kysyä, soveltuuko hakijaan esimerkiksi vastaanottodirektiivin 7 artiklan liikkumisvapautta koskeva säännös.

Ulkomaalaislain 40 §:n 3 momentin mukaan ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi. Lain 41 §:n mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Liikkumisvapaudesta säädetään myös perustuslain 9 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on puolestaan vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Tämän pohjalta turvapaikanhakija lähtökohtaisesti nauttii perustuslain 9 §:n mukaisesta liikkumisvapaudesta. Koska hakijan ei rajamenettelyssä katsota saapuneen jäsenvaltion alueelle, voidaan kuitenkin kysyä, ulotuuko 40 ja 41 §:ssä säädetty myös näihin tilanteisiin.

Hallituksen esityksen HE 133/2016 vp perustuslakia koskevassa arvioinnissa viitataan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan vapaudenmenetyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen välisessä erossa on kyse toimenpiteen voimakkuuden ("intensity") arvioinnista. Arvioinnissa on otettava huomioon sen kohteen yksilölliset olosuhteet sekä toimenpiteen luonne, kesto, vaikutukset ja toimeenpanon tapa (mm. *Stanev v. Bulgaria*, 36760/06, § 115). Tapauksessa *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (47287/15) EIT käsitteli ensimmäistä kertaa turvapaikanhakijoiden pitämistä kauttakulkualueella, joka sijaitsee kahden sopimusvaltion välisellä maarajalla. Valittajia pidettiin Unkarin ja Serbian välisellä rajalla Röszen kauttakulkuvyöhykkeellä turvapaikkahakemusten käsittelyyn kuluneen ajan eli 23 päivää. EIT katsoi, ettei kauttakulkualueella oleskelua voitu pitää EIS 5 artiklan tarkoittamana vapaudenriistona, vaikka valittajien pääsy Unkariin estettiin, heidän oli mahdollista poistua Serbian puolelle. Lisäksi valittajat olivat saapuneet alueelle oma-aloitteisesti. EIT totesi tuomiossaan, että arvioitaessa eroa liikkumisvapauden



rajoituksen sekä vapaudenriiston välillä tulee lähestymistavan olla ”käytännöllinen ja realistinen” ottaen huomioon nykyiset olosuhteet ja haasteet. Lisäksi tulee huomioida valtioiden oikeus valvoa rajojaan sekä estää maahantulosäännösten kiertäminen. EIT otti huomioon, että Unkarin rajalla oli käynnissä tilanne, jossa alueelle pyrki suuri määrä turvapaikanhakijoita ja siirtolaisia. EIT arvioi vapaudenriistoa neljän kriteerin perusteella: i) valittajien yksilöllinen tilanne ja heidän valintansa; ii) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; iii) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja valittajien nauttima menettelyllinen suoja; sekä iv) valittajien kokemien tai heille asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä. EIT:n mukaan valittajat olivat saapuneet raja-alueelle oma-aloitteisesti ja heillä oli realistinen mahdollisuus palata Serbiaan ilman suoraa uhkaa heidän hengelleen tai terveydelleen, eikä näin ollen ollut tosiasiallisesti kyse 5 artiklassa tarkoitettusta vapaudenriistosta.

Myös unionin tuomioistuin on arvioinut sitä, milloin turvapaikanhakijoiden tai kolmansien maiden kansalaisten, joista on tehty palauttamispäätös, sijoittamisessa kauttakulkualueelle on tosiasiasa kyse vastaanottodirektiivissä ja paluudirektiivissä tarkoitettusta säilöönnotosta. Kyse oli Unkarin käytännöstä pitää em. henkilöitä Röszken kauttakulkuvyöhykkeelle Serbian ja Unkarin rajalla. Tuomioistuin katsoi asiassa olevan kyse em. direktiivissä tarkoitettusta säilöönnotosta, koska kyseessä on suljettu ja rajattu alue, jossa kolmansien valtioiden kansalaisilla oli velvollisuus pysyä ja jonka sisällä heidän liikkumistaan rajoitetaan ja valvotaan. Heillä ei myöskään ollut käytännössä mahdollisuutta poistua alueelta laillisesti Unkarin alueelle tai kyseisessä tapauksessa esimerkiksi Serbiaan. Lisäksi poistuminen Serbiaan olisi merkinnyt sitä, että kyseisessä tapauksessa valittajat olisivat menettäneet mahdollisuutensa saada Unkarista pakolaisasema. (yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, k. 226-231)

Jos rajamenettely päätetään ottaa kansallisesti käyttöön, olennaista on, että myös turvaamistoimia ja hakijoiden liikkumisen rajoittamista koskeva sääntely tukee rajamenettelyn toteuttamista menettelydirektiivin edellyttämällä tavalla ja samalla mahdollistaa joustavan siirtymisen turvapaikkamenettelystä paluumenettelyyn. Säilöönnoton tarvetta voidaan vähentää (mahdollisen rajamenettelyn tilanteissa) myös teknisin ratkaisuin, esimerkiksi suunnittelemalla käsittelyä odottavien hakijoiden tilat niin, että sieltä määräysten vastaisesti pois pyrkivät voidaan havaita helposti.

## 3.7 Muutoksenhaku

Kaikista kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä on oikeus hakea muutosta tuomioistuimelta.

EU-lainsäädäntö asettaa raamit myös muutoksenhakua koskevalle kansalliselle sääntelylle.

Muutoksenhakuaikaa tässä asiaryhmässä on viime vuosien aikana lyhennetty ja palautettu taas vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaista 30 päivää, koska muutoksenhakuajan lyhentämisellä ei ole katsottu olevan nopeuttavaa vaikutusta valitusten kokonaiskäsitelyaikaan.

### 3.7.1 EU-oikeudellinen perusta

EU:n menettelydirektiivissä säädetään myös muutoksenhakumenettelyistä. Direktiivin mukaan pääsääntö on, että jäsenvaltioiden on varmistettava hakijoille oikeus tehokkasiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa muutoksen hakemiseksi kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen. Tehokkaiden oikeussuojakeinojen on sisällettävä sekä tosiseikkojen että oikeudellisten seikkojen *ex nunc* -tutkiminen kaikilta osin ainakin muutoksenhakumenettelyissä ensimmäisessä oikeusasteessa.

Valituksen tekemiselle annettavan määräajan tulee menettelydirektiivin mukaan olla kohtuullinen ja sellainen, ettei se tee muutoksenhakuoikeuden käyttämistä mahdottomaksi tai liian vaikeaksi. Rajamenettelyn osalta voidaan säätää myös siinä tehtyjen päätösten uudelleentarkastelusta viran puolesta. Menettelydirektiivi mahdollistaa myös sen, että jäsenvaltiot voivat säätää määräajasta, jonka kuluessa tuomioistuimen on tutkittava valitus.

Pääsääntö on, että hakijoilla on oikeus jäädä jäsenvaltioon odottamaan tuomioistuimen päätöstä. Tästä pääsäännöstä voidaan kuitenkin säätää poikkeuksia tietyissä nopeutetun menettelyn ja tutkimatta jättämisen tapauksissa. Tällöinkin hakijalla on oltava oikeus pyytää erikseen tuomioistuimelta oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan varsinaiseen valitukseen tehtävää päätöstä.

Myös EU:n primäärioikeudessa tunnustetaan tehokkaan oikeussuojan merkitys, mukaan lukien tarvittavat muutoksenhakukeinot ja oikeus puolueettomaan tuomioistuimeen (ks. SEU 19 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla).

### 3.7.2 Oikeus hakea muutosta

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Prosessuaalinen oikeusturva edellyttää oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa. Muutoksenhakuoikeus on keskeinen yksilön oikeusturvan toteuttamiskeino. Kansainvälistä suojelua koskeva päätös tulee perustuslain 21 §:stä johtuvan velvoitteen vuoksi voida saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (PeVL 16/2000 vp, s. 4).

Ulkomaalaislain (301/2004) 13 luvussa on säännökset muutoksenhausta. Lain 190 §:n mukaan lain nojalla tehtyihin mm. kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Muutoksenhausta sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019, HOL). Ulkomaalaislain 196 §:n mukaan hallinto-oikeuden päätökseen mm. kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus antaa luvan. Valitusluvan myöntämisen edellytykset ovat ulkomaalaislaissa hieman ankarammat kuin HOL:issa.

Pääsääntöisesti päätöstä käännättämisestä ei saa kansainvälistä suojelua koskevan asian yhteydessä panna täytäntöön, ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Ulkomaalaislain 201 §:ssä on kuitenkin poikkeuksia lainvoimaisuuden edellytyksestä täytäntöönpanon yhteydessä kansainvälistä suojelua koskevien nopeutettujen menettelyjen osalta.

Ulkomaalaislain mukaisissa valitusasioissa noudatetaan HOL:in mukaista 30 päivän valitus-aikaa. 1.9.2016 voimaan tulleella muutoslalla 646/2016 ulkomaalaislakia muutettiin kuitenkin niin, että valitusaika hallinto-oikeuteen lyhennettiin 21 päivään ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivään.

Perustuslakivaliokunta totesi tästä muutoksesta lausunnossaan PeVL 24/2016 vp – HE 32/2016 vp, s. 4, muun ohessa seuraavaa: ”Riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että perusja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat.”

Ulkomaalaislain mukaisiin valitusasioihin palautettiin kuitenkin 30 päivän määräaika sekä hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa 15.7.2021 voimaantulleella muutoslilla 737/2021, jolla muutoslilla 646/2016 säädetyt tavanomaista lyhyempää valitusaikaa koskevat säännökset kumottiin. Asiaa koskevan hallituksen esityksen, HE 247/2020 vp, s. 7, mukaan asiaan liittyvissä useissa eri selvityksissä oli arvioitu, että valitusaikojen lyhentämisen ei todettu tehostaneen tai nopeuttaneen valitusasioiden käsittelyä. Lyhyempien valitusaikojen oli arvioitu hankaloittaneen prosessia ja aiheuttaneen lisätyötä, koska valitukset olivat joissain tapauksissa laadultaan huonompia kuin aiemmin ja niitä piti täydentää aikaisempaa useammin.

Lakivaliokunta totesi mietinnössään LaVM 11/2021 vp – HE 247/2020 vp, s. 6, että yhdenvertaisuus- ja oikeusturvanäkökohdat puoltavat sitä, että turvapaikkapäätösten valitusaika on yhdenmukainen muiden asiaryhmien kanssa. Normaali valitusaika edistää myös valituksen laatimista ajoissa ja laadukkaasti. Muutoksen voidaan siten arvioida sujuvoittavan asian tuomioistuinkäsittelyä. Myös hallintovaliokunta arvioi lausunnossaan HaVL 19/2021 vp – HE 247/2020 vp, s. 4, että nykyistä pidempi valitusaika parantaa mahdollisuuksia laatia valitukset perusteellisemmin siten, ettei valitusten täydentämistä tarvittaisi. Tämän arvioidaan sujuvoittavan asian käsittelyä tuomioistuimessa ja saattavan turvapaikka-asiat yhdenmukaiseen asemaan muihin asiaryhmiin verrattuna edellyttäen, että tuomioistuimilla on asianmukaiset resurssit valitusten käsittelyyn.

Tätä taustaa vasten muutoksenhakuajan lyhentämisellä ei ole katsottu olevan nopeuttavaa vaikutusta valitusten kokonaiskäsittelyaikaan. Tuomioistuinten asianmukaisten resurssien turvaamisella on olennaisempi merkitys valitusten kokonaiskäsittelyaikaan kuin muutoksenhakuajien lyhentämisellä. Riittävä muutoksenhaku-aika on merkityksellistä oikeusturvan saatavuuden osalta myös siltä kannalta, että valittajalla olisi myös tosiasiallinen mahdollisuus saada riittävästi tarvitsemaansa oikeusapua ja tulkkauspalveluja valituksen tekemistä varten.

### 3.8 Toimiva paluujärjestelmä

Paluujärjestelmän toimivuudella olisi merkittävä vaikutus tilanteessa, jossa maahan pyrki suuri määrä ulkomaalaisia laittomasti tai turvapaikanhakijoina. Paluita ja palauttamista koskevaa käytännön toimintaa on kehitettävä sekä kansallisesti että EU-tasolla yhteistyössä kolmansien maiden kanssa.

Kansalliseen lainsäädäntöön liittyen on tunnistettu tarve kehittää paluun tukijärjestelmää. Taustalla ovat LAMA-ohjelman yhteydessä tehdyt selvitykset, komission suositus laajentaa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää myös muihin kuin turvapaikanhakijataustaisiin henkilöihin sekä tarve mahdollistaa EU:n taholta saatavan tuen täysimääräinen hyödyntäminen.

### 3.8.1 Paluiden haasteet

Turvapaikkajärjestelmän toimivuus edellyttää, että ne henkilöt, jotka eivät ole oikeutettuja kansainväliseen suojeluun, pystytään poistamaan maasta. Paluiden toimivuus olisi erityisen tärkeää tilanteessa, jossa maahan saapuisi suuri määrä henkilöitä laittomasti tai turvapaikanhakijoita, jotka saisivat nopeasti kielteisen turvapaikkapäätöksen ja maastapoistamispäätöksen. Esimerkiksi rajamenettelyn toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että kielteisen päätöksen saaneet hakijat pystytään nopeasti poistamaan maasta.

Tällä hetkellä paluujärjestelmän toimivuudessa on joitakin haasteita. EU-tasolla on arvioitu, että vain noin kolmasosa paluupäätöksen saaneista henkilöistä palaa kotimaahansa. Vastaavaa kansallista tarkkaa arviota ei ole saatavilla, mutta myös Suomessa on ulkomaalaisia, jotka ovat saaneet maastapoistamispäätöksen, mutta heitä ei pystytä poistamaan maasta. Esimerkiksi vuonna 2015–2016 kansainvälistä suojelua hakeneita, yhä ilman oleskelulupaa Suomessa oleskelevia henkilöitä on maassa noin 3 000.

Keskeisin haaste on tiettyjen kolmansien maiden riittämätön yhteistyö palautuksissa. Ulkomaan kansalaisen palauttaminen edellyttää, että vastaanottava valtio, eli useimmiten hänen kotimaansa, suostuu ottamaan hänet vastaan. Lähes kaikki kolmannet maat ottavat vastaan ne kansalaisensa, jotka palaavat vapaaehtoisesti, eli haasteet koskevat erityisesti ei-vapaaehtoisia, viranomaistoimia edellyttäviä palautuksia. Paluuyhteistyötä haasteellisten kolmansien maiden kanssa edistetään sekä kahdenvälisesti että olemalla aktiivinen paluuyhteistyöhön liittyvissä EU-tason keskusteluissa. Paluita voidaan edistää myös vapaaehtoisen paluun järjestelmää kehittämällä ja tehokasta palautusten täytäntöönpanoa tukemalla. Myös turvapaikkamenettelyiden toimivuus, erityisesti käsittelyn kesto, liittyy paluiden tehokkuuteen, ja paluujärjestelmän kehittäminen onkin sekä kansallisesti että EU-tasolla nähtävä osana laajempaa turvapaikka- ja maahanmuuttojärjestelmän kehittämisen kokonaisuutta.

### 3.8.2 Takaisinottovelvoite ja paluuyhteistyön edistäminen

Jokaisella valtiolla on velvollisuus ottaa vastaan omat kansalaisensa. Tämä velvoite on kansainvälisessä tapaoikeudessa tunnustettu ja huomioitu esimerkiksi kansainvälisessä ilmailualan sopimuksessa (Chicagon sopimus) vuonna 1944. Takaisinottovelvoite on siis voimassa riippumatta siitä, onko Suomella tai EU:lla tietyn kolmannen maan kanssa asiasta erillistä sopimusta. Takaisinottosopimusten ensisijainen tarkoitus on sopia palauttavan ja vastaanottavan valtion takaisinottoon liittyvistä käytännön prosesseista ja velvoitteista. Takaisinottosopimuksilla ei sovita niistä perusteista, joilla palauttava valtio tekee päätöksen palauttamisesta.

Palautukset onnistuvat sujuvammin, kun niistä on sovittu joko oikeudellisesti sitovalla takaisinottosopimuksella tai epävirallisemmalla järjestelyllä. Takaisinottovelvoite mainitaan myös joissakin laajemmissa EU:n ja tietyn valtion tai alueen kanssa tekemissä yhteistyötä koskevilla sopimuksissa.

Suomi on palautusten osalta samojen haasteiden edessä kuin muutkin EU-maat. Tarve tehostaa paluita ja edistää palautusyhteistyötä on tunnustettu EU-tasolla ja huomioitu esimerkiksi Eurooppa-neuvoston päätelmissä. EU-tason keskusteluihin osallistuminen on Suomen kannalta erittäin tärkeää, koska käytännössä oikeudellisesti sitovat takaisinottosopimukset neuvotellaan EU:n toimesta. Myös epävirallisempien palautusyhteistyön järjestelyiden osalta EU:n yhtenäisyyden säilyminen on tärkeää. Suomi on ollut aktiivinen EU-tason keskusteluissa erityisesti Suomelle keskeisten maiden osalta.

Yksittäisten palautusten onnistumisessa keskeisessä roolissa ovat Suomen viranomaisten toimivat yhteistyösuhteet palautusten kohdemaihin ja niiden edustustoihin. Paluuyhteistyötä edistetään jatkuvasti Suomen viranomaisten toimesta käymällä keskusteluja niiden maiden kanssa, joiden kanssa yhteistyössä on haasteita.

### 3.8.3 Paluiden edistäminen paluun tukijärjestelmää kehittämällä

Vapaaehtoinen paluu on aina ensisijainen vaihtoehto ja viranomaistoimiin ryhdytään vasta, jos henkilö vastustaa maastapoistamista tai maastapoistamisen varmistamiselle on muu peruste. Vapaaehtoista paluuta myös tuetaan avustuksella, jota voidaan nykyisessä paluun tukijärjestelmässä myöntää kansainvälistä suojelua hakeneelle kolmannen maan kansalaiselle, tilapäistä suojelua saaneelle ja ihmiskaupan uhrille, jolla ei ole kotikuntalain mukaista kotipaikkaa Suomessa, sekä oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n nojalla saaneelle. Käytännössä suurin tukea saava ryhmä ovat turvapaikanhakijataustaiset palaajat. Avustuksella pyritään sekä kannustamaan vapaaehtoiseen paluuseen että tukemaan palaajan kestävää uudelleenkotoutumista kotimaahansa.

Nykyinen paluun tukijärjestelmä vakiinutettiin lainsäädäntöön vuonna 2015 tehdyllä vastaanottolain muutoksella. Avustuksen myöntämisen edellytykset ja tuen suuruuteen vaikuttavat seikat on määritetty vastaanottolaissa ja sisäministeriön asetuksessa. Tuolloin luotu järjestelmä perustuu kansallisesta budjetista maksettavaan avustetun vapaaehtoisen paluun tukeen, jonka toimeenpanosta on vastannut pääasiassa IOM. EU:n raja- ja merivartiovirasto (Frontex) toimivaltuudet ovat sittemmin laajentuneet kattamaan jäsenvaltioiden tukemisen vapaaehtoisissa paluissa.

Paluun tukijärjestelmää kehittämällä voitaisiin edistää palaajien kestävästä paluusta ja uudelleenkotoutumista. Nykyistä järjestelmää voitaisiin yksinkertaistaa ja joustavoittaa ja tuen kohderyhmää päivittää niin, että avustus kohdentuisi nykyistä paremmin paluun kestävyden kannalta sitä eniten tarvitseville. Laittoman maassa oleskelun ja maahantulon torjuntaohjelman (LAMA-ohjelma) yhteydessä tunnistettiin tarve laajentaa avustetun vapaaehtoisen paluun ohjelman kohderyhmää paluun edesauttamiseksi ja päätettiin arvioida, ketkä uuteen kohderyhmään kuuluisivat ja tehdä tarvittavat muutokset lainsäädäntöön. Myös Euroopan komissio on suosittanut Schengen-evaluoinnin yhteydessä Suomea luomaan avustetun vapaaehtoisen paluun järjestelmän myös muille kuin turvapaikanhakijataustaisille palaajille. LAMA-ohjelmassa on sovittu myös uudelleenkotoutumisen keinojen, kuten paluutukien, kansallisesta kehittämisestä.

Lisäksi voitaisiin mahdollistaa EU:n tarjoamien tukimuotojen täysimääräinen käyttö ja tämän myötä saada aikaan taloudellisia säästöjä. Frontex ottaa kesällä 2022 vastuulleen paluu- ja uudelleenkotouttamisverkosto ERRIN:n tehtävät ja tämän uudistuksen osana Frontex alkaa tarjota jäsenvaltioille mahdollisuutta osoittaa vapaaehtoiset palaajat sen yhteiseen uudelleenkotouttamistuen ohjelmaan. Ohjelma tarjoaa palaajille suoraan Frontexin budjetista maksettavaa vapaaehtoisen paluun avustusta, jota ei voida nykyisen lainsäädännön puitteissa huomioida kansallisesta budjetista maksettavan avustuksen määrässä. Myös EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston (AMIF) merkittävästi lisääntyneen rahoituksen entistä parempaa hyödyntämistä voitaisiin edistää tukijärjestelmän oikeudellisen kehyksen päivityksellä.

## 4 Rajaturvallisuuden ylläpitäminen

### 4.1 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Rajavartiolaki sisältää säännökset rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta sekä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille.

Rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta päättää valtioneuvosto. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Rajavartiolaissa ei ole nimenomaista sääntelyä rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta eikä siitä, mitä säännöksiä ja toimivaltuuksia sovelletaan sisärajavälön aikana.

Rajavartiolain 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta. Rajanylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön<sup>47</sup> 2 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Ulkorajoilla tarkoitetaan Suomen ja EU- tai Schengen-alueeseen kuulumattoman valtion välisiä rajoja. Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Jatkotyössä voi olla tarpeen arvioida tarkemmin erittäin kiireellisiä tilanteita koskevaa päätöksentekomenettelyä.

Rajavartiolain 16 §:ssä ei säädetä nimenomaisesti rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Kuitenkin Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, *rajanylityspaikkasopimus*) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa

<sup>47</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä.



vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Covid-19-pandemian aikana vuosina 2020–2022 valtioneuvosto on päätöksillään rajoittanut rajanylitysmuunnetta ulkorajoilla myös ilman, että rajanylityspaikkaa olisi kokonaan suljettu. Tämä on katsottu mahdolliseksi, koska rajanylitysmuunnenteen rajoittaminen on rajanylityspaikan sulkemista lievempi toimenpide. Rajavartiolain 16 §:n sääntelyä olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista tarkistaa tältä osin. Myös ylimmät laillisuusvalvojat ovat katsoneet, että sääntelyä olisi tarpeen täsmentää<sup>48</sup>.

Pykälän 2 momentin mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Pykälässä tai sen esitöissä ei nimenomaisesti todeta, riittääkö edellä mainittujen oikeuksien turvaamiseksi se, että Suomen ulkorajalla on ainoastaan tietty rajoitettu määrä rajanylityspaikkoja, joilla mainittuja oikeuksia voi käyttää.

Suomen ja toisen EU- tai Schengen-valtion välisillä rajoilla (sisäraja) ei ole normaalitilanteessa rajavalvontaa eikä rajanylityspaikkoja, vaan sisärajat voi ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa säädetään rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan vuoksi. Rajavartiolain 15 §:ssä säädetään sisärajavälön palauttamista koskevasta menettelystä Suomessa. Pykälän mukaan asiasta päättää lähtökohtaisesti valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Päätöksentekoa koskeva menettely on katsottu pääosin toimivaksi. Valtioneuvosto on tehnyt covid-19-pandemian aikana useita sisärajavälön koskevia päätöksiä, joissa on myös rajoitettu EU:n vapaata liikkuvuutta. Tällaisesta ei kuitenkaan ole nimenomaista sääntelyä rajavartiolaissa. Laissa ei myöskään säädetä siitä, mitkä muut säännökset ja toimivaltuudet tulevat sovellettaviksi sisärajavälön aikana. Rajavartiolaissa on useita säännöksiä, joita sanamuotonsa perusteella sovelletaan vain ulkorajoilla.

---

48 [OKV/61/10/2020](#) ja [EOAK/3257/2020](#)

## 4.2 Rajavyöhykettä koskeva sääntely

Rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle. Rajavyöhykkeellä oleskelu on luvanvaraista. Rajavartiolaki sisältää säännökset, joiden mukaan rajavyöhykelupa voidaan tietyin edellytyksin peruuttaa, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Rajavartiolaki ei mahdollista estelaitteiden ja -rakennelmien rakentamista muualle rajan läheisyyteen kuin raja-aukon reunaan.

Rajavartiolain 7 luku sisältää rajavyöhykettä koskevat säännökset. Lain 49 §:n mukaan rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen valvomiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavyöhykettä ei voida perustaa sisärajalle.

Rajavyöhykkeellä oleskelu on luvanvaraista. Lain 52 §:n mukaan rajavyöhykelupa annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johtuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luvassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiselle.

Rajavartiolain 54 §:n 4 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä muun kuin rajavyöhykkeellä asuvan tai siellä elinkeinoa harjoittavan henkilön rajavyöhykelupa voidaan peruuttaa enintään kuukaudeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Sääntelyä voidaan pykälässä säädettyjen edellytysten täytyessä soveltaa myös laajamittaisen maahantulon tilanteissa ja siten ehkäistä muuta tarpeetonta liikkumista rajavyöhykkeellä.

Rajavartiolain 50 §:n mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Säännös ei mahdollista estelaitteiden tai -rakennelmien pystyttämistä muualle rajan läheisyyteen kuin raja-aukon reunaan edes poikkeuksellisissa tilanteissa.

## 4.3 Tekninen valvonta

Rajavartiolaitoksella on rajavartiolain mukaan oikeus tekniseen valvontaan rajan läheisyydessä, Suomen merialueella sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä. Oikeudesta tekniseen valvontaan säädetään lisäksi eräissä muissa laeissa. Toimivaltuus on kuitenkin asiallisesti ja alueellisesti rajoitettu. Teknistä valvontaa ei ole esimerkiksi mahdollista suorittaa yleisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajan läheisyydessä.

Yhteiskunnan digitalisoituminen asettaa haasteita tekniselle valvonnalle, mutta tarjoaa siihen myös uusia keinoja. Teknisen valvonnan avulla on mahdollista kohdentaa viranomaisten henkilöresursseja tarkoituksenmukaisiin kohteisiin sekä ennalta ehkäistä luvatonta toimintaa.

Rajavartiolain 29 §:n mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus rajavalvonnan toteuttamiseksi kohdentaa teknistä valvontaa rajan läheisyydessä, Suomen merialueella sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä muualle kuin rikoslain (39/1889) 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan piiriin kuuluvaan alueeseen. Myös aluevalvontalaissa ja merenkulun turvatoimilaissa (laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004)) säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta tekniseen valvontaan. Sääntely on asiallisesti ja alueellisesti rajoitettua. Teknistä valvontaa ei ole esimerkiksi mahdollisuus suorittaa yleisesti rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikoilla tai muilla rajavartiolain 20 §:ssä tarkoitetuilla alueilla.

Yhteiskunnan digitalisoituminen asettaa haasteita tekniselle valvonnalle, mutta toisaalta se tarjoaa siihen myös uusia keinoja. Teknisen valvonnan avulla on mahdollista kohdentaa viranomaisten henkilöresursseja sellaisiin tehtäviin, jotka vaativat nimenomaan ihmisen toimenpiteitä. Tekninen valvonta parantaa myös varautumista kulloiseenkin tehtävään tilanteen vaatimalla varustuksella ja henkilöstökokoonpanolla. Ennalta ilmoitettu tekninen valvonta on myös omiaan ennalta ehkäisemään erilaista luvatonta toimintaa sekä tukemaan erilaisten tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä.

Rajavartiolain 29 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos saa asettaa teknistä laitteistoa teknistä valvontaa varten rajavyöhykkeellä sekä rajanylityspaikalla ja sen välittömässä läheisyydessä ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa. Rajavyöhykkeen ulkopuolella teknistä laitteistoa voidaan ilman maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan lupaa

asettaa vain tilapäisesti, enintään kolmeksi kuukaudeksi. Sisärajoilla ei ole rajavyöhykettä. Voimassa olevan sääntelyn mukainen teknisen tilapäisen valvonnan ajallinen kesto ei vastaa sisärajavalonnan väliaikaisen palauttamisen enimmäiskesto.

Merenkulun turvatoimilain 17 §:n 2 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada sataman pitäjältä ja laivaisännältä käyttöönsä kyseisessä laissa tarkoitettuun suomalaisen sataman turvatoimialueelle tai suomalaiseen alukseen sijoitetun jatkuvasti kuvaa välittävän tai kuvaa tallentavan teknisen laitteen valvontamateriaali, jos laissa tarkoitettu turvataso 1 tai 2 on asetettu. Myös muilla toimijoilla, kuten rajanylityspaikkana toimivan lentoaseman, sataman tai rautatieaseman toiminnasta vastaavilla tahoilla, on kamera-valvontalaitteita käytössään. Laissa ei ole sääntelyä Rajavartiolaitoksen oikeudesta saada käyttöönsä tällaista valvontamateriaalia.

Teknisessä valvonnassa kertyvän kuvan ja äänen käyttämisestä automaattiseen tunnistamiseen säädetään rajavartiolain 31 §:ssä ja teknisen valvonnan tietojen käsittelystä muutoin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019). Teknisen valvonnan sääntelyn mahdollisen kehittämisen yhteydessä on varmistettava myös tämän sääntelyn ajantasaisuus.

## 4.4 Radiotekninen valvonta

Erilaisten radioteknisten sähkömagneettisia aaltoja lähettävien laitteiden hyödyntäminen on merkittävästi lisääntynyt. Laitteita hyödynnetään myös rajanylitysten yhteydessä.

Rajavartiolaitoksella ei ole radiotekniseen valvontaan liittyviä nimenomaisia toimivaltuuksia.

Rajaturvallisuuden kannalta merkityksellisiä ovat erilaiset kansalaisten käyttöön tarkoitettut ja langatonta tekniikkaa hyödyntävät valvontajärjestelmät ja -kamerat, koiratutkat kameroineen ja etäyhteyksineen, miehittämättömät ilma-alukset ja alukset erilaisine kameroineen ja teknologioineen sekä monipuolistuva esineiden internet erityyppisine sensoreineen. Erilaisten radioteknisten laitteiden hyödyntäminen on merkittävästi lisääntynyt. Myös luvattomat rajanylittäjät käyttävät tai kantavat mukanaan lähes poikkeuksetta erilaisia sähkömagneettisia aaltoja lähettäviä laitteita. He myös hyödyntävät erilaisia päätelaitteilla käytettäviä karttasovelluksia suunnistaessaan valtakunnan rajan yli ja reittivalinnoissaan.

Rajavartiolaitoksella ei ole nimenomaisia toimivaltuuksia, jotka mahdollistaisivat radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen, radiolaitteiden tai muiden radiotaajuisia sähkömagneettisia aaltoja tuottavien laitteiden paikantamisen, tunnistamisen ja seurannan sekä kerätyn tiedon käyttämisen. Radioteknisellä valvonnalla olisi lisäarvoa erityisesti rajojen valvonnassa. Ennalta ilmoitettu radiotekninen valvonta olisi omiaan ennalta ehkäisemään luvaton toimintaa. Teknologian merkitys turvallisuuden rakentamisessa korostuu laajoilla harvaan asutuilla alueilla.

Riittävä valvonnan taso olisi mahdollista saavuttaa valvomalla radiotaajuisia signaaleja lähettävien laitteiden määrää, lajia ja sijoittumista erikseen määriteltävillä rajan läheisillä alueilla ja erityisesti rajavyöhykkeellä, jossa liikkuminen on luvanvaraista. Teknologia mahdollistaisi alueella asuvien ja pysyvästi työskentelevien, kotirauhan piiriin kuuluvien sekä muiden valvonnalta rajoitettujen alueiden rajaamisen valvonnan ulkopuolelle. Mahdollisuus hyödyntää ulko- ja sisärajoilla ihmisten liikkumista koskevia analyysejä valvonnan tukena antaisi nopeaa tilannekuvaa esimerkiksi rajanylityksistä rajanylityspaikkojen väliseltä alueelta. Muodostuvan tilannekuvan avulla muuta valvontaa voitaisiin suunnata mahdollisimman tehokkaasti. Radiotaajuuksiin perustuvan tilannekuvan rakentaminen ja ylläpito olisi nykyisiin teknisiin valvontajärjestelmiin nähden huomattavasti kustannustehokkaampaa sekä nopeammin siirrettävää. Radiotekninen valvonta olisi myös mahdollista ulottaa nykyistä teknisen valvonnan aluetta laajemmalle alueelle. Toimivaltuus mahdollistaisi Rajavartiolaitoksen henkilöstövoimavarojen kohdentamisen sellaisiin toimenpiteisiin, joissa vaaditaan ihmisen toimenpiteitä.

Mahdollisen radioteknistä valvontaa koskevan sääntelyn tulisi sisältää säännökset valvonnassa tarvittavien laitteiden sijoittamisesta sekä valvonnasta ilmoittamisesta. Sääntelyvaihtoehtojen arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomiota yksityisyyden suojaan ja muihin perusoikeuksiin liittyvien näkökulmien tunnistamiseen ja tasapainoiseen huomioimiseen. Koska toimintaympäristön muutos on nopeaa, sääntelyn tulisi olla teknologianeutraalia.

## 4.5 Liikenteen rajoittaminen

Rajavartiolaissa on säännökset vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä ja rajoittamisesta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä. Raideliikenteen osalta ei ole vastaavaa sääntelyä.

Rajavartiolain 38 b §:n mukaan sisäministeriö voi enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan kieltää vesiliikenteen tai rajoittaa sitä rajoitetulla Suomen aluevesien osalla ja

Saimaan kanavalla, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä. Rajaturvallisuutta välittömästi vaarantavassa kiireellisessä tilanteessa päätöksen voi tehdä sen alueellisen rajavartiolaitoksen päällikkö, jonka toimialuetta asia pääosin koskee. Alueellisen rajavartiolaitoksen päällikön päätöksestä on viipymättä ilmoitettava sisäministeriölle, joka voi päättää vesiliikenteen keskeytyksen tai rajoituksen jatkamisesta tai lopettamisesta. Kiireellisessä tilanteessa päätöksenteko hallintoyksikön päällikön tasolla saattaa viivästyttää operatiivisten tehtävien välitöntä toimeenpanoa.

Laissa ei ole säännöksiä raideliikenteen tilapäisestä kieltämisestä tai rajoittamisesta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä. Mahdollisuus myös raideliikenteen rajoittamiseen tietyin edellytyksin vahvistaisi esimerkiksi hybridivaikuttamisen tilanteissa Rajavartiolaitoksen henkilökunnan työturvallisuutta, turvaisi Rajavartiolaitoksen tehtävien toteuttamista ja pienentäisi tilanteesta ulkopuolisille aiheutuvaa vaaraa.

## 4.6 Maahantuloedellytysten selvittäminen

Henkilön maahantuloedellytykset arvioidaan rajatarkastuksessa. Rajatarkastajat tekevät päätöksen joko maahan päästämisestä tai maahantulon estämisestä.

Henkilöllä on velvollisuus olla läsnä maahantuloedellytyksiä koskevassa tutkinnassa enintään 12 tuntia kerrallaan. Laissa ei ole sääntelyä siitä, millä keinoin henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa, jos maahantuloedellytysten selvittäminen kestää yli 12 tuntia.

Schengenin rajasäännöstön II osastossa säädetään ulkorajojen valvonnasta. Osasto sisältää säännökset muun muassa maahantuloedellytyksistä sekä rajanylittäjille tehtävistä rajatarkastuksista. Rajatarkastajat arvioivat henkilöiden maahantuloedellytykset heidän saapuessaan rajanylityspaikalle ja tekevät päätöksen joko maahan päästämisestä tai maahantulon estämisestä. Kun rajavalvonta on väliaikaisesti palautettu sisärajoille, sovelletaan sisärajoilla Schengenin rajasäännöstön 32 artiklan mukaan ulkorajavalvontaa koskevan II osaston asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.

Rajavartiolain 27 §:ssä säädetään rajatapahtumaa sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevasta tutkinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan tutkittava henkilö on velvollinen olemaan tutkinnassa (esimerkiksi rajatarkastuksessa) enintään 12 tuntia kerrallaan. Tutkinta voi kokonaisuutena kestää pidempään kuin 12 tuntia. Laissa ei ole sääntelyä siitä,

millä keinoin henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa pitkäkestoisessa tutkinnassa tutkintatoimien välissä. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa on mahdollista, että henkilön maahantulon edellytyksiä ei ehditä selvittää 12 tunnin kuluessa.

## 4.7 Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laiteetsintä

Nykyaikaisessa yhteiskunnassa yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamasta materiaalista ja asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa.

Ilman rikosepäilyä suoritettavasta laite-etsinnästä tarvittavien asiakirjojen löytämiseksi ei ole sääntelyä. Laite-etsinnästä olisi merkittävää hyötyä sekä rajavalvonnan yhteydessä että turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä.

Rajavartiolain 28 §:n mukaan rajavartiomiehellä on Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetun rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus ilman rikosepäilyä ottaa tilapäisesti haltuunsa asiakirjoja ja tavaroita sekä tarkastaa ja kohdistaa niihin etsintä Schengenin rajasäännösten edellyttämässä laajuudessa. Nykyaikaisessa yhteiskunnassa yhä suurempi osa ihmisten mukanaan kuljettamasta materiaalista ja asiakirjoista on pelkästään sähköisessä muodossa. Laite-etsinnällä puututaan merkittävästi etsinnän kohteen yksityisyydensuojaan. Tämän vuoksi siinä noudatettavista menettelyistä ja sen edellytyksistä säädetään pakkokeinolaissa (806/2011). Edellä mainittua rajavartiolain sääntelyä ei siten voida sellaisenaan soveltaa rajanylittäjän mukana olevaan sähköiseen aineistoon, jos sen tarkastaminen edellyttää laite-etsintää. Rajatarkastajalla ei ole ilman rajanylittäjän vapaaehtoisuutta juurikaan keinoja tarkastaa esimerkiksi sitä, sisältyykö rajanylittäjän mukana kulkevaan sähköisessä muodossa olevaan tietoon seikkoja, jotka osoittavat rajanylittäjän esimerkiksi vaarantavan Suomen yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Analogisen, paperilla olevan tiedon merkitys on asian selvittämisen kannalta käytännön tasolla koko ajan vähäisempi.

Henkilöitä, jotka rikkovat maahan saapuessaan rajanylittämistä koskevia säännöksiä, epäillään lähtökohtaisesti valtionrajarikoksesta (rikoslain 17 luvun 7 §). Valtionrajarikoksen tutkinnan yhteydessä on mahdollista suorittaa pakkokeinolaissa säädetty laiteetsintä. Valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan rikoslain mukaan tuomita ulkomaalaista, joka

pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa Suomessa. Turvapaikanhakijaa koskevaa rikostutkintaa ei siten lähtökohtaisesti ole perusteltua jatkaa, eivätkä rikostorjunnan toimivaltuudet ole tällöin enää käytettävissä. Näin ollen matkustusasiakirjansa tarkoituksella hävittäneen tai matkareittiään salaamaan pyrkivän henkilön osalta ei voida saada selvitystä mahdollisesta sähköisestä aineistosta, vaikka rikostutkinnasta saatujen kokemusten perusteella tietoa käytännössä olisikin usein saatavilla.

Tällaisessa tilanteessa kyse ei myöskään välttämättä ole enää rajavalvonnasta, etenkin, jos turvapaikkahakemuksen rekisteröinti tapahtuu muualla kuin rajanylityspaikalla tai raja-alueella esimerkiksi laajamittaisen maahantulon vuoksi. Erityisesti muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa on erityisen tärkeää saada selville, kuka tulija on ja millä perusteella hän on pyrkimässä Suomeen. Turvapaikkahakemuksia vastaanottavilla ja käsittelevillä viranomaisilla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan hyvin rajoitetut toimivaltuudet selvittää kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden taustoja, jos henkilöllä on esittää vain vajavaiset tiedot henkilöllisyydestään ja maahantulonsa perusteista.

Menettelydirektiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia hakijan ja hänen mukanaan olevat tavarat. Myös EU:ssa käsitelyssä olevaan asetusehdotukseen kolmansien valtioiden kansalaisten seulonnan ulkorajoilla<sup>49</sup> sisältyy säännös, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat säätää tällaisista toimivaltuuksista kansallisessa lainsäädännössään.

## 4.8 Humanitaarisen avun antaminen rajavyöhykkeellä

Humanitaarisen avun antaminen rajavyöhykkeellä on voimassa olevan lainsäädännön nojalla mahdollista kaikissa tilanteissa.

Rajavartiolain 52 §:n mukaan rajavyöhykkeellä oleskelu ja muu toiminta on luvanvaraista. Pykälän 2 momentin mukaan rajavyöhykelupa annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johtuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luvassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tilanteessa, jossa henkilöitä saapuisi maahan

49 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta, COM(2020) 612



myös rajanylityspaikkojen ulkopuolelta, voi olla tarve humanitaarisen avun antamiseen rajavyöhykkeellä. Tämä voidaan katsoa pykälässä tarkoitetuksi muutoin hyväksyttäväksi syyksi antaa rajavyöhykelupa. Lain 60 §:n mukaan rajavyöhykelupa voidaan kiireellisissä tapauksissa antaa myös suullisesti.

## 4.9 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi

Poliisilaki ja pelastuslaki sisältävät säännökset yksityisten tahojen velvollisuudesta luovuttaa tietyin edellytyksin viranomaisen käyttöön omaisuutta. Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslakia lukuun ottamatta vastaavaa sääntelyä.

Velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa palveluja, jos se olisi välttämätöntä, tukisi Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamista.

Rjavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslain (1145/2011) 11 §:ää lukuun ottamatta säännöksiä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Poliisilain 9 luvun 3 §:n mukaan jokainen on velvollinen päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia tietyissä tilanteissa. Pykälän mukaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen on päällystään kuuluvan poliisimiehen määräyksestä annettava poliisiin käyttöön täyttä korvausta vastaan kohtuullisessa määrin elintarvikkeita, viestintävälineitä, kuljetus- ja työvälineitä sekä muita tarvittavia laitteita ja aineita. Vastaavan kaltainen säännös on pelastustoimen osalta pelastuslain (379/2011) 36 §:ssä.

Velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa palveluja, jos se olisi välttämätöntä, tukisi Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamista.

## 4.10 Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajan läheisyydessä

Rajavartiolaitos huolehtii rajavartiolain mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimitilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Toimivaltuus puuttua häiriötilanteisiin olisi hyödyllinen myös rajavyyhykkeellä esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteissa.

Rajavartiolain 20 §:n mukaan Rajavartiolaitos huolehtii yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimitilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Tehtävään liittyvistä toimivaltuuksista säädetään lain 32, 32 a ja 33 a §:ssä. Rajavartiolaissa on säännökset myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä poliisin pyynnöstä sekä kiiretilanteissa myös itsenäisesti tietyin edellytyksin. Rajavyöhyke ei suurilta osin kuulu rajavartiolain 20 §:ssä tarkoitettuihin alueisiin. Toimivaltuus puuttua häiriötilanteisiin myös rajanylityspaikkojen ulkopuolisilla rajaosuuksilla esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteissa olisi kuitenkin hyödyllinen.

## 4.11 Vakavat rajaturvallisuuden häiriötilanteet

Rajanylityspaikkojen väliaikaisella sulkemisella tai rajanylitysliikenteen rajoittamisella (rajavartiolain 16 §) voidaan ohjata turvapaikanhakijoita jättämään turvapaikkahakemus vain tietyillä rajanylityspaikoilla huomioiden Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön linjaukset.

Turvapaikanhakijoiden maahanpääsy voidaan estää, jos tilanne täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaiset edellytykset siitä, että turvapaikanhakijat valitsevat ilman hyväksyttävää syytä olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa.

Jos toiminta täyttää aluevalvontalain soveltamisedellytykset, viranomaisten käytettävissä ovat kaikki aluevalvontalaissa säädetyt toimivaltuudet. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toimenpiteiden on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Mahdollisiin lievempiin järjestyshäiriöihin rajanylityspaikalla tai rajan läheisyydessä voidaan puuttua viranomaisten voimassa olevin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimivaltuuksin.

Kussakin tilanteessa on tehtävä tapauskohtainen oikeudellinen arvio soveltuvista toimivaltuuksista.

Edellä on kuvattu mahdollisuutta sulkea rajanylityspaikka väliaikaisesti tai rajoittaa rajanylityskennettä. Tällaisilla päätöksillä voidaan ohjata turvapaikanhakijoita jättämään turvapaikkahakemus vain tietyillä rajanylityspaikoilla. Laissa ei kuitenkaan ole nimenomaista sääntelyä siitä, että Suomi voisi päättää ottaa turvapaikkahakemuksia vastaan tilapäisesti vain tietyissä paikoissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan henkilöiden maahantulo voidaan estää, jos turvapaikanhakijat valitsevat ilman hyväksyttävää syytä olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkivät ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa (N.D. ja N.T. v. Espanja 8675/15 ja 8697/15).

Hyvin vakavissa maahanmuuton välineellistämisen tilanteissa voidaan joutua arvioimaan Suomen oikeutta turvata Suomen yhteiskunta- ja oikeusjärjestys, kansallinen turvallisuus, alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus tai kansanterveys suhteessa ihmisten oikeuteen hakea turvapaikkaa missä tahansa valtakunnan rajalla. Rajaturvallisuuden vaarantumisen voi aiheuttaa hybrdivaikuttamisen tilanteessa monen tekijän kokonaisuus, joista muuttoliikkeen välineellistäminen on vain yksi. Oikeudellinen arvio on tehtävä yksittäistapauksessa käsillä olevat seikat huomioiden.

Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Alueellisen koskemattomuuden valvonnalla tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa ensisijaisesti Suomen rajoilla aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Alueellisen koskemattomuuden turvaamisella tarkoitetaan aluevalvontaviranomaisten voima- tai muita toimenpiteitä alueloukkauksen estämiseksi tai torjumiseksi. Aluevalvontalaissa säädetään muun muassa sotilaiden ja sotilasajoneuvojen sekä valtionilma-alusten ja valtionalusten maahantulosta ja maassaolosta. Aluevalvontalaki sisältää myös säännökset tunnuksettomasta sotilaallisesta

ryhmästä, jolla tarkoitetaan sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa.

Aluevalvontalain 6 luvussa säädetään aluevalvontaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Aluevalvontaviranomaisia ovat sotilas-, rajavartio-, poliisi- ja tulliviranomaiset sekä niiden aluevalvontaan määrätyt virkamiehet. Liikenne- ja viestintävirasto toimii aluevalvontaviranomaisena toimialallaan. Lain 25 §:n mukaan aluevalvontaviranomaisella on aluevalvontalaissa säädettyä tehtävää suorittaessaan oikeus antaa huomautus ja tarvittaessa varoitus sille, joka rikkoo tai on vaarassa rikkoa lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lain 31–33 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä ja niistä varoitamisesta. Ääritilanteissa kyse voi olla myös sotilaallisten voimakeinojen käytöstä.

Lain 34 §:n mukaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi. Tällöin on tarvittaessa käytettävä sellaisia 33 §:ssä tarkoitettuja voimakeinoja (sotilaalliset voimakeinot), joita toiminnan vaarallisuus ja muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Toimenpiteeseen ryhtymisestä on viipymättä ilmoitettava puolustusministeriölle. Vihamielisellä toiminnalla tarkoitetaan muun muassa vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän oikeudettomasti Suomen alueeseen kohdistamaa tai Suomen alueella toimeenpanemaa aseellista sotilaallista toimintaa (2 momentin 1 kohta) ja vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän aseistetun sota-aluksen tai sotilasilma-aluksen taikka vieraan valtion tai tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän sotilasajoneuvon tuloa Suomen alueelle aluevalvontaviranomaisen antamasta varoituksesta huolimatta (2 momentin 2 kohta).

Kansainvälisessä oikeudessa on melko laajasti hyväksytty, että valtiolla on Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan (SopS 1/1956) 51 artiklan nojalla puolustautumisoikeus myös silloin, kun valtio on joutunut ei-valtiollisen tunnuksettoman aseellisen ryhmän hyökkäyksen kohteeksi. Puolustautumisoikeuden käyttö edellyttää, että hyökkäys mittasuhteiltaan ja vaikutuksiltaan vastaa valtion asevoimien tekemää hyökkäystä. Kansainvälisessä oikeudessa on katsottu, että valtio on kansainvälisesti vastuussa hyökkäysteosta, jos sen ovat toimeenpanneet 1) valtion asevoimat, vaikka vailla tunnuksiakin, tai 2) aseelliset ryhmät, jotka a) toimivat valtion määräyksestä tai sen b) ohjauksessa ja valvonnassa tai joiden toiminnasta c) valtio ottaa vastuun itselleen. Tunnuksettomuudella ei ole myöskään teon oikeudenvastaisuutta poistavaa vaikutusta. Tunnusten puuttuminen voi kuitenkin vaikeuttaa syyksiluettavuutta, jos hyökkääjää ei tunnisteta eikä mikään valtio tunnusta toimintaa omakseen.

Alueloukkaukset ja niiden torjunta eivät pääsääntöisesti muodosta Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan 51 artiklan tarkoittamaa valtion puolustusvoimien käyttämistä, vaan kyse on normaalisti pienimuotoisemmasta reagoinnista kansainvälisen tapaoikeuden vastaiseen valtiosuvereniteetin loukkaukseen. Tällainen sotilaallinen voimankäyttö voi kuitenkin laajentua varsinaiseksi aseelliseksi selkkaukseksi, jos se esimerkiksi ylittää hyökkäyssitteiden tunnusmerkistön.

Sodan oikeussääntöjen eli aseellisissa selkkauksissa sovellettavan humanitaarisen oikeuden keskeisiin periaatteisiin kuuluu ns. erotteluperiaate (principle of distinction), jonka mukaan siviilikohteet ja sotilaskohteet sekä siviilit ja taistelijat on erotettava toisistaan. Erotteluperiaatteen nojalla riittää, että taistelijat voidaan erottaa siviileistä ja muista suojelemaan nauttivista henkilöistä. Siviilihenkilöillä on vuoden 1949 Geneven IV sopimuksen (SopS 7 ja 8/1955) ja tätä täydentävän vuoden 1977 I lisäpöytäkirjan (SopS 81 ja 82/1980) nojalla erityinen suojeleminen aseellisen valtioidenvälisen selkkauksen aikana, ellei siviilihenkilö ryhdy ottamaan välittömästi osaa vihollisuuksiin. Taistelutoimiin ryhtynyt siviili menettää toimintansa seurauksena suojellun erityisasemansa ja on asevoiman käytön sallittu kohde.

Vieraan valtion varustaessa suuren maahantulijajoukon aseilla tai muilla voimankäyttövälineillä tulee arvioitavaksi, täyttyykö tilanteessa aluevalvontalain vastaisen toiminnan tai muun sellaisen kansallista turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan tunnusmerkistö, jonka perusteella yhteiskunnan turvallisuuden suojaamisen intressiä täytyy punnita suhteessa maahantulijan oikeuteen jättää turvapaikkahakemus kohtaamalleen rajavartiomiehelle tai poliisille missä tahansa, jos turvapaikkahakemusten jättäminen on turvattu määrättyissä paikoissa asianmukaisesti. Käytännössä kynnys tilanteen arvioimiseksi aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvaksi tilanteeksi on kuitenkin korkea.

Vastaavasti Suomella voi olla normaaliolojen häiriötilanteissa ennen poikkeusolojen toteamista ja valmiuslain soveltamisen aloittamista intressi estää turvapaikanhakijoiden virran suuntautuminen alueille, jotka ovat esimerkiksi puolustusvalmiuden kannalta sensitiivisiä tai turvapaikanhakijoille vaarallisia. Tämän tyyppisissä tapauksissa tulee arvioitavaksi, voidaananko turvapaikanhaku ohjata pois edellä mainitun tyyppisiltä alueilta ja edellyttää turvapaikkahakemusten jättämistä vain sellaisilla Rajavartiolaitoksen tai poliisin osoittamilla paikoilla, joilla se on turvallista vallitsevissa tilanteissa toteuttaa. Mahdollisilla rajoituksilla ei kuitenkaan saa muodostaa tosiasiallista estettä hakea Suomesta turvapaikkaa, vaan oikeus turvapaikan hakemiseen tulee turvata Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä edellytetyllä tavalla.

Turvapaikkahakemusten vastaanoton rajoittamista vain tiettyihin pisteisiin voidaan joutua arvioimaan myös alueellisen koskemattomuuden turvaamisen tai puolustusvalmiuden kohottamisen tilanteissa, joissa turvapaikkahakemusten vastaanottoon varatut Rajavartiolaitoksen resurssit on kohdennettava sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin. Lisäksi voi tulla arvioitavaksi, voidaanko turvapaikkahakemusten vastaanottoa rajoittaa tietyillä alueilla määräajaksi tilanteissa, joissa maahantulon keskittäminen tapahtuvaksi vain määrättyjen rajanylityspaikkojen kautta on välttämätöntä turvapaikanhakijoiden hallitun vastaanoton turvaamiseksi ja tilanne voisi muutoin vaarantaa vakavasti alueellisen koskemattomuuden, kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, kansanterveyden tai maahantulijoiden hengen ja terveyden.

## 5 Viranomaisten resurssit ja kyky vastata tilanteeseen

### 5.1 Hallinnonalan omien henkilöresurssien riittävyyden turvaaminen

#### 5.1.1 Maahanmuuttoviraston resurssit

Maahanmuuttoviraston koko on vajaan vuosikymmenen aikana kasvanut noin 400 työntekijästä yli tuhanteen. Kasvu alkoi vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden määrän nousun myötä, ja vaikka turvapaikanhakijoiden määrä onkin sittemmin ollut matala, viraston asiämäärien kasvu on jatkunut jo vuosia tasaisesti kasvaneen työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton vuoksi. Viraston kokoa ovat kasvattaneet myös oleskelulupiin liittyvien tehtävien siirtäminen poliisilta Maahanmuuttovirastolle sekä Joutsenon, Oulun ja Helsingin vastaanottokeskusten liittäminen osaksi virastoa.

Jos hybrdivaikuttamiseen liittyy laajamittaista maahantuloa, on erittäin tärkeää, että lupaprosessit saadaan vietyä läpi sujuvasti ja nopeasti. Resurssien panostaminen hakemusten käsittelyyn ja päätöksentekoon heti tilanteen alusta alkaen on aina edullisempaa kuin jo syntyneiden ruuhkien purkaminen jälkikäteen. Etenkin nopeutettu sekä mahdollinen rajamenettely edellyttävät merkittävää ja oikea-aikaista resursointia. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa on siis ensisijaisen tärkeää lisätalousarviomenettelyssä turvata riittävä lupakäsittelijöiden määrä.

Uuden henkilöstön rekrytointi ja koulutus vie väistämättä aikaa. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin tällä hetkellä paremmin varustautunut häiriötilanteisiin kuin ennen vuotta 2015: suurempi työntekijämäärä merkitsee myös suurempaa joustavuutta. Ennen uuden henkilöstön tuomaa apua viraston on mahdollista kohdentaa henkilöstöä tehtäviin, joissa tarve kulloinkin on suurin. Tätä helpottaa myös viraston pyrkimys vahvistaa henkilöstönsä moniosaajuutta.

Vastaanotto toiminnan resursseja käsitellään luvussa 5.4.

### 5.1.1.1 Mahdollisuus palkata säilöönottoyksiköihin myös muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä

Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellaan parhaillaan muutosta lakiin säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä. Ehdotetuilla muutoksilla halutaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa mahdollistaa säilöönottoyksiköissä tilapäisesti myös muun kuin virkasuhteisen henkilöstön käyttö avustamaan ohjaus- ja valvontatehtävissä. Näin myös säilöönottokapasiteettia voitaisiin kasvattaa nykyistä nopeammin, jos sille laajamittaisen maahantulon tilanteessa ilmenisi tarvetta. Kun maahan saapuvien ulkomaalaisten määrä on yllättäen suuri, voi myös tarve ulkomaalaisten säilöönnotolle lisääntyä.

Vuosina 2015–2016 tapahtuneen laajamittaisen maahantulon tilanteessa ei ryhdytty kasvattamaan säilöönoton paikkoja, kun ihmisten majoittaminen ja vastaanottokeskusten perustaminen oli keskeisin tehtävä. Säilöpaikkojen tilapäiseen kasvattamiseen ei ollut varauduttu. Säilölakia aikanaan valmisteltaessa säilöönottoyksikön ohjaus- ja valvontatehtävien katsottiin sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä ja säädettiin edellytys, että henkilöstön on oltava virkasuhteista. Tällä haluttiin varmistaa, että henkilöstö toimii virkavastuulla. Ohjaus- ja valvontatehtävien suorittamisen kannalta keskeistä on virkavastuulla toimimisen lisäksi henkilöstön koulutus, asiantuntemus ja sopivuus tehtäviin. Tämä voidaan varmistaa muutoinkin kuin edellytyksellä henkilöstön virkasuhteisuudesta, eikä virkasuhteisuus sinänsä luo kelpoisuutta tehtäviin ilman sopivaa koulutusta. Jos tehtäviin rekrytoitaisiin muuta kuin virkasuhteista henkilöstöä, laissa säädetyt kelpoisuusvaatimukset olisi otettava huomioon.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa virkamiesten normaali rekrytointiprosessi on liian hidaskäyttöinen vastaamaan pikaisesti lisääntyvään säilöönoton tarpeeseen. Maahanmuuttovirastosta saadun arvion mukaan prosessi kestää tavallisesti noin 3-4 kuukautta. Arvion mukaan sen jälkeen, kun määrärahat ovat saatavissa haku- ja nimittämismenettely turvallisusselvityksineen voitaisiin viedä läpi nopeimmillaan kahdessa kuukaudessa. Laajamittainen maahantulo voi tapahtua nopeastikin. Jos virkamiesten palkkaaminen kestää useita kuukausia, säilöönoton kapasiteettia ei saada nopeasti kasvatettua. Sikäli kuin laajamittainen maahantulo kehittyy hitaasti, voidaan maahantulijoiden määrän hiljalleen kasvaessa ryhtyä valmistelemaan säilöpaikkojen lisäämistä ja virkamiesten palkkaamista. Toisaalta päätettäessä virkasuhteisen henkilöstön tilapäisestä kasvattamisesta on virkamiesten määrää mitoitettaessa arvioitava poikkeuksellisen tilanteen pysyvyys ja sen arvioitu kesto.

Valmistelussa olevalla esityksellä ei ehdoteta muutettavaksi säilöönoton perusteita tai menettelyjä koskevaa sääntelyä. Säilöönnotolle tulee olla ulkomaalaislaissa säädetyt perusteet ja säilöönotto tapahtuu ulkomaalaislaissa säädetyssä menettelyssä. Tarkoituksena ei ole myöskään ehdottaa laajennettavaksi säilöön otettavien henkilökuntaa. Kyse on



pohjimmiltaan siitä, että jos maahan tulee esimerkiksi kymmenkertainen määrä hakijoita, on myös mahdollista, että säilöönottoa tapahtuu suhteellisesti enemmän. Toki laajamittaiseen maahantuloon voi liittyä ilmiöitä, joissa säilöönoton perusteet täyttyvät herkemmin kuin normaalitilanteessa. Tällöin pitäisi olla käytettävissä asianmukaisia säilöönoton tiloja ja koulutettua henkilöstöä asiakkaista huolehtimassa, eikä säilöönotto tapahtuisi esimerkiksi poliisivankilassa, jos säilöönottoyksiköt ovat täynnä. Säilöönoton perusteista säädetään ulkomaalaislaissa. Sillä onko säilöönottoyksiköissä tilaa, ei ole oikeudellista merkitystä säilöönottopäätöksen kannalta. Sen sijaan, jos säilöön otettaville ei olisi lainkaan sijoituspaikkoja, se voisi käytännössä johtaa siihen, että esityksiä säilöön ottamisesta ei tehtäisi.

Valmistelussa olevan lakimuutoksen tavoitteena on siis turvata säilöönottojärjestelmän toimintakykyä normaaliajan häiriötilanteessa ja vastata säilöönoton tarpeen mahdolliseen lisääntymiseen mahdollistamalla asiakaspaikkojen nopea ja hallittu tilapäinen lisääminen Maahanmuuttoviraston ohjauksessa.

Tavoitteena on varmistaa, että säilöön otetut voidaan myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa sijoittaa tähän tarkoitukseen suunniteltuihin tiloihin ja yksiköihin, joissa säilöön otetuista voidaan huolehtia vastaanottodirektiivin edellyttämällä tavalla ja joissa on toimintaan soveltuva asianmukaisesti koulutettu henkilöstö.

Ensisijaisesti tulisi pyrkiä lisäämään paikkoja jo olemassa oleviin valtion säilöönottoyksiköihin, joissa luonteeltaan avustavia ja virkamiesten tehtäviä täydentäviä ohjaus- ja valvonta-tehtäviä voitaisiin hoitaa sopimuksiin perustuen muulla kuin virkasuhteisella henkilöstöllä. Parhaassa tapauksessa olisi jo varauduttu tällaiseen mahdollisuuteen tekemällä aiesopimuksia yksityisten toimijoiden kanssa ja kouluttamalla soveltuvaan henkilöstöä ja tekemällä turvallisuusselvitykset ennakkoon sekä suunnittelemalla tarvittavia tiloja ja henkilöstön rekrytoinnin menettelyjä. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että säilöönottopaikkojen lisäys kuitenkin olisi maltillista, eikä kyse olisi esimerkiksi asiakaspaikkojen moninkertaistamisesta. Hallituksen esitys on lausuntokierroksella 17.2.2022 asti ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuussa 2022.

## 5.1.2 Rajavartiolaitoksen resurssit

Poikkeuksellisissa tilanteissa on tärkeää voida hyödyntää koko Rajavartiolaitoksen henkilöresurssia operatiivisissa tehtävissä ja varmistaa kokeneiden rajavartijoiden työpanoksen kohdentaminen vaativiin rajaturvallisuustehtäviin.

Selvitettävänä asioina on noussut esiin mahdollisuus poiketa rajavartiomieheltä vaadittavasta toisen kotimaisen kielen kielitaitosovaatimuksesta, mahdollisuus määrätä Raja- ja merivartiokoulussa opiskeleva kadetti suorittamaan muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä tehtäviä sekä mahdollisuus saada reserviläiset nykyistä joustavammin palvelukseen tilanteissa, joissa rajaturvallisuus on vakavasti vaarantunut.

Rajavartiolaitoksesta annetun valtioneuvoston asetuksen (651/2005) 48 §:n 1 momentissa säädetään rajavartiomieheltä vaadittavasta koulutuksesta. Kielitaitoa koskevista kelpoisuusvaatimuksista Rajavartiolaitoksessa säädetään tarkemmin asetuksen 50 §:ssä. Voimassa olevan sääntelyn mukaan rajavartijan peruskurssin opiskelijoita ei voida määrätä edes poikkeuksellisissa tilanteissa määräaikaista rajavartiomieheksi ilman 50 §:n 2 momentissa edellytettyä toisen kotimaisen kielen kielitaitotasoa. Rajavartiomiehen toimivaltuuskoulutuksen jo saaneiden opiskelijoiden nimittämistä lyhyehköihin määräaikaisiin palvelussuhteisiin pidetään Rajavartiolaitoksessa tärkeänä keinona vahvistaa henkilöresursseja. Toimivaltuuksia koskevan oppimäärän hallitseva opiskelija on saanut jo kielitaitoa koskevaa koulutusta, mutta kielitaitoa ei ole vielä osoitettu opiskelijan valmistumiseksi edellytetyllä tavalla. Opiskelijoilta puuttuva tarvittavan kielitaidon osoittaminen muodostaa tällä hetkellä esteen kyseisen resurssin täysimääräisessä hyödyntämisessä. Pääosa Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä on yksikielisiä viranomaisia, joissa edellytyksenä on vain toisen kielen tyydyttävä ymmärtämisen taito.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 26 b §:n mukaan Rajavartiolaitoksen esikunta voi määrätä riittävän koulutuksen saaneen rajavartijan peruskurssin opiskelijan suorittamaan myös muita tehtäviä kuin koulutukseen liittyviä harjoituksia, jos se on tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi. Rajavartijan peruskurssin opiskelijan toimivaltuuksista tällaisessa tehtävässä säädetään rajavartiolain 34 g §:ssä. Laissa ei ole sääntelyä Raja- ja merivartiokoulussa opiskelevan kadetin määräämisestä vastaavanlaisiin tehtäviin. Tällaisella sääntelyllä olisi todennäköisesti vaikutusta myös Maanpuolustuskorkeakoulua koskeviin säännöksiin. Esillä on ollut kysymys, voisiko riittävän pitkälle opiskelleen kadetin nimittää Rajavartiolaitoksen määräaikaiseen virkaan ja määrätä rajavartiomieheksi vastaavasti kuin rajavartijan peruskurssin oppilaan. Tämä voisi olla tarpeen Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvien poikkeuksellisten tilanteiden hoitamiseksi. Pitkälle koulutetun sotatieteen kandidaatin koulutusohjelman opiskelijaa olisi mahdollista käyttää johtajaresurssien varmistamisessa. Tämä ei kuitenkaan edellytä lainsäädännön muuttamista lukuun ottamatta edellä mainittua kielitaitovaatimuksesta poikkeamista.

Esille on noussut myös tarve saada reserviläiset nykyistä joustavammin palvelukseen myös tilanteissa, joissa rajaturvallisuus on vakavasti vaarantunut. Voimassa oleva asevelvollisuuslain (1438/2007) sääntely koskee sotilaallisen valmiuden tai puolustusvalmiuden kohottamista (esim. 32 ja 82 §) tai reserviläisen määräämistä palvelukseen valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa (79 §). Arvioinnissa olisi otettava huomioon palveluksen kesto sekä se, minkälaisiin tehtäviin asevelvollisia voitaisiin käyttää. Asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaan asevelvollisia ei voida käyttää vaarallisissa tehtävissä. Mahdollinen tarkentava sääntely olisi otettava asevelvollisuuslakiin.

### 5.1.3 Poliisin resurssit

Hybridivaikuttaminen voi aiheuttaa useita erilaisia poliisin toimenpiteitä edellyttäviä tilanteita koko valtakunnan alueella.

Poliisi voi saada yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tukea Rajavartiolaitokselta, mutta vakavissa häiriötilanteissa Rajavartiolaitoksen resurssit on pääasiallisesti kohdennettava rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja toimintaan rajan läheisyydessä. Poliisi ei voi saada yksityisiltä toimijoilta apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.

Poliisilla ei ole omaa henkilöstöreserviä kuten Rajavartiolaitoksella ja Puolustusvoimilla.

Hybridivaikuttamisessa operaation tarkoituksena on aiheuttaa kohdevaltion viranomaiskoneistossa maksimaalista haittaa ja yhteiskunnan toimintahäiriöitä. Muuttoliikettä hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisessa voidaan pyrkiä saamaan aikaan kohdevaltiossa sisäinen vastakkainasettelu maahantulijoiden ja heitä vastustavien välillä. Tällaisesta toiminnasta on viitteitä muista Euroopan maista. Asia liittyy yleisemminkin polarisaatiokehitykseen ja sen hyväksi käyttämiseen tämänkaltaisissa kehityskuluissa.

Mahdollisessa tilanteessa poliisi voisi joutua mellakantorjuntatyypiseen tilanteeseen eri ryhmien välille. Toisaalta kuviteltavissa on myös se, että iso maahantulijoiden joukko taikka heihin vihamielisesti suhtautuvat ryhmittymät yksinään vastustavat poliisin toimenpiteitä tai muutoin aiheuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen. Poliisille mahdollisesti aiheutuvia toimintatarpeita ennakoitaessa ei voida etukäteen tietää, minkä tyyppistä toimintaa voidaan tässä yhteydessä, jossa tarkoituksena olisi nimenomaan mahdollisimman suureen sekaannuksen aiheuttaminen, kohtaamaan.

Poliisilaissa säädetään poliisin toimivaltuuksista mm. paikan ja alueen eristämiseen, väkijoukon hajottamiseen sekä rikoksilta ja häiriöiltä suojaamiseen. Poliisin toimivaltuudet koskevat koko valtakunnan aluetta. Rajavartiolaitoksella on rajavartiolaissa säädetty toimivaltuudet yksittäisessä tapauksessa suorittaa poliisin pyynnöstä ja kiireellisessä tapauksessa tarvittaessa ilman sitä sellaisia kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtäviä, joiden suorittamista ei voida viivyttää. Rajavartiolaitoksella on lisäksi toimivaltuudet ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella. Säädöksiä täydentävästi Rajavartiolaitos voi antaa poliisille virka-apua.

Tilanteessa, jossa poliisi joutuu käyttämään mahdollisia voimatoimia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, se voi kääntyä käytännössä Rajavartiolaitoksen apuun. Muuttoliikettä hyväksikäyttävässä hybridi vaikuttamisessa ja muutoinkin laajamittaisen maahantulon tilanteissa Rajavartiolaitoksen voimavarat on kuitenkin kohdennettava pääasiallisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen rajan läheisyydessä. Samalla Rajavartiolaitoksen on toiminnassaan varauduttava myös alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja mahdollisiin sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin.

Poliisi ei voi saada perustuslain 124 §:n ja siitä johtuvan sääntelyn nojalla apua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden poliisitehtävissä yksityiseltä palveluntuottajalta, kuten vartiointiliikkeeltä.

Poliisilla oli monia vuosia muodollisesti voimassa täydennyspoliisijärjestelmä, joka oli käytännössä järjestelmä, jolle ei löytynyt sopivaa käyttötarkoitusta. Turvallisuusympäristön muutos on kuitenkin nostanut esiin keskustelun poliisin reservin tarpeesta ja resilienssin ylläpidosta.

Poliisin reservitilanteen korjaamiseksi sisäministeriössä käynnistettiin hanke reservipoliisista annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien säätämisestä. Hallituksen esitys (HE 137/2018 vp) valmistui syyskuussa 2018, ja lakien oli tarkoitus tulla voimaan 1.6.2019. Eduskunnan perustuslakivaliokunta kuitenkin esitti lausunnossaan (PeVL 72/2018 vp) esityksestä useita huomautuksia, joiden huomioiminen asetettiin edellytykseksi lakiehdotusten säätämiseksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sisäministeriö totesi eduskunnan hallintovaliokunnalle antamassaan vastineessa, että perustuslakivaliokunnan huomautusten asianmukainen huomiointi olisi edellyttänyt niin perusteellista jatkovalmistelua, ettei siihen aikataulullisista syistä ollut mahdollisuutta. Hallituksen esitys raukesi ja jäi näin käsittelemättä eduskunnassa.

Mainittujen seikkojen vuoksi poliisin olisi todennäköisesti pyrittävä pärjäämään omine voimavaroineen kuvatuista turvallisuustilanteiden edellyttämistä toimenpiteistä. Tämä edellyttää toiminnan priorisoimista ja suuntaamista kulloisenkin tilanteen edellyttämällä tavalla.

#### 5.1.4 Maahanmuuttohallinnon prosesseihin kohdistuva hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttamistilanteessa hallinnon prosesseihin voi kohdistua samanaikaisesti paljon erilaisia tietopyyntöjä, kanteluita ja muita pyyntöjä.

Voimassa olevassa laissa ei ole sääntelyä shikaaninomaisten tai kohtuuttomien tietopyyntöjen varalle. Lain mukaan asiakirjapyyntöön täyttämisestä ei voida kieltäytyä kohtuuttomuusperusteella tai resurssisyistä.

Julkisuuslain ajantasaistamisen yhteydessä on tarkoitus arvioida keinoja ja etsiä ratkaisuja myös kohtuuttomien tietopyyntöjen hallintaan.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan tietopyyntö on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään laissa säädetyssä kahden viikon määräajassa. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, voidaan määräaikaa pidentää laissa säädetyistä kahdesta viikosta kuukauteen.

Viranomaiselle voidaan tehdä myös sellaisia tietopyyntöjä, joiden tarkoitus ei liity julkisuusperiaatteeseen tai sen tarkoitukseen, ja joihin vastaaminen on hyvin työlästä tai ääritilanteessa jopa mahdotonta. Viranomaisen tulee julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaan järjestää asiakirja- ja tietohallintonsa siten, että asiakirjojen julkisuus on vaivatta toteutettavissa. Ongelma kuitenkin koskee erityisesti sellaisia viranomaisia, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy osittain salassa pidettäviä tietoja. Tällöin tiedon antaminen edellyttää tyypillisesti kunkin annettavan asiakirjan tapauskohtaista tarkastelua. Kohtuuton tietopyyntö voi ääritapauksessa jopa halvaannuttaa viranomaisen muuta toimintaa.

Voimassa olevassa laissa ei ole sääntelyä shikaaninomaisten tai kohtuuttomien tietopyyntöjen varalle. Lain mukaan asiakirjapyyntöjen täyttämistä ei voida kieltäytyä kohtuuttomuusperusteella tai resurssisyistä, vaan ainoa lainsäädännön tuntema jousto liittyy asiakirjapyyntöjen toteuttamisaikaan, joka voi pidentyä korkeintaan kuukauteen. Myös eduskunnan oikeusasiamies on nostanut asian esiin vuosikertomuksessaan vuodelta 2017, sekä pohtinut asiaan liittyviä näkökohtia ratkaisussaan Dnro 5372/4/15.

Ratkaisuvaihtoehtoja pohdittaessa on otettava huomioon, että perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeuteen kohdistuvia rajoituksia tulee arvioida perusoikeuden rajoituksina. Suomi on sitoutunut myös Euroopan neuvoston asiakirjajulkisuutta koskevaan yleissopimukseen, jonka mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan evätä, jos pyyntö viranomaisen antamasta avusta huolimatta jää niin epämääräiseksi, ettei viranomaisen asiakirjaa pystytä yksilöimään; tai jos pyyntö on ilmeisen kohtuuton.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän pohtimaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän työ jatkuu 30.6.2023 asti. Osana työryhmän työtä arvioidaan myös lain menettelysääntöihin liittyviä kehittämistarpeita. Osana tätä tarkastelua on tarkoitus arvioida keinoja ja etsiä ratkaisuja myös kohtuuttomien tietopyyntöjen hallintaan.

## 5.2 Hallintotuomioistuinten ja oikeusavun kapasiteetti

Laajamittainen maahantulo, johon kytkeytyy olennaisesti myös turvapaikan hakeminen, aiheuttaisi merkittävän haasteen paitsi hallintopäätöksiä tekeville viranomaisille, myös tuomioistuimille ja julkiselle oikeusavulle. Näitä haasteita voidaan osaltaan arvioida vuosien 2015–2016 turvapaikanhakutilanteen perusteella.

### 5.2.1 Vuosien 2015–2016 tilanne ja sen aiheuttamat toimenpiteet

Vuonna 2014 kansainvälistä suojelua haki Suomesta 3 651 ihmistä ja vuonna 2015 hakijoita oli 32 478. Hakijoiden määrän kasvu aiheutti suuria haasteita päätöksistä tehtyjä valituksia tuolloin yksinomaan ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelevälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Myös paine oikeusavun resursseihin kasvoi moninkertaiseksi, sillä kansainvälistä suojelua hakevilla on ulkomaalaislain ja oikeusapulain mukaisesti mahdollisuus hakea ja saada julkisin varoin kustannettua oikeusapua.

**Taulukko 1.** Hallinto-oikeuksiin saapuneet valitukset ja oikeusapupäätösten määrät

	HAO	KHO	Myönteiset oikeusapu- päätökset	Kielteiset oikeusapu- päätökset
2015	1 174	383	8 844	64
2016	10 417	1 090	15 301	82
2017	5 209	3 305	4 278	88
2018	5 198	2 913	3 220	51
2019	2 862	2 245	2 698	22
2020	3 483	1 531	2 346	21
2021	1 245	855	1 522	24

Vuonna 2015 valmisteltiin lainmuutosten paketti tarkoituksena tehostaa muutoksenhakumenettelyä turvapaikka-asioissa ja hillitä käsittelyaikojen kasvua. Lakipaketti tuli voimaan 1.9.2016. Lainmuutoksilla muun muassa supistettiin tuomioistuinten toimivaltaisia kokoonpanoja, lyhennettiin valitusaikoja (valitusajat palautettiin 30 päivään v. 2021), priorisoitiin turvapaikkavalitusten käsittelyä säätämällä asioiden käsittely kiireelliseksi, rajoitettiin lisäselvitysten huomioimisen pakottavuutta, hyödynnettiin tietotekniikkaa ja tarkistettiin korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita.

Julkisen varoin annettavaan oikeusapuun tehtiin muutoksia: hallintovaiheessa oikeusapua antaa julkinen oikeusavustaja, turvapaikkapuhutteluun sai oikeusapua vain erityisen painavista syistä (kumottiin 2021) ja avustajille säädettiin asiakohtainen palkkio (kumottiin 2021 ja palautettiin tuntiperusteiset palkkiot).

Helmikuun 2017 alussa voimaan tulleella lailla (16/2017) asioiden käsittely hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin.

**Taulukko 2.** Uusi ja poikkeuksellinen tilanne vaati nopeaa lisärahoitusta tuomioistuimille ja oikeusavulle ja tarvetta arvioitiin seuraavasti vuosille 2015–2018

(1000 €) kehys 13.4.2018	2015	2016	2017	2018
<b>KHO</b>		4 400	2 200	3 090
<b>Hallinto-oikeudet</b>	150	7 800	8 520	10 100
<b>Hallinto-oikeudet HTV lisäys</b>	3	50	145	158
<b>Oikeusaputoimistot</b>		2 000	3 447	3 879
<b>Yksityiset oikeusavustajat</b>	5 400	8 800	6 000	3 400
<b>Oikeusaputoimisto HTV lisäys</b>	7	27	43	43

Lisähenkilöstön rekrytoiminen 2015–2016 oli haasteellista. Maahanmuuttovirasto, tuomioistuimet ja oikeusaputoimistot kaikki tarvitsivat työvoimaa ja joutuivat kilpailemaan hakijoista. Henkilökuntaa palkattiin määräaikaisiin virkoihin.

Vaikutukset ovat ulottuneet näihin päiviin asti ja edelleen käsiteltävien asioiden määrät ovat suuria, vaikka uusia turvapaikanhakijoita on pandemian aikana viimeisen kahden vuoden aikana tullut vähän. Todennäköisesti oikeusapua ja tuomioistujia työllistävät nyt mm. uusintahakemukset.

## 5.2.2 Varautuminen poikkeuksellisiin tilanteisiin tulevaisuudessa

Edellä kuvatusta nähdään, että hakijoiden määrän yllätyksellinen suuri kasvu aiheutti suuren määrän toimenpiteitä mm. lainsäädäntöön, määrärahoihin, toimitiloihin, rekrytointiin. Toimenpiteitä jouduttiin tekemään poikkeuksellisissa oloissa ja hyvin nopeasti. Lainsäädännön muutoksia on sittemmin arvioitu useammassa tutkimuksessa ja osa lakimuutoksista on kumottu, koska on arvioitu, että niiden vaikutus ei ole ollut tavoitteiden mukainen.

Vuoden 2015 jälkeen tehdyt muutokset ovat nyt käytössä ja tältä osin tilanne on parempi kuin 2015. Mahdollinen menettelydirektiivin mukaisen rajamenettelyn käyttöönoton yhteydessä tulisi arvioida myös muutoksenhauulle aiheutuvia mahdollisia lainsäädäntötarpeita. Rajamenettelyn käytännön onnistumisen kannalta on välttämätöntä huolehtia hallintotuomioistuinten ja oikeusavun riittävästä resursoimisesta. Muilta osin aikaisemmin tehdyt muutokset ja niiden arviointi ovat osaltaan varautumista tulevaan. Lisähenkilöstöä tarvittaisiin uudessa vastaavassa tilanteessa edelleen ja mahdollinen rajamenettely ja lyhyet määräajat tuovat erityiset haasteet rekrytoinnille. Niihin varautuminen ennakolta



on vaikeaa. Nykyisellä henkilöstöllä eivät tuomioistuimet tai oikeusaputoimistot pystyisi hoitamaan suurempaa ja/tai äkillistä määrän lisääntymistä ilman käsittelyaikojen merkittävää pidentymistä. Toisaalta taloudellisesta näkökulmasta arvioiden ei voida ylläpitää sellaista henkilöstömäärää ns. normaalioloissa, mikä tarvittaisiin poikkeuksellisissa oloissa.

Resurssitarvetta voi arvioida aikaisemman perusteella, mutta tilanne on jonkin verran parempi, kun ulkomaalaisasioihin perehtyneitä lakimiehiä on aikaisempaa enemmän tuomioistuimissa ja oikeusaputoimistoissa. Määräaikaisen henkilöstön vähentäminen ja virkojen vakinaistaminen antaisivat paremmat mahdollisuudet varautua poikkeustilanteisiin. Osittain virkoja onkin jo vakinaistettu. Kansainvälisen suojelun asioihin kouluttamiseen panostetaan jo nyt ja erilaiset yhteistyöverkostot on otettu käyttöön. Osaamisen parantaminen lisää laatua ja voi sujuvoittaa prosesseja. Oikeusministeriö tarjoaa koulutusta nyt myös yksityisille avustajille kv. suojelua koskevissa asioissa.

### 5.2.3 Yksityisen sektorin oikeusapupalveluiden käyttö

Osaavien avustajien riittävyys ja monikäyttöisyys ovat tärkeää varautumisen näkökulmasta. Lakimuutoksella, jolla yksityisille avustajille palautettiin tuntiperusteiset palkkiot, pyrittiin varmistamaan sitä, että nämä osaavat toimijat olisivat käytettävissä jatkossa.

Oikeusavun lisätarpeen osalta on jo varauduttu siihen, että oikeusapupalveluja voidaan ostaa yksityisiltä toimijoilta tarvittaessa. Erityisesti rajamenettely tulisi merkitsemään sitä, että oikeusapupalvelujen kohdentaminen tietyille alueille tulee tarpeelliseksi siitä huolimatta, että sähköisiä palveluja kehitetään ja käytetään entistä enemmän.

## 5.3 Virka-apu Puolustusvoimilta

### 5.3.1 Virka-apu Rajavartiolaitokselle

Rajavartiolaitos voi saada tehtäviensä suorittamiseksi virka-apua muilta viranomaisilta.

Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle on rajattu rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja merenkulun turvatoimilaissa Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseen. Rajavartiolaitokselle ei ole täsmällisiä säännöksiä virka-avussa käytettävistä toimivaltuuksista ja voimakeinoista.

Rajavartiolaki sisältää säännökset palveluksessa olevan asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen tukena. Sääntelyä voidaan soveltaa myös Puolustusvoimien asevelvollisiin.

Rajavartiolain 78 §:ssä säädetään Rajavartiolaitokselle annettavasta virka-avusta. Pykälän mukaan viranomaisen on annettava Rajavartiolaitokselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomainen on toimivaltainen. Rajavartiolaitokselle annettavasta avusta säädetään myös poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009). Sääntelyn katsotaan tältä osin olevan tarkoituksenmukaista ja ajantasaista.

Puolustusvoimien virka-avusta Rajavartiolaitokselle säädetään rajavartiolain 79 §:ssä. Pykälän mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä merenkulun turvatoimilaisissa Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Virka-apua ei voida antaa muiden Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Laissa ei ole täsmällisiä säännöksiä virka-avussa käytettävistä toimivaltuuksista ja voimakeinoista. Pykälän mukaan virka-apua antavalla on kuitenkin erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina.

Rajavartiolain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Pykälässä säädetyt toimivaltuudet ovat käytettävissä tilapäisesti, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Asevelvolliset toimivat näissä tilanteissa rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Sääntelyä voidaan soveltaa myös Puolustusvoimien asevelvollisiin.

### 5.3.2 Virka-apu poliisille

Poliisi voi saada Puolustusvoimilta sekä tavanomaista että voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys virka-apulainsäätelyn ajantasaistamiseksi.

Poliisi voi saada Puolustusvoimilta puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain (781/1980, jäljempänä virka-apulaki) mukaan myös voimakeinojen käyttöä sisältävää virka-apua. Virka-apulain 1 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 6 §:n 2 momentin muodostaman sääntelyn on katsottu mahdollistavan myös aseellisen tai muiden voimakeinojen käyttämisestä sisältävän virka-avun antamisen 1 §:ssä tarkoitetuissa virka-aputehtävissä, joskin nykyinen sääntely ei tältä osin ole erityisen selkeää. Virka-apulain mukaan poliisi voi saada Puolustusvoimilta tavanomaista virka-apua esim. liikenteen ohjaamiseksi, mutta tällöin on otettava huomioon esim. Eduskunnan oikeusasiamiehen 15.11.2018 antama ratkaisu 5416/2/15 asevelvollisten käyttämisestä apuna Tornion järjestelykeskuksen turvatarkastuksissa vuonna 2015. Käytännössä erityisesti asevelvollisten käyttömahdollisuus kuvatuissa kaltaisissa tilanteissa on hyvin rajoitettu. Asevelvollisten osallistumista virka-aputehtäviin rajoittavat asevelvollisuuslain 78 §:n säännökset vaarallisten tehtävien rajaamisesta virka-avun ulkopuolelle.

Poliisi voi lisäksi saada Puolustusvoimilta voimakeinojen käyttöä edellyttävää virka-apua rikoslain (39/1889) 34 a luvussa tarkoitettujen eräiden rikosten estämiseksi tai keskeyttämiseksi. Lähtökohtaisesti tällaisesta virka-avusta ei kuitenkaan ole esillä olevassa tarkastelussa kyse.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp). Esityksen tarkoituksena on selkeyttää ja ajantasaistaa virka-apua koskeva sääntely vastaamaan nykyisen turvallisuusympäristön muuttuneita vaatimuksia. Tavoitteena on parantaa poliisin kykyä ennakolta varautua sekä toisaalta välittömästi puuttua uhkiin ja rikoksiin. Lakiehdotuksen keskeiset muutosehdotukset liittyvät varautumista, hyvin poikkeuksellisia tilanteita sekä aseellista virka-apua koskevaan sääntelyyn.

Ehdotetussa virka-apulaissa täsmennettäisiin niiden tehtävien alaa, joiden suorittamiseksi poliisilla olisi oikeus saada Puolustusvoimien virka-apua ja myös selkeytettäisiin sääntelyä sen osalta, että kaikkien puolustusvoimien virka-apuun sisältyisi mahdollisuus säännösten puitteissa voimakeinojen käyttöön. Virka-apua voidaan esityksen mukaan käyttää yksittäisissä tilanteissa, joissa poliisin omat resurssit ovat riittämättömät tai tehtävän suorittaminen edellyttää Puolustusvoimien erityishenkilöstöä tai -välineistöä. Lakiehdotuksessa

virka-avun antamisen enimmäiskesto ei ole rajattu, vaan virka-apupäätöksen voimassaolo on sidottu virka-avun antamisen edellytysten olemassaoloon, joita poliisiin on seurattava. Edellytysten lakattua poliisiin olisi viipymättä määrättävä virka-avun antaminen keskeytettäväksi tai lopetettavaksi.

Poliisin oikeutta saada Puolustusvoimilta virka-apua rajoittaisi lakiehdotuksen mukaan lisäksi se, että virka-avun antaminen ei saa vaarantaa Puolustusvoimien ydintehtäviin kuuluvan sotilaallisen maanpuolustustehtävän suorittamista. Mahdollisen laajamittaisen maahantulon hybridiuhkatilanteessa tulisi arvioitavaksi, onko virka-aputarpeessa kyse yksittäisestä poliisitehtävästä vai olisiko virka-apua mahdollista pyytää ja saada tilanteessa, jonka ennakoitua, mahdollisesti pitkäköö kesto olisi todennäköisesti vaikea arvioida. Virka-apuresurssin saamiseen saattaisi käytännössä vaikuttaa myös Puolustusvoimien mahdollinen tarve tehostaa omaa valmiuttaan samaan aikaan.

Mainittujen lakiehdotusten tullessa hyväksytyksi poliisiin mahdollisuudet saada virka-apua voisivat tietyin reunaehdoin parantua joiltain osin. Ehdotusten olennaisimmat parannukset liittyvät kuitenkin tiettyihin yllättäviin ja vakavan rikollisuuden kiireellisiin uhkatilanteisiin, jotka vakavasti vaarantavat suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä ja joiden estäminen ja keskeyttäminen vaatii sotilaan henkilökohtaista aseistusta tai rajaturvallisuustehtävien suorittamiseksi hyväksytyä Rajavartiolaitoksen aseistusta voimakkaampien voimakeinojen käyttöä. Edellä jo todetun mukaisesti tällaisesta virka-avusta ei kuitenkaan mitään ilmeisimmin olisi kyse laajamittaisesta maahantuloa koskevassa tarkastelussa.

## 5.4 Vastaanottopalvelujen riittävyyden varmistaminen

### 5.4.1 Vastaanottopalveluiden rajoittaminen laajamittaisen maahantulon tilanteessa

Vastaanottopalveluiden sisältöä on poikkeuksellisissa tilanteissa EU-sääntelyn puolesta mahdollista rajoittaa nykyisestä. Jos Suomessa nähdään tarpeelliseksi mahdollistaa vastaanottopalveluiden sisällön rajoittaminen muutenkin kuin järjestelykeskusvaiheessa, on tarpeen muuttaa vastaanottolakia.

Vastaanottopalveluiden tarjoamisesta ja sisällöstä säädetään EU:n vastaanottodirektiivissä. Vastaanottodirektiivin mukaan jäsenvaltioiden tulee tarjota kansainvälistä suojelua hakemille aineelliset vastaanotto-olosuhteet, joihin kuuluvat majoitus, ruoka ja vaatetus joko

luontoissuorituksina, rahallisena etuutena tai maksukuponkeina tai näiden yhdistelmänä, sekä päivittäisiin menoihin tarkoitettu raha. Näillä aineellisilla vastaanotto-olosuhteilla on tarjottava hakijoille riittävä elintaso, jolla taataan heidän toimeentulonsa ja suojellaan heidän fyysistä terveyttään ja mielenterveyttään. Lisäksi direktiivissä edellytetään, että hakijoiden alaikäisille lapsille ja alaikäisille hakijoille on annettava mahdollisuus käydä koulua vastaavin edellytyksin kuin jäsenvaltion omilla kansalaisilla on.

Vastaanottodirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa poikkeuksellisesti vahvistaa aineellisille vastaanotto-olosuhteille direktiivistä poikkeavat yksityiskohtaiset säännöt kohtuulliseksi ja mahdollisimman lyhyeksi ajaksi, jos tavallisesti käytettävissä olevat majoitustilat ovat tilapäisesti täynnä. Tällaisten poikkeavien olosuhteidenkin on täytettävä perustarpeet.

Vastaanottolain 13 §:n mukaiset vastaanottopalvelut ovat jonkin verran direktiivin edellyttämiä palveluita laajemmat. Niihin kuuluvat majoitus, vastaanotto- ja käyttöraha, sosiaalipalvelut, terveydenhuoltopalvelut, tulkki- ja käännöspalvelut sekä työ- ja opintotoiminta. Vastaanottopalveluina voidaan järjestää myös ateriat. Perusopetuksen ja esiopetuksen tarjoamisesta on Suomessa säädetty perusopetuslaissa. Perusopetuslain mukaan kunta on velvollinen järjestämään opetusta sen alueella asuville oppivelvollisuus- ja esikouluikäisille.

Laajamittaisen maahantulon tilanteessa järjestelykeskuksessa tarjottavat vastaanottopalvelut ovat karsitummat. Vastaanottolain 12 §:n mukaan järjestelykeskuksessa majoituvalla annetaan hyödykkeitä välttämättömä toimeentuloa varten. Majoittuminen järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi, sen kesto voisi hallituksen esityksen kirjauksen mukaan olla muutamasta päivästä korkeintaan viikkoon. Hallituksen esityksen mukaan järjestelykeskuksessa annettaisiin majoituksen lisäksi ruoka, vaatteet, peseytymisvälineet ja muut välttämättömät hyödykkeet, mutta vastaanottorahaa ei maksettaisi.

Edellä mainittu komission antama ehdotus asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi<sup>50</sup> antaisi mahdollisuuden poiketa tietyistä turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevista säädöksistä. Vastaanottodirektiivissä ei säädetä siitä, mitä perustarpeilla tarkoitetaan. Nyt annetussa ehdotuksessa komissio täsmentää, että tässä yhteydessä niillä tarkoitettaisiin ruokaa, vettä, vaatteita, riittävää terveydenhuoltoa ja tilapäistä majoitusta hakemuspäivästä lukien. Lisäksi täsmennetään, että aineellisten vastaanotto-olosuhteiden on oltava kaikilta osin ihmisarvoa kunnioittavia. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiolla ei olisi velvollisuutta ottaa siinä kuvattuja toimia käyttöön, vaan se voisi välineellistämistilanteessa harkintansa mukaan pyytää komissiolta tätä mahdollisuutta.

---

50 (COM(2021) 890 final), edellä kappaleessa 3.5.1.

Voimassa oleva vastaanottodirektiivi mahdollistaa jo vastaanottopalveluiden karsimisen perustelluissa tapauksissa, ja komission antaman esityksen mukaan näin voisi toimia väli-neellistämistilanteissa. Oma vastaanottolakimme ei mahdollista tällaista muutoin kuin siltä osin, kun hakijat ovat järjestelykeskuksessa lyhyen aikaa juuri maahantulonsa jälkeen. Sinänsä palveluiden rajoittaminen siten, että vastaanottorahaa ei maksettaisi ei tuo erityistä säästöä tai hyötyä vastaanottopalveluiden järjestämisen kannalta. Vastaanottopalvelut on taloudellisesti edullisempaa järjestää siten, että hakijoille annetaan vastaanotto-raha, jolla he itse hankkivat ja valmistavat ateriansa. Omista arkisista asioista huolehtiminen tukee myös turvapaikanhakijoiden hyvinvointia.

#### 5.4.2 Kunnat ja hyvinvointialueet vastaanottopalveluiden tuottajina

Vastaanottolain 8 §:n mukaan vastaanoton käytännön toiminnan ohjaus, suunnittelu ja valvonta kuuluu Maahanmuuttovirastolle. Vastaanottolain 12 §:n 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa varautumisesta kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien vastaanoton järjestämiseen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto laatii valtakunnallisen valmiussuunnitelman laajamittaisen maahantulon varalta sekä ohjaa muiden viranomaisten ja toimijoiden varautumista vastaanoton järjestämiseen. Vastaanottokeskuksia ylläpitävät Maahanmuuttoviraston lisäksi monet kunnat, järjestöt ja yritykset, joiden kanssa Maahanmuuttovirasto on tehnyt toiminnasta sopimuksen.

Valmiuslain periaatteen mukaista on, että valmiudesta vastaa se taho, joka normaaliaikoinakin hoitaa tehtävää. Maahanmuuttovirastolla on suunnitelmat vastaanottokapasiteetin laajentamiselle laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin esittänyt, että kuntia tulisi voida velvoittaa vastaanottokeskusten perustamiseen, jos tulijoiden määrä olisi niin suuri, että Maahanmuuttoviraston valmius ei enää riittäisi tilanteen hoitamiseen.

Perustuslain 121 §:ssä säädetyn mukaisesti Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnille ei voida siten säätää tehtäviä asetuksella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että kunnan tehtävistä säädetäessä on huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muutosesitystä vuonna 2001 käsitellessään, että kunnille voitiin laissa säätää velvollisuus perustaa ja ylläpitää tarpeellinen määrä järjestely- ja vastaanottokeskuksia (PeVL 18/2001 vp). Velvollisuus koski tuolloin varautumissuunnitelman tehneitä kuntia ja sellaisia valtioneuvoston asetuksella nimettäviä kuntia, joihin maahan

saapuneiden henkilöiden sijoittaminen on vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen perusteltua. Tuolloin säädetty kuntien velvollisuus oli voimassa lain kumoutumiseen 1.9.2011 saakka.

Vastaanotosta laajamittaisen maahantulon yhteydessä säädettiin sittemmin kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:ssä. Tämän lain sääntely, joka sisälsi olennaisena elementtinä valtioneuvostolle annetun valtuuden säätää asetuksella niistä kunnista, joita sääntely koskee, osoitautui kuitenkin sittemmin sisällöltään epäselväksi. Valtioneuvoston oikeuskansleri katsoi tuolloin, että kun asetuksenantovaltuudella puututaan perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, on sääntelyä tulkittava suppeasti. Näin ollen valtioneuvosto ei voinutkaan asetuksella velvoittaa kuntia keskusten perustamiseen, joten järjestely- ja vastaanottokeskusten perustaminen jäi kuntien vapaaehtoisuuden varaan.<sup>51</sup> Vastaanotto lain 12 §:ää on sittemmin muutettu, eikä laissa nykyään säädetä kuntien velvollisuudesta perustaa ja ylläpitää järjestely- ja vastaanottokeskuksia.

Edellä todetun perusteella voitaneen edelleen katsoa, että kunnille voidaan kunnallisen itsehallinnon estämättä säätää tehtäväksi järjestely- ja vastaanottokeskusten perustaminen ja ylläpitäminen. Tämä edellyttää kuitenkin, että asiasta säädetään riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti eduskuntalaissa, ja että uudet tehtävät otetaan huomioon ns. rahoitusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Vastaava päätelmä koskenee hyvinvointialueita, joilla on niin ikään alueellaan itsehallinto.

Vastaanottokeskuksen perustamiseen ja ylläpitämiseen tarvitaan toimintaan sopivia tiloja sekä henkilöstöä, enimmäkseen sosiaali- ja terveysalan ammattilaisia. Meneillään olevan sote- ja pelastustoimen uudistuksen myötä vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta hyvinvointialueille ensi vuoden alusta alkaen. Jatkossa tulee tarkastella, minkälainen rooli kunnilla ja hyvinvointialueella voisi olla vastaanottopalveluiden järjestämisessä tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston omat resurssit vastaanottotoiminnan järjestämiseksi eivät enää riitä. Monet kunnat ovat toimineet vuosia vastaanottopalvelujen tuottajina ja ovat tärkeitä toimijoita sekä vastaanottotoiminnan kehittäjinä että valmiuden ylläpitäjinä. Kuntien toivotaan ylläpitävän vastaanottokeskuksia jatkossakin. Kuntien lisäksi hyvinvointialueet tulee ottaa mukaan, kun Maahanmuuttovirasto vahvistaa laajamittaiseen maahantuloon varautumisen alueellisia yhteistyörakenteita. Valmiussuunnittelussa on jatkossa huomioitava hyvinvointialueiden rooli sekä alueellisina terveys- ja sosiaalipalveluiden tuottajana että pelastuslaitoksia ylläpitävinä tahoina.

---

51 Ks. tarkemmin HE 162/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta, s. 6.

## 5.4.3 Muut vastaanoton järjestämiseen liittyvät kysymykset

### 5.4.3.1 Vastaanottopalveluiden kilpailuttaminen

Suurin osa vastaanottokeskuksista on jonkin muun tahon kuin Maahanmuuttoviraston ylläpitämiä. Vastaanottokeskuksia ylläpitävät esimerkiksi kunnat, järjestöt ja yritykset. Näissä tapauksissa Maahanmuuttovirasto ostaa toiminnan palveluntarjoajilta. Hankintalaki koskee myös vastaanottopalveluiden hankintaa. Hankintalain säännökset ovat jäykkiä, mikä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa vastaanoton kapasiteettia on nopeasti kasvatettava. Valmius laajentaa vastaanottotoimintaa nopeasti on perustunut tähän saakka vahvasti kumppanuuteen Suomen Punaisen ristin kanssa sekä pitkäaikaiseen yhteistyöhön vastaanottokeskuksia ylläpitävien kuntien kanssa, jotka ovat olleet luotettavia, laadukkaita ja kustannustehokkaita toimijoita. Punaisen ristin vahvuutena on myös hyvä koulutettujen vapaaehtoisten verkosto. Erityisesti Punaisen Ristin tuottaman valmiuden hankkiminen kaupallisilta tahoilta kilpailuttamisen kautta on vaikeaa ja niin kallista, ettei se käytännössä ole mahdollista. Asian ratkaiseminen edellyttää lisäselvitystä.

### 5.4.3.2 Terveysuojelulaki

Terveysuojelulain (763/1994) tarkoituksena on väestön ja yksilön terveyden ylläpitäminen ja edistäminen sekä ennalta ehkäistä, vähentää ja poistaa sellaisia elinympäristössä esiintyviä tekijöitä, jotka voivat aiheuttaa terveyshaittaa (terveysuojelu). Terveysuojelulain 13 § edellyttää, että vastaanottokeskuksen toiminnanharjoittajan on tehtävä viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista kirjallinen ilmoitus kunnan terveysuojeluviranomaiselle vastaanottokeskuksen toiminnan aloittamisesta. Säännös koskee monenlaisia majoitustoimintaan tarkoitettuja tiloja kuten hotelleja, lomakeskuksia ja asuntoloita. Laki ei mahdollista ilmoitusajasta joustamista, vaikka tilanne olisi poikkeuksellinen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa voi olla tarpeen perustaa uusia vastaanottokeskuksia muutamien päivien tai viikkojen valmisteluajalla, jolloin keskuksen toiminnanharjoittaja päätyy rikkomaan terveysuojelulakia tältä osin. Terveysuojelulakiin olisi tarpeen kirjata joustamismahdollisuus ilmoittamisen määräaikaan vastaanottokeskuksitoiminnan osalta, jos joustamiselle on painavat perusteet.



### 5.4.3.3 Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan talousarvion momentin 26.40.21 muuttaminen siirtomäärärahasta arviomäärärahaksi

Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoon osoitetut määrärahat muutettiin vuoden 2019 talousarviossa arviomäärärahasta kaksivuotiseksi siirtomäärärahaksi. Määrärahalajin muutos on heikentänyt olennaisesti valmiutta hallita yllättävästi alkavaa laajamittaista maahantuloa. Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää, mutta arviomäärärahan ylittämiseen voidaan antaa lupa, jos ylitys perustuu lakisääteiseen, lakisääteistä vastaavaan tai ennakoimattomaan muuhun välttämättömään tai vaikeasti arvioitavaan tarpeeseen. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa vastaanottoa ei voida mukauttaa niin, että turvapaikanhakijat jätettäisiin lainvastaisesti ilman suojaa ja tarvittavaa perusylläpitoa. Arviomäärärahana budjetointi toisi joustavuutta nykyiseen menettelyyn. Momentin vuosittainen määrärahataso pystytään pitämään maltillisena, mutta mikäli turvapaikanhakijoiden määrä äkillisesti kasvaa, voidaan siihen reagoida nopeasti.

## 5.5 Kansainvälisen avun vastaanottaminen EU:sta ja kahdenvälisesti

### 5.5.1 Tuki EU:n virastoilta ja muilta mekanismeilta

EU:n virastoilta ja keskuksilta voidaan saada monipuolista henkilöstö- ja kalustotukea.

Tukea voidaan saada EU:n turvapaikkavirastolta (EUAA), Euroopan raja- ja merivartiostolta (Frontex), EU:n lainvalvontayhteistyövirastolta (Europol), EU:n tiedusteluanalyytikeskuksesta sekä EU:n pelastuspalvelumekanismien kautta. EU:lta on mahdollista saada myös rahallista tukea.

#### 5.5.1.1 Euroopan turvapaikkavirasto EUAA

Tilanteessa, jossa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine esimerkiksi sen vuoksi, että maahan saapuu äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia kolmansien maiden kansalaisia, on mahdollista pyytää ja saada

operatiivista ja teknistä apua Euroopan unionin turvapaikkavirastolta (turvapaikkavirasto). Turvapaikkavirasto perustettiin 15.12.2021 annetulla asetuksella<sup>52</sup> (EUAA-asetus).

EUAA-asetuksessa säädetään jäsenvaltioille tarjottavasta avusta, johon voi sisältyä myös turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettäminen tukea tarvitsevaan jäsenvaltioon. Turvapaikka-asioiden tukiryhmien osalta EUAA-asetuksessa säädetään raamit niille tehtäville, joita tukiryhmien jäsenet voivat jäsenvaltiossa tehdä. Tarkempi määrittely on jätetty kansallisesti päätettäväksi ja operaation toimintasuunnitelmassa sovittavaksi. Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla valmistellaan parhaillaan lakimuutoksia, joilla säädettäisiin tukiryhmien jäsenten toimivaltuuksista niiltä osin kuin tehtävien voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset tukiryhmien jäsenten valtuudesta avustaa Suomessa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisessa ja rekisteröinnissä sekä suorittaa turvapaikkatutkintaan liittyviä tehtäviä ja päätöksen tiedoksiannon Maahanmuuttoviraston virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Jotta tukiryhmien jäsenillä olisi tosiasiallinen mahdollisuus suorittaa edellä mainittuja tehtäviä, ehdotetaan myös Maahanmuuttovirastolle oikeutta luovuttaa tukiryhmien jäsenille salassapitosäännösten estämättä välttämättömät henkilötiedot turvapaikkatutkinnan suorittamiseksi. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto voisi luovuttaa turvapaikkavirastolle salassapitosäännösten estämättä välttämättömät henkilötiedot unionin sisällä tapahtuvien turvapaikanhakijoiden ja kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden sisäisissä siirroissa avustamiseksi.

EU-asetus itsessään on jo suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä eikä vaadi täytäntöönpanoa. Suomen osalta on kuitenkin katsottu välttämättömäksi säätää lailla mm. edellä mainituista tukiryhmien toimivaltuuksista, koska kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Ehdotetut lakimuutokset ovat välttämättömiä, jotta turvapaikkavirastolta saatavaa tukea voidaan tarvittaessa hyödyntää täysimääräisesti. Hallituksen esitys on lausuntokierroksella 17.2.2022 asti ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle maaliskuussa 2022.

### 5.5.1.2 Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontex

Euroopan raja- ja merivartiovirastoa (Frontex) koskeva EU-lainsäädäntö<sup>53</sup> uudistettiin vuonna 2019, ja sitä koskevat kansalliset lakimuutokset tulivat voimaan 1.1.2021 (HE 141/2020 vp). Jäsenvaltio voi saada virastolta monipuolista henkilöstö- ja kalustotukea, joka yleensä toteutetaan ulkorajavalvontaan liittyvinä yhteisoperaatioina ja nopeina

52 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/2303 Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta.

53 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 eurooppalaisesta raja- ja merivartiosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

rajainterventioina sekä palautusoperaatioina ja palautusinterventioina. Frontex tuottaa myös Eurosur-tilannekuvaa koko EU-alueelta ja tukee tarvittaessa tilanteen seurannan tehostamista hyödyntämällä muun muassa Copernicus-satelliittipalveluita.

Frontexin laajat toimivaltuudet on huomioitu kansallisessa lainsäädännössä, ja tuen vastaanottamista harjoitellaan käytännön operaatioissa. Hybridivaikuttamiseen liittyvissä tilanteissa tulee kuitenkin huomioida, että Frontexin tuki rajautuu vain tavanomaiseen ulkorajavalvontaan. Frontex-tukea ei voida käyttää sisäraajavalvontaan, ja operaatioihin liittyy tiukka vaatimus perusoikeuksien täysimääräisestä kunnioittamisesta, mikä on huomioitava toimenpiteiden suunnittelussa. Esimerkiksi Suomen EU-kansalaisille asettamat matkustusrajoitukset voivat antaa perusteen Frontex-operaation keskeyttämiselle.

### 5.5.1.3 Europol

Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston, Europolin tehtävänä on tukea ja tehostaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaa ja keskinäistä yhteistyötä, jolla ehkäistään ja torjutaan kahta tai useampaa jäsenvaltiota koskevaa vakavaa rikollisuutta, terrorismia ja johonkin unionin politiikkaan kuuluvaa yhteistä etua vahingoittavia rikollisuuden muotoja. Europolin toimivaltaan kuuluvat rikollisuuden muodot on lueteltu Europol-asetuksen ((EU) 2016/794) liitteessä I.<sup>54</sup>

Muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamisen tilanteessa Suomen on mahdollista pyytää tukea Europolilta, sillä kansallisen lainsäädännön mukainen laittoman maahanmuuton järjestämiseen puuttuminen sisältyy Europolin toimivaltuuksiin, vaikka täysin vastaavaa termiä ei Europol-asetuksen liite I:stä löydy. Toimien voidaan katsoa liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden ennaltaehkäisyyn, terrorismin torjuntaan sekä ihmiskuljetuksen ja mahdollisesti myös ihmiskaupan torjuntaan.

Europolin tuki tällaisessa tilanteessa voisi sisältää esimerkiksi muuttoliikkeen reittianalyysiä. Europol voi tukea myös maahantulijoiden taustojen selvittämisessä etenkin terrorismin torjunnan näkökulmasta. Vastaavaa toimintaa on tehty mm. Kreikan ja Italian hotspoteissa. Europol ylläpitää ns. guest officer -poolia, johon on kerätty jäsenvaltioista asiantuntijoita, joita voidaan lähettää tunnistamaan mahdollisia terrorismista ja rikollisuudesta epäiltyjä henkilöitä maahantulijoiden joukosta.

<sup>54</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/794 Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) sekä neuvoston päätösten 2009/371/YOS, 2009/934/YOS, 2009/935/YOS, 2009/936/YOS ja 2009/968/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta.

#### 5.5.1.4 EU INTCEN

EU INTCEN (European Union Intelligence and Situation Centre) on Euroopan unionin tiedusteluanalyysikeskus, jonka osana toimii hybridiuhkia arvioiva solu (Hybrid Fusion Cell). EU INTCENin tehtäviin kuuluu tuottaa tiedusteluraportointia EU:n jäsenmaiden tuottamasta tiedosta. Toiminta tapahtuu vapaaehtoiselta pohjalta. Suojelupoliisi toimii EU INTCENin vastuuviranomaisena. Sisäministeriö edustaa valtioneuvostoa INTCEN HFC:n ohjausryhmässä ja voi pyytää tätä kautta INTCENiltä tiedustelutietoa maahantuloon liittyvässä hybridivaikuttamisen tilanteessa.

#### 5.5.1.5 EU:n pelastuspalvelumekanismi

Mikä tahansa valtio tai kansainvälinen järjestö voi pyytää apua EU:n pelastuspalvelumekanismin kautta, kun maan omat voimavarat eivät riitä vakavasta onnettomuus- tai häiriötilanteesta selviämiseen. Komission alainen eurooppalainen hätäavun koordinaatiokeskus (ERCC) koordinoi avunantoa. Apu perustuu jäsenmaiden kansallisiin voimavaroihin, ja se voi olla asiantuntija-, pelastusjoukkue- tai materiaaliapua. Esimerkiksi Liettua sai vuonna 2021 materiaaliapuna jäsenmailta maahantulijoiden majoitukseen tarvitsemaansa materiaalia.

#### 5.5.1.6 Rahallinen tuki Euroopan unionilta

EU:n sisäasioiden rahastoihin sisältyy hätäapumekanismi. Komissio voi myöntää jäsenvaltiolle hätäapuna rahallista tukea tilanteissa, jotka johtuvat esimerkiksi poikkeuksellisesta muuttoliiketilanteesta, jossa jäsenvaltioon saapuu suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia. Rahoitusta voi käyttää siihen viranomaistyöhön, joka tilanteesta aiheutuu, eli esimerkiksi rajaturvallisuuden toimiin, vastaanottotoimiin ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä aiheutuviin kuluihin.

### 5.5.2 Avun vastaanottaminen suoraan toiselta valtiolta kahdenvälisesti

#### 5.5.2.1 Rajavartiolaista koskeva lainsäädäntö

Rajavartiolaissa ei ole sääntelyä rajaturvallisuusavun pyytämisestä suoraan toiselta valtiolta kahdenvälisesti.

Rajavartiolain 15 d §:ssä säädetään rajaturvallisuusavun pyytämisestä ja antamisesta. Sääntely koskee vain Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 42 artiklan 7 kohtaa

(*keskinäisen avunannon lauseke*) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 222 artiklaa (*yhteisvastuulauseke*). Laissa ei ole säännöksiä rajaturvallisuusavun pyytämistä tai antamisesta kahdenvälisesti toisen valtion kanssa, eikä tällaiseen apuun liittyvistä toimivaltuuksista ja virkamiesten oikeudellisesta asemasta.

Rajavartiolaitoksen toiminnan näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista tarkastella myös Prüm-mekanismin käyttöä Rajavartiolaitoksen tukemiseksi rajaturvallisuuden ylläpitämisessä. Tällainen tarve voisi olla esimerkiksi tilanteessa, jossa sisärajavaltvonta joudutaan palauttamaan samalla kun viranomaisten resurssit sitoutuvat ulkorajojen valvontaan. Poliisilain 9 luvun 9 a §:n mukaan Poliisihallitus päättää yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella, ja lain esitöiden (HE 107/2016 vp) mukaan Rajavartiolaitos osallistuu yhteistyöhön vain rikostorjunnassa.

### 5.5.2.2 Poliisia koskeva lainsäädäntö

Poliisia koskeva lainsäädäntö mahdollistaa kansainvälisen avun vastaanottamisen selvityksessä tarkastelluissa tilanteissa.

Poliisilain 9 luvun 9 a §:n mukaan Poliisihallitus päättää ns. Prüm-yhteistyön käynnistämisestä Suomen alueella. Yhteistyöstä säädetään EU:n neuvoston ns. Prüm-päätöksessä<sup>55</sup>. Jos kuitenkin asialla on erityistä merkitystä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta, päätöksen yhteistyön käynnistämisestä tekee sisäministeriö. Prüm-yhteistyötä voi olla esimerkiksi toisen EU:n jäsenvaltion viranomaisten kanssa suoritettavat yhteiset partiot raja-alueilla, yhteiset operaatiot suurten tapahtumien yhteydessä, yhteispartiointi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä rikosten torjumiseksi tai tieliikenneturvallisuuteen liittyvät toimet.

Poliisilain 9 luvun 9 b §:ssä mahdollistetaan kansainvälinen yhteistyö poliisin toimialalla tilanteissa, joihin ei ole olemassa voimassa olevaa kansallista tai EU-lainsäädäntöä tai kahden taikka monenvälistä sopimusta. Pykälän mukaan sisäministeriö voi tällaisissa tilanteissa pyytää poliisin toimialaan kuuluvaa apua vieraalta valtiolta. Tuolloin kyse voisi olla esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä, rikosten torjumisesta tai tilanteista, joissa avun pyytäminen on perusteltua Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan vuoksi.

<sup>55</sup> Neuvoston päätös 2008/615/YOS rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi

## 6 Johtopäätökset ja työryhmän ehdotukset

Selvityksessä on alustavasti arvioitu oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen ensisijaisesti sisäasiainhallinnon lainsäädännön näkökulmasta. Perustuslaki, kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö sekä oikeuskäytäntö asettavat käytettävissä oleville toimille reunaehdot. Poikkeusoloissa sovellettava lainsäädäntö on rajattu tämän selvityksen ulkopuolelle. Kansallinen lainsäädäntö, kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus edellyttävät, että turvapaikanhakijalle on annettava tosiasiallinen mahdollisuus jättää turvapaikkahakemus. Lähtökohtaisesti kansainvälisen suojelun hakemista ja turvapaikkamenettelyä koskeva lainsäädäntö soveltuu myös muuttuviin turvallisuustilanteisiin.

Hankkeen aikana selvitettiin EU:n ulkorajavaltioiden sekä eräiden muiden EU:n sekä pohjoismaisten verrokkimaiden hätätilalainsäädäntöä. Yhdenkään kyselyyn vastanneen 17 valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemusta ei otettaisi lainkaan vastaan tai että hakemusten määrää rajoitettaisiin.

Suomi voi monin eri keinoin ylläpitää järjestystä rajoillaan tai hallita alueelleen suuntautuvaa muuttoliikettä. Jos rajalla tapahtuu väkivallantekoja tai maahan yritetään tunkeutua joukolla tai väkivalloin, Suomen viranomaisilla on oikeus ja velvollisuus ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, eikä maahantuloa tarvitse sallia. Rajaliikennettä on mahdollista rajoittaa ja rajanylityspaikkoja sulkea: tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa ei edellytä tiettyä määrää avoimia rajanylityspisteitä.

Akuutissa tilanteessa tehdään arvio siitä, millä tavalla juuri silloin tulkitaan velvollisuutta turvata tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikanhakuun. Kyse on operatiivisesta tarpeesta, oikeudellisesta ja poliittisesta harkinnasta, joilla turvataan maksimaalinen liikkumavara nojaamalla Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin, EU:n lainsäädäntöön ja toimintaa ohjaavaan oikeuskäytäntöön.

Selvityksessä on arvioitu mahdollisuuksia parantaa turvapaikkamenettelyä ja rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaa lainsäädäntöä muuttoliikettä hyväksikäyttävää hybridivaikuttamista silmällä pitäen.

Voimassa oleva turvapaikkalainsäädäntö perustuu EU-säädöksiin, jotka on Suomessa pantu myös harkinnanvaraisilta osilta täytäntöön melko kattavasti. Selvityksessä on kuitenkin esitetty joitakin sellaisia keinoja, joiden käyttöön ottamisesta olisi todennäköisesti hyötyä hybridivaikuttamisesta johtuvan tilanteen hallinnassa.

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Voimassa olevan EU-sääntelyn mukaista rajamenettelyä voitaisiin soveltaa vain hakemuksiin, joiden arvioidaan olevan todennäköisesti perusteettomia. Sellaisia hakemuksia jätettäisiin mahdollisesti myös hybridivaikuttamisen tilanteissa. Rajamenettelyn käyttöön ottamisen yhteydessä olisi tarpeen tarkastella myös turvaamistoimia koskevia säännöksiä. Niiden tulisi tukea rajamenettelyn käyttöä EU-sääntösten edellyttämällä tavalla mahdollistaen rajamenettelyn kohteena olevien hakijoiden pitämisen rajalla tai sen läheisyydessä.

Rajamenettelyn ohella selvityksessä on tarkasteltu myös EU-säädösten mukaista mahdollisuutta nopeutetun menettelyn käyttöön. Sitä koskevien, ulkomaalaislakiin jo otettujen säännösten lisäksi hybridivaikuttamisen tilanteissa saattaisi olla hyötyä mahdollisuudesta käyttää nopeutettua menettelyä myös, jos hakijan voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Näiden tilanteiden varalta ja erityisesti rajamenettelyyn liitännäisenä kohdan lisääminen lakiin voisi olla perusteltua.

Turvapaikkamenettelyyn liittyen tarkasteltiin myös viranomaisten toimivallanjakoa hakemusten rekisteröinnissä. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan Rajavartiolaitos ja poliisi rekisteröivät turvapaikkahakemuksen ja ottavat sen samalla muodollisesti vastaan. Maahanmuuttovirastolle asia siirtyy vasta näiden vaiheiden jälkeen. Järjestelykeskusta koskevien säännösten mukaan sisäministeriö voi kuitenkin jo tällä hetkellä määrätä tehtävään jonkin toisen organisaation virkamiehen, joka toimii tehtävässä poliisin tai rajatarkastusviranomaisen valvonnassa. EU-lainsäädäntö jättää kansallisessa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, jotka rekisteröivät hakemuksen ja joille se voidaan muodollisesti jättää. Erityisesti erilaisia häiriötilanteita silmällä pitäen voisi olla perusteltua, että rekisteröintitoimivaltaa laajennettaisiin myös Maahanmuuttovirastolle. Tämä parantaisi kykyä seuloa hakemukset nopeutettuun ja jatkossa mahdollisesti myös rajamenettelyyn sekä antaisi lisäksi Rajavartiolaitokselle ja poliisille tarvittaessa mahdollisuuden keskittyä omiin ydintehtäviinsä.

Tehdyssä selvityksessä on nostettu esiin tarve säilöön ottamisen ja muiden turvaamistoi-  
mien laajempaan tarkasteluun kuin vain rajamenettelyä koskevalta osin. Turvaamistoimia koskevan sääntelykokonaisuuden ja sitä koskevan systematiikan arvioidaan kuitenkin vaativan merkittävää lisäarviointia, joka tullaan tekemään erikseen.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon ei liity välittömiä lainmuutostarpeita. Selvityksessä tunnistettuihin lisätarkastelua vaativiin kysymyksiin palataan myöhemmin siinä yhteydessä, kun selvitetään yleisemmin tarvetta muuttaa vastaanottolakia.

Paluiden edistäminen on erittäin tärkeää turvapaikkajärjestelmän uskottavuuden kannalta ja etenkin mahdollisesti käyttöön otettavan rajamenettelyn vaikuttavuuden varmistamiseksi. Rajamenettelystä on käytännössä hyötyä vain, jos myös palauttaminen onnistuu. Paluita ja palauttamista koskevaa käytännön toimintaa on kehitettävä sekä kansallisesti että EU-tasolla yhteistyössä kolmansien maiden kanssa. Lainsäädännön muutostarpeena selvityksessä on nostettu esiin tarve edistää paluun tukijärjestelmää.

Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan lainsäädännön perusteella käytössään useita toimivaltuuksia, joilla voidaan vastata myös muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Lainsäädännön edelleen kehittämistä on kuitenkin tarkoituksenmukaista selvittää. Keskeisinä selvitettävänä kysymyksenä on tunnistettu rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan sääntelyn täsmentäminen, rajavyöhykettä ja teknistä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen, mahdollinen radioteknistä valvontaa koskeva uusi sääntely sekä mahdollisuus raideliikenteen rajoittamiseen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tilanteeseen vastaamiseksi olisi tarkoituksenmukaista selvittää mahdollisuuksia tehostaa henkilöiden velvollisuutta olla läsnä maahantuloedellytysten tutkinnan aikana sekä mahdollisuutta suorittaa maahantulijoiden hallussa oleviin teknisiin laitteisiin laite-etsintä sekä rajavalvonnan että turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä. Rajavartiolaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi olisi tarkasteltava mahdollisuutta hyödyntää opiskelijoita ja reserviläisiä nykyistä joustavammin Rajavartiolaitoksen tukena sekä yksityisten velvollisuutta luovuttaa Rajavartiolaitokselle lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi välttämätöntä välineistöä, kalustoa ja muuta omaisuutta tai suorittaa välttämättömiä palveluja.

Puolustusvoimien mahdollisuutta antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua tulisi myös tarkastella virka-avun ulottuvuuden ja siihen liittyvien toimivaltuuksien näkökulmasta. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tulisi myös olla Frontex- ja muiden EU-mekanismien lisäksi mahdollisuus pyytää apua myös kahdenvälisesti toiselta valtiolta. Sisäministeriössä on käynnissä esiselvityshanke, jonka tavoitteena on selvittää rajavartiolaitoslainsäädännön toimivuutta ja valmistella tarvittavat säädösmuutokset, joilla varmistetaan säädösten ajantasaisuus muuttuvassa toimintaympäristössä (SM049:00/2019). Kiireellisimmiksi havaittuja säädösmuutostarpeita koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntopäivillä 2022.



Työryhmä esittää, että tässä selvityksessä esitetyt arviot säädösmuutostarpeista tarkastellaan yksityiskohtaisesti toimivaltaisessa ministeriössä ja ryhdytään viivytyksettä tarvittaviin toimenpiteisiin muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi.

Jatkotoimien osalta toimivaltaisissa ministeriöissä selvitetään, miten ja missä laajuudessa uusi sääntely vaikuttaisi tosiasiaassa yksilön asemaan ja oikeuksiin, erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeudelliseen asemaan, olosuhteisiin ja oikeusturvaan. Sääntelyn harkinnassa arvioidaan eri vaihtoehtoja ja niiden perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia Suomen perustuslain, kansallisen lainsäädännön, EU:n lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamien oikeudellisten raamien puitteissa.

Johtopäätöksensä työryhmä katsoo, että ainakin seuraavia säädösmuutostarpeita tulee tarkastella ja arvioida yksityiskohtaisesti.

### Ulkomaalaislaki

- Rajamenettelyn käyttöönottoaminen muuttamalla turvapaikkamenettelyä ja turvaamistoimia koskevia säännöksiä
- Nopeutetun turvapaikkamenettelyn perusteiden lisääminen niin, että nopeutetussa menettelyssä on mahdollista tutkia myös sellaisen henkilön hakemus, jonka voidaan vakavista syistä katsoa olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle
- Toimivallan laajentaminen niin, että myös Maahanmuuttovirasto voi rekisteröidä turvapaikkahakemuksen poliisin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi

### Vastaanottolaki

- Paluun tukijärjestelmän kehittäminen

### Rajavartiolaki

- Rajanylitysliikenteen väliaikaista rajoittamista koskevan sääntelyn sekä sisärajavallan aikana sovellettaviksi tulevien säännösten ja toimivaltuuksien täsmentäminen
- Rajavyöhykettä koskevan sääntelyn kehittäminen
- Teknistä valvontaa koskevan sääntelyn kehittäminen sekä sääntely radioteknisestä valvonnasta

- Mahdollisuus rajoittaa tilapäisesti raideliikennettä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi
- Tarvittava sääntely, jotta henkilö voidaan pitää viranomaiskontrollissa pitkäkestoisessa maahantuloedellytysten tutkinnassa
- Maahantulijoiden laitteisiin kohdistettava laite-etsintä sekä rajavalvonnan että turvapaikkahakemusten rekisteröinnin ja käsittelyn yhteydessä
- Yksityisten tahojen velvollisuus luovuttaa Rajavartiolaitokselle sen lakisääteisessä tehtävässä välttämätöntä kalustoa, välineistöä ja muuta omaisuutta tai suorittamaan välttämättömiä palveluja
- Rajavartiolaitoksen henkilöresurssien turvaaminen normaaliolojen häiriötilanteissa
- Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamaa virka-apua koskevan sääntelyn kehittäminen
- Avun vastaanottaminen suoraan toiselta valtiolta kahdenvälisesti



**Sisäministeriö**  
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto  
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

[www.intermin.fi](http://www.intermin.fi)