



**TURUN
YLIOPISTO**
Oikeustieteellinen
tiedekunta

Maahantulijan ihmisoikeuksien toteutuminen lain väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi valossa

OT00BE92 Oikeussuoja ja kriisit
ON-työ

Laatija:
Vilhelmiina Nyman

14.5.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede / oikeussuoja ja kriisit

Tekijä: Vilhelmiina Nyman

Otsikko: Maahantulijan ihmisoikeuksien toteutuminen lain väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi valossa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 22 sivua

Päivämäärä: 14.5.2025

Syksyllä 2023 Venäjän käyttäytyminen Suomen ja Venäjän välisillä raja-aseilla muuttui, kun Venäjä päästi rajan yli henkilöitä, joilla ei ollut tarvittavaa dokumentaatiota rajan ylittämiseksi. Tähän niin sanottuun välineellistettyyn maahantuloon on pyritty reagoimaan lainsäädännön uudistuksilla sekä uudella lainsäädännöllä. Kesällä 2024 säädettiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (rajaturvallisuuslaki).

ON-työssä tarkastellaan rajaturvallisuuslain vaikutusta maahantulijan ihmisoikeuksiin, etenkin oikeusturvan ja palautuskiellon näkökulmasta. Työssä perehdytään voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä tuomioistuinten ratkaisukäytäntöön, joiden avulla tarkastellaan, miten maahantulijan ihmisoikeudet toteutuvat rajaturvallisuuslakia sovellettaessa. Tätä tarkastelua tuetaan vertaamalla rajaturvallisuuslain tilannetta normaalitilanteeseen.

Tämä työ osoittaa, että rajaturvallisuuslaki vaikuttaa merkittävästi maahantulijan oikeusturvan toteutumiseen. Rajaturvallisuuslailla rajoitetaan normaalisti voimassa olevia oikeusturvakeinoja, jolloin maahantuli ei voisi valittaa häntä koskevasta päätöksestä tuomioistuimeen. Työ osoittaa myös, että rajaturvallisuuslaki saattaisi rikkoa ehdotonta palautuskiellon periaatetta, kun maahantuli käännytetään rajalla.

Hallitus on esittänyt rajaturvallisuuslain voimassaoloa jatkettavan vuoden 2026 loppuun asti. Lakia olisi hyvä tarkastella edelleen kriittisesti maahantulijan oikeusturvan toteutumisen sekä palautuskiellon kannalta, jotta noudatetaan kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Avainsanat: ihmisoikeudet, maahantuli, oikeusturva, palautuskielto, poikkeuslaki, rajaturvallisuus

Sisällys

Maahantulijan ihmisoikeuksien toteutuminen lain väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi valossa	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet	VII
1 Johdanto	1
1.1 Tausta	1
1.2 Tutkimuskysymys ja metodi	2
2 Maahantulijaa koskeva ihmisoikeussäätely.....	5
2.1 Johdanto.....	5
2.2 Kansallinen lainsäädäntö	5
2.2.1 Perustuslaki	5
2.2.2 Ulkomaalaislaki	6
2.3 Kansainväliset sopimukset	7
2.3.1 Johdanto.....	7
2.3.2 Euroopan ihmisoikeussopimus	8
2.3.3 Muita maahantulijan oikeusturvan kannalta olennaisia kansainvälisiä sopimuksia.	9
3 Rajaturvallisuuslain ydinsisältö.....	11
4 Maahantulijan ihmisoikeudet nykyisen lainsäädännön puitteissa	13
4.1 Oikeusturva	13
4.2 Palautuskielto	14
5 Maahantulijan ihmisoikeudet rajaturvallisuuslain näkökulmasta	16
5.1 Oikeusturva.....	16
5.2 Palautuskielto	18
6 Johtopäätökset.....	21

Lähteet

Kirjallisuus

Aer, Janne, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/HAGBBXXTBBAED#/kohta:Ulkomaalaisysoikeuden\(\(20\)perusteet\(\(20\)piste:b0](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/HAGBBXXTBBAED#/kohta:Ulkomaalaisysoikeuden((20)perusteet((20)piste:b0), Luettu 19.2.2025).

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2011. Päivitetty 2010–2011.

(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAHBGXCTDG#/kohta:PERUSOIKEPERU/piste:t5>, Luettu 19.2.2025).

Hirvelä, Päivi – Heikkilä, Satu, Ihmisoikeudet : käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön. Alma Talent 2017.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/FABBCXDTEB#kohta:Euroopan\(\(20\)ihmisoikeussopimus:\(l\(\(20\)Osa\(\(20\)Oikeudet\(\(20\)ja\(\(20\)vapaudet:\(2\(\(20\)artikkela\(:Oikeus\(\(20\)el\(\(e4\)m\(\(e4\)\(\(e4\)n/piste:t3](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/FABBCXDTEB#kohta:Euroopan((20)ihmisoikeussopimus:(l((20)Osa((20)Oikeudet((20)ja((20)vapaudet:(2((20)artikkela(:Oikeus((20)el((e4)m((e4)((e4)n/piste:t3), Luettu 15.4.2025).

Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020.

(<https://www.edilex.fi/lakimies/218120020.pdf>, Luettu 19.2.2025).

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023.

(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAXBBXATIBIEE#piste:b0>, Luettu 19.2.2025).

Ojanen, Tuomas, Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2003.

Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAGBDXDTEB#/kohta:Euroopan\(\(20\)ihmisoikeussopimus/piste:tEod](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAGBDXDTEB#/kohta:Euroopan((20)ihmisoikeussopimus/piste:tEod), Luettu 20.4.2025).

Petty, Aaron R., Migrants as a Weapons System. Journal of National Security Law & Policy, Vol. 13:113, 2022. (https://jnslp.com/wp-content/uploads/2023/01/Migrants_as_a_Weapons_System_2.pdf, Luettu 12.3.2025).

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003.

Virallislähteet

- HaVM 15/2024 vp. Hallintovaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.
- HE 18/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.
- HE 53/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.
- HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.
- HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- K 11/2024 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023.
- K 15/2024 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023.
- PeVL 2/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle: Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä.

Oikeustapaukset

KHO:2016:194

KHO:2018:87

Tuomio 7.7.1989, Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta, 14038/88

Tuomio 15.11.1996, Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta, 22414/93

Tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09

Tuomio 23.2.2012, Hirsi Jamaa ja muut v. Italia, 27765/09

Tuomio 29.2.2024, X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-392/22

Tuomio 4.4.2024, Sherov ja muut v. Puola, 54029/17, 54117/17, 54128/17 ja 54255/17

Medialähteet

Lithuania passes legislation to authorize migrant pushbacks. Le Monde, 25.4.2023.

https://www.lemonde.fr/en/european-union/article/2023/04/25/lithuania-legalizes-migrant-pushbacks_6024302_156.html (Luettu 20.4.2025).

Strömberg, Jari, Venäjä lähetti Suomelle selkeän viestin, sanoo hybrdivaikuttamisen asiantuntija. Yle 12.11.2023. <https://yle.fi/a/74-20059889> (Luettu 2.3.2025).

Muut lähteet

50 kysymystä EIT:stä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/50Questions_FIN (Luettu 20.4.2025).

EU:n perusoikeuskirja Suomessa. FRA – Euroopan unionin perusoikeusvirasto.

https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-eu-charter-in-finland_fi.pdf (Luettu 25.4.2025).

Käsittelyajat. Maahanmuuttovirasto. <https://migri.fi/kasittelyajat#suojelu> (Luettu 19.2.2025).

Nato ja Suomi. Ulkoministeriö. <https://um.fi/nato> (Luettu 29.1.2025).

Suomen itärajan tilanne. Valtioneuvosto. <https://valtioneuvosto.fi/suomen-itarajan-tilanne> (Luettu 27.4.2025).

Turvapaikka Suomesta. Maahanmuuttovirasto. <https://migri.fi/turvapaikka-suomesta> (Luettu 19.2.2025).

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18/1990)
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Pakolaissopimus	Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/1968) ja New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehty pakolaisen oikeusasemaa koskeva pöytäkirja (SopS 78/1968)
Perustuslaki	Suomen perustuslaki (731/1999)
POK	Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

1 Johdanto

1.1 Tausta

Venäjän hyökätessä Ukraina helmikuussa 2022 Suomessa nousi keskustelua siitä, millaisia vaikutuksia tällä hyökkäyksellä on Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja millaisiin toimenpiteisiin Suomen valtion tulee ryhtyä turvallisuuden ylläpitämiseksi. Muuttuneen turvallisuusympäristön seurauksena Suomi muun muassa haki sotilasliitto Naton jäsenyyttä toukokuussa 2022 ja siitä noin vuoden kuluttua Suomesta tuli Naton jäsen.¹

Venäjän muuttunut rajakäyttäytyminen Suomen ja Venäjän välisillä rajanylityspaikoilla lisäsi huolta kansallisesta turvallisuudesta syksyllä 2023, jolloin Venäjän rajaviranomaiset päästivät rajan yli henkilöitä, joilla ei ollut hallussaan tarvittavaa dokumentaatiota rajan lailliselle ylittämiseksi.² Tällainen rajakäyttäytyminen voidaan luokitella hybridivaikuttamiseksi, jonka lainsäätäjät on määritellyt toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu toimija käyttää suunnitelmallisesti erilaisia ei-sotilaallisia keinoja kohdevaltion heikkouksien hyödyntämiseksi ja omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sen keskeinen tavoite on aiheuttaa kohdevaltiossa epävakautta, epävarmuutta ja painetta viranomaistoimintaa kohtaan.³

Yksi konkreettinen esimerkki hybridivaikuttamisesta on välineellistetty maahantulo. Välineellistetyllä maahantulolla tarkoitetaan valtion toimintaa, jolla se pyrkii vaikuttamaan toisen valtion suvereniteettiin ohjaamalla rajalle huomattavia määriä ihmisiä, joilla ei ole tarvittavia maahantuloedellytyksiä. Tällaisen toiminnan tavoitteena on kuormittaa viranomaisten resursseja ja aiheuttaa epävakautta yhteiskunnassa.⁴ Välineellistetty maahantulo lukeutuu niin sanottuun "harmaan vyöhykkeen toimintaan", joka määritelmänä jää perinteisen avoimen sodankäynnin kynnyksen alapuolelle, mutta jolla on potentiaalia häiritä, horjuttaa ja painostaa kohteena olevaa valtiota ilman, että siihen välttämättä reagoitaisiin sotilaallisesti. Sitä voidaan siis pitää tietynlaisena yhteiskunnallisena sodankäyntinä.⁵ Venäjän organisoitu ”harmaan vyöhykkeen toiminta” on näin ollen keino vaikuttaa Suomen turvallisuuspoliittiseen ympäristöön.

¹ Nato ja Suomi.

² Strömberg 12.11.2023.

³ HE 53/2024 vp. s. 4.

⁴ HE 53/2024 vp. s. 8.

⁵ Petty 2022, s. 119.

Näiden levottomuuksien pohjalta lisääntyi tarve löytää uusia keinoja reagoida ja varautua hybridivaikuttamisen – erityisesti välineellistetyn maahantulon – aiheuttamiin uhkiin. Tämän seurauksena heinäkuussa 2024 säädettiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024). Tämä laki on säädetty poikkeuslakina, jonka tavoitteena on varmistaa Suomen mahdollisuus reagoida toisen valtion Suomen suvereniteettia uhkaavaan toimintaan. Poikkeuslailla tarkoitetaan sellaista perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka on sisällöltään perustuslain vastainen, mutta jolla ei tehdä muutoksia itse perustuslakiin.⁶ Tämän lain yhteydessä poikkeuslakiluonne viittaa siihen, että Suomen rajaturvallisuuden varmistamiseksi käytetyt keinot rajoittavat osittain perustuslaissa määritellyjä perusoikeuksia, kuten yksilön oikeusturvaa.

1.2 Tutkimuskysymys ja metodi

ON-työssä tarkastellaan lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Tekstin selkeyttämiseksi laista käytetään jatkossa nimitystä ”rajaturvallisuuslaki” ja ”rajavartiomies”-termin korvataan ”rajavartija”-termillä. Työssä tarkastellaan rajaturvallisuuslakia etenkin ihmisoikeuksien näkökulmasta ja tutkin lain vaikutusta maahantulijoiden ihmisoikeuksien toteutumiseen. Tutkimuskysymyksenä on, miten maahantulijan ihmisoikeuksista oikeusturva ja palautuskielto toteutuisivat rajaturvallisuuslain valossa. Tähän pyritään vastaamaan vertailemalla maahantulijan oikeusturvan ja palautuskiellon toteutumista normaaliolosuhteissa ja rajaturvallisuuslain tilanteessa. Olennaisen lainsäädännön ja oikeuskirjallisuuden lisäksi tarkastelussa hyödynnetään vastaavan kaltaisia tilanteita käsittelevää ulkomaista oikeuskäytäntöä. Suomen itärajan rajanylityspaikat ovat olleet valtioneuvoston päätöksellä suljettuina toistaiseksi⁷ rajavartiolain (578/2005) 16 §:n nojalla. ON-työssä tähän lainkohtaan nojaavan päätöksen vaikutusta maahantulijan ihmisoikeuksiin ei tarkastella, vaan tarkastelussa keskitytään nimenomaan rajaturvallisuuslain tilanteeseen.

Tämän ON-työn pohjana on yhdessä Inka Niemen kanssa Oikeussuoja ja kriisit -erikoistumisjaksolle laadittu seminaarityö, jossa tarkasteltiin rajavartioiden ja maahantulijoiden oikeusturvan toteutumista rajaturvallisuuslain valossa: Oikeusturva rajalla – Rajavartioiden ja maahantulijoiden oikeusturva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain valossa. Molemmat osallistuivat seminaarityön

⁶ Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Poikkeuslait.

⁷ Suomen itärajan tilanne.

kaikkien lukujen kirjoittamiseen tasavertaisesti. Kirjoittajat ovat myös tiedostaneet jo seminaarityötä aloittaessaan, että seminaarityötä tullaan laajentamaan ON-työksi. Tässä ON-työssä näkökulmasta on rajattu pois rajavartijan oikeusturva, ja laajennettu maahantulijan oikeusturvan käsittelyä sekä lisätty oikeusturvan käsittelyn rinnalle palautuskielto. Tutkielmassa on myös otettu seminaarityötä enemmän huomioon kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Tekstiä on muokattu läpi työn ja uutta tekstiä on lisätty etenkin lukuihin 2.3, 4.2 ja 5.2.

Maahantulijan ihmisoikeuksien toteutumista tarkastellaan niin kansallisen lain kuin kansainvälisten velvoitteidenkin näkökulmasta. ON-työssä tuodaan esiin aiheeseen olennaisia ratkaisukäytäntöä niin korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) tahoilta. Tämän lisäksi tarkastelussa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta sekä lakien esitöitä.

ON-työssä käsiteltävä rajaturvallisuuslaki on hiljattain säädetty, minkä vuoksi sitä käsittelevää tutkimusta ei vielä juurikaan ole. Samankaltaista lainsäädäntöä löytyy kuitenkin esimerkiksi Liettuasta.⁸ On hyvä myös huomioida, ettei lakia ole sovellettu ON-työn kirjoittamisen aikana tai sitä ennen, jolloin lakia koskevat tilanteet ovat kuvitteellisia ja täysin hypoteettisia. Tästä seuraa myös se, ettei lain pohjalta ole olemassa sellaista kansallista tai kansainvälistä oikeuskäytäntöä, jossa lakia olisi sovellettu.

ON-työssä hyödynnetään lainopillista metodologiaa, mikä tarkoittaa voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja systematisointia. Lainoppi on siis oikeudellista argumentaatioita, joka tulkitsee olemassa olevia oikeussääntöjä ja punnitsee oikeusperiaatteita.⁹ ON-työssä tarkastellaan ja tulkitaan rajaturvallisuuslakia ja sen esitöitä voimassa olevia oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita hyödyntäen etenkin oikeusturvan ja palautuskiellon näkökulmasta. Työn tavoitteena on analysoida maahantulijan ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisiä rajaturvallisuuslain säännöksiä ja niiden tulkintaa.

Aihetta lähestytään tarkastelemalla ensin, millaista kansallista ihmisoikeussäätelyä Suomessa on ja mitä aiheelle olennaisia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita Suomella on. Seuraavaksi esitellään rajaturvallisuuslain ydinsisältö sekä sen tarpeellisuus yhteiskuntaa vallitsevassa tilanteessa nojaten lain säännöksiin ja esitöihin. Rajaturvallisuuslakia

⁸ Lithuania passes legislation to authorize migrant pushbacks.

⁹ Siltala 2003, s. 502.

tarkastellessa keskitytään eritoten sen maahantulijan ihmisoikeuksia koskeviin rajoituksiin ja niihin osiin, jotka vaikuttavat maahantulijan ihmisoikeuksien toteutumiseen. Luvussa neljä keskitytään hahmottamaan maahantulijan oikeusturvan ja palautuskiellon toteutuminen normaalitilanteessa ja tätä normaalitilannetta verrataan rajaturvallisuuslain asettamaan tilanteeseen luvussa viisi.

2 Maahantulijaa koskeva ihmisoikeussäätely

2.1 Johdanto

Rajaturvallisuuslain muutosten ymmärtämiseksi tulee ensin tarkastella nykyistä oikeustilaa määrittävää lainsäädäntöä. Normaalitilanteessa maahantulijan oikeuksista säädetään kansallisesti Suomen perustuslailla (731/1999, perustuslaki) ja ulkomaalaislailla (301/2004). Perustuslaki säättää perusoikeuksista ja ulkomaalaislaki erityisesti maahantulijan oikeuksista sekä kansainvälistä suojelua käsittelevästä prosessista. Kansallisen lainsäädännön lisäksi jäljempänä tarkastellaan myös olennaisia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joita Suomi on sitoutunut noudattamaan.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.2.1 Perustuslaki

Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentissa säädetään kolmesta valtiosäännön taustalla olevasta perustavanlaatuisesta arvosta: ihmisarvon loukkaamattomuudesta, yksilön vapauksista ja oikeuksista sekä oikeudenmukaisuuden edistämisestä. Tämä säännös on ensisijaisesti ilmaisemassa hallitusmuodon arvoperustaa, mutta hallituksen esityksessä on ilmaistu, että sillä voisi olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä erilaisissa tilanteissa. Tällaisia tilanteita voisi olla perusoikeussäännösten tulkintatilanteet sekä perusoikeuksien rajoitusten sallimisen arviointi.¹⁰ Vaikkakin Suomi on perustuslain 1 §:n mukaan täysivaltainen tasavalta, Suomen suvereenisuutta rajoittaa erinäiset kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, sekä Euroopan unionin oikeuden vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön.¹¹

Maahantulijan ihmisoikeuksien kannalta olennainen säännös on perustuslain 9 §:n 4 momentti, jossa säädetään niin sanotusta palautuskiellosta. Sen mukaan ”ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu”. Tämän säännöksen vastaista olisi myös henkilön siirtäminen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi kolmanteen valtioon, jossa henkilö päätyisi esimerkiksi kidutuksen tai kuolemanrangaistuksen uhriksi. Palautuskielto on

¹⁰ HE 309/1993 vp. s. 42.

¹¹ Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 5. Liikkumisvapaus (PL 9 §), Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja suoja karkotusta vastaan.

tarkoitettu koskemaan kaikkia niitä tilanteita, joissa Suomen viranomaisen siirtää ulkomaalaisen toiseen valtioon.¹²

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Sen nojalla ensinnäkin jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä sekä toiseksi saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeusturvan säännös on perustuslain tasolla luomassa peruseriaatetta, jotta sen toteutuminen varmistetaan myös muualla lainsäädännössä.¹³ Tämän lisäksi perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Mäenpää määrittelee oikeusturvan käsitettä hallintotoiminnan näkökulmasta keinoiksi ja menettelyiksi, joilla turvataan, että oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Toisin sanoen yksityisen oikeuksia turvataan viranomaisen toimintaan nähden.¹⁴

2.2.2 Ulkomaalaislaki

Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeuksista säädetään ulkomaalaislaissa, jossa määritellään vähimmäisvaatimukset tämän hakemuksen käsittelylle. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Ulkomaalaislain tarkoituksena on määritelty kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen. Lain esitöissäkin korostetaan, että ulkomaalaisasioissa lain säännökset nojaavat perustuslain oikeusturvaa koskeviin pykäliin ja siksi kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä tulee ottaa huomioon yksilön oikeusturvan toteutuminen.¹⁵

Kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä henkilö hakee kansainvälistä suojelua Suomesta jättämällä hakemuksen poliisille tai rajatarkistusviranomaiselle, joiden tulee toimivaltaisina viranomaisina vastaanottaa hakemus ja rekisteröidä se.¹⁶ Tämä hakemus tulee ulkomaalaislain mukaan käsitellä hallintolain (434/2003) mukaisessa menettelyssä, eli hakemuksen käsittelijän tulee noudattaa hallintolaissa määriteltyjä hyvän hallinnon perusteita.

¹² HE 309/1993 vp. s. 52.

¹³ Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeusturva perusoikeutena.

¹⁴ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa, Oikeusturvan sisältö.

¹⁵ HE 28/2003 vp. s. 114.

¹⁶ Aer, 2016, s. 260.

Hakemuksen vastaanottamisen jälkeen hakemuksen käsittelyn aloittaa toimivaltainen viranomaislainen, joka on lain mukaan Maahanmuuttovirasto.¹⁷ Hakemusta arvioidaan ulkomaalaislain 87 §:n asettamien turvapaikan myöntämistä koskevien edellytysten valossa, ja tätä käsittelyä kutsutaan ulkomaalaislain 94 §:n mukaiseksi turvapaikkamenettelyksi. Tämän tavallisen menettelyn lisäksi on vaihtoehtoisesti asetettu ehdot, jolloin hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää kokonaan tutkimatta. Hakemuksen käsittelyn ajan ulkomaalaisella on ulkomaalaislain 40 §:n mukaan oikeus oleskella maassa, kunnes asia on saanut lainvoiman.

Kansainvälistä suojelua hakeva henkilö saa menettelyn lopuksi asiasta viranomaisen päätöksen, joka on valituskelppoinen. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään (809/2019, hallintoprosessilaki).

Nämä menettelyvaatimukset asettava selkeät raamit sille, miten menettely etenee ja mitä asioita tulee huomioida kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä. Niiden tarkoitus on varmistaa, että hakijoiden oikeusturva toteutuu yhdenvertaisesti, hakemukset käsitellään johdonmukaisesti sekä menettelylliset takeet tulevat turvatuksi läpi prosessin.

2.3 Kansainväliset sopimukset

2.3.1 Johdanto

Suomen perustuslain 94 §:ssä on määritelty, miten kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanominen hyväksytään. Hyväksyminen tapahtuu pääsääntöisesti äänten enemmistöllä, kun on kyse sellaisista valtiosopimuksista ja muista kansainvälisistä velvoitteista, jotka ovat lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Lisäksi perustuslain 95 §:ssä määritellään, miten kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan.

Suomen valtiosäännössä kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhde on lähtökohtaisesti dualistinen, mutta siinä on edellä mainittujen hyväksymisen ja voimaansaattamisen myötä myös monistisia piirteitä. Dualistinen perusratkaisu näkyy esimerkiksi siinä, että ainoastaan

¹⁷ Turvapaikka Suomesta.

valtionsisäisesti voimaan saatetut ihmisoikeussopimukset kuuluvat osaksi Suomen oikeusjärjestystä.¹⁸

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa yhtenä tavoitteena oli ajankohtaistaa perustuslakia Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin nähden. Tämän uudistuksen yksi keskeinen muutos oli turvata ihmisoikeudet kansalaisuuteen katsomatta kaikille tietyn valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville, kun ennen tätä perusoikeudet oli turvattu valtiosäännössä lähinnä Suomen kansalaisille.¹⁹ Uudistus pyrki myös vahvistamaan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä.²⁰

2.3.2 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) säädettiin osaksi Suomen lainsäädäntöä vuonna 1990.²¹ Se koostuu yleissopimuksesta sekä siihen myöhemmin liitetyistä pöytäkirjoista.²² Euroopan ihmisoikeussopimus näkyy Suomen oikeusjärjestelmässä monella tavalla. Sen vaikutus näkyy lainsäädäntötyössä, kun eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulee valvoa ihmisoikeussopimusten noudattamista.²³ Perustuslakivaliokunta onkin todennut sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksella että sen pohjalta syntyneellä oikeuskäytännöllä olevan tärkeä merkitys myös tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa.²⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) aiheeseen liittyvää oikeuskäytäntöä tarkastellaan luvussa 5.

Perustuslakivaliokunta on myös ihmisoikeusmääräysten säädöshierarkkiseen asemaan liittyen korostanut, että erilaisissa tulkintatilanteissa tulisi pyrkiä valitsemaan ihmisoikeusmääräysten toteutumista edistävä ”ihmisoikeusystävällinen” tulkinta.²⁵ Tämä ihmisoikeusystävällinen laintulkinta on otettu käyttöön varsinkin korkeimmissa oikeuksissa. Ensin korkeimmat oikeusasteet viittasivat ratkaisuisaan etenkin EIS:ään, mutta myöhemmin myös EIT:n oikeuskäytännön huomioimisesta on tullut normaali osa ratkaisukäytäntöä.²⁶

¹⁸ Hallberg ym. 2011, II Yleinen osa, 4. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, Kansainvälisen ja valtiosisäisen oikeuden suhde.

¹⁹ HE 309/1993 vp. s. 8.

²⁰ Ojanen 2003, s. 68.

²¹ Pellonpää ym. 2018, s. 63.

²² Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 3.

²³ Pellonpää ym. 2018, s. 65.

²⁴ PeVL 2/1990 vp. s. 3.

²⁵ PeVL 2/1990 vp. s. 3.

²⁶ Pellonpää ym. 2018, s. 73

2.3.3 Muita maahantulijan oikeusturvan kannalta olennaisia kansainvälisiä sopimuksia

Suomi on sitoutunut myös moniin muihin kansainvälisiin sopimuksiin. Vuonna 1968 Suomi liittyi Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehtyyn pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen (SopS 77/1968) ja New Yorkissa 31 päivänä tammikuuta 1967 tehtyyn pakolaisen oikeusasemaa koskevaan pöytäkirjaan (SopS 78/1968), jolla muutettiin Geneven yleissopimusta. Näistä yleissopimuksesta ja pöytäkirjasta käytetään jatkossa yhteisnimitystä pakolaissopimus.²⁷

Pakolaissopimus määrittelee pakolaisen käsitteen ja määrittelee pakolaisen aseman siinä valtiossa, joka antaa tälle suojelua. Pakolaissopimuksen mukaan pakolaisen asemaan kuuluu muun muassa oikeus tehdä työtä ja muutenkin lähtökohtaisesti samat oikeudet kuin muillakin maassa laillisesti oleskeleville. Myös pakolaissopimuksen 33 artiklassa on säädelty palautuskiellosta, joka sisältyy perustuslain 9 §:ään.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (2000/C 364/01, POK) on 18 artiklalla turvattu oikeus turvapaikkaan. Artiklassa on viitattu yllä mainittuun pakolaissopimukseen. Lisäksi POK:n 19 artiklassa on turvattu suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa, eli toisin sanoen palautuskielto. POK:n soveltamisala on määritelty sen 51 artiklassa, jossa on todettu, että se sitoo jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Ensisijaisesti POK on osoitettu itse Euroopan unionille (EU), mutta EU:n lainsäädäntö vaikuttaa myös huomattavaan osaan kansallista lainsäädäntöä.²⁸

Suomea sitoo myös EU:n määritelmädirektiivi (EU) 2011/95²⁹. Tämä määritelmädirektiivi sisältää määräykset siitä, millä perusteella kolmansien maan kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt määritellään kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi. Määritelmädirektiivi sääntelee lisäksi kansainvälistä suojelua saavien yhdenmukaisesta asemasta sekä kansainvälisen suojelun sisällöstä. Turvapaikkamenettelystä on erikseen annettu

²⁷ Aer 2016, s. 215

²⁸ EU:n perusoikeuskirja Suomessa, s. 2.

²⁹ 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 kansainvälistä suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu). Annettu 13.12.2011.

menettelydirektiivi (EU) 2013/32³⁰, joka sääntelee kansainvälisen suojelun myöntämisestä sekä sen poistamisesta.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu). Annettu 26.6.2013.

3 Rajaturvallisuuslain ydinsisältö

Rajaturvallisuuslaki on säädetty poikkeuslakina kiireellisessä menettelyssä perustuslain 73 §:n mukaisesti. Kuten poikkeuslait yleensä, myös tämä laki on säädetty määräajaksi.³¹ Tämä laki on säädetty olemaan voimassa vuoden sen voimaantulosta. Sillä tämä poikkeuslaki on säädetty perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä, eikä 1 momentin mukaisessa normaalissa menettelyssä, laki on tullut voimaan heti, eikä vasta seuraavien eduskuntavaalien jälkeisten valtiopäivien aikaan.³² Lain nopealla säätämällä on haluttu varmistaa, että lainsäädännöstä löytyy keinot reagoida muuttuvaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Tällainen lainsäätäjän pyrkimys vastata kiireellisellä lainsäädännöllä nopeasti muuttuviin yhteiskunnallisiin tilanteisiin heijastaa oikeuden resilienssiä, eli kykyä reagoida kriiseihin ja niistä aiheutuviin ongelmiin.³³

Lain säätämistä on perusteltu sillä, että nykyisen lainsäädännön ei ole katsottu tarjoavan viranomaisille riittävästi toimivaltaa puuttua mahdollisesti laajenevaan ja vaikeutuvaan välineellistettyyn maahantuloon.³⁴ Lain esitöissä on otettu huomioon vaihtoehtoisia keinoja välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi. Tällaisia keinoja ovat olleet rajavartiolain soveltaminen, Venäjän määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi sekä erilaiset turvapaikkamenettelyyn liittyvät keinot.³⁵ On katsottu, että mainittuja keinoja voidaan hyödyntää välineellistetyn maahantulon torjumisessa, mutta niitä ei ole koettu tarpeeksi tehokkaina keinoina, mikäli välineellistetty maahantulo lisääntyy huomattavasti.³⁶

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on siis torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Laissa säädetään niistä ehdoista, joiden täytyessä valtioneuvosto voisi rajoittaa turvapaikkahakemusten vastaanottamista rajatuilla rajanylityspaikoilla ja sen läheisyydessä varmistaakseen Suomen kansallisen turvallisuuden ja itsemääräämisoikeuden.

Lain soveltaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että on perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Toiseksi edellytetään, että

³¹ Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Poikkeuslait.

³² HE 53/2024 vp. s. 103.

³³ Lavapuro 2020, s. 1268.

³⁴ HE 53/2024 vp. s. 7.

³⁵ HE 53/2024 vp. s. 50-56.

³⁶ HE 53/2024 vp. s. 49-50.

vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Kolmanneksi rajoittamisen tulee olla välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Viimeiseksi edellytetään, ettei muiden keinojen katsota olevan riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Näiden kaikkien edellytysten täytyessä laki voidaan ottaa käyttöön enintään kuukaudeksi kerrallaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteisellä päätöksellä.

Jos rajaturvallisuuslaki otetaan käyttöön ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä rajoitetaan määrätyillä rajanylityspaikoilla, tarkoittaisi tämä käytännössä maahantulijan kannalta sitä, että pääsy maahan estetään. Laissa on kuitenkin säädetty myös niistä poikkeustilanteista, jolloin maahantulijan maahanpääsy sallittaisiin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden nojalla. Toimivalta tilanteen arvioimiseksi on säädetty rajavartijan tehtäväksi. Jos rajavartija arvioi, että hakemuksen vastaanottaminen olisi välttämätöntä lapsen, vammaisen tai muun erityisessä asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi, hakemus voidaan tämän perusteella vastaanottaa. Hakemus voidaan vastaanottaa myös, mikäli rajavartijan arvion perusteella on ilmeistä, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi siinä valtiossa, josta on saapumassa Suomeen.³⁷

Siinä tilanteessa, jossa henkilö poistetaan maasta, hänelle tulee rajaturvallisuuslain 4 §:n 4 momentin mukaan kirjallisesti ilmoittaa toimenpiteen perusteet. Lisäksi maahantulijalla on oikeus vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja hänelle tulee antaa tieto siitä, missä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä. Rajaturvallisuuslaki kuitenkin kieltää maahantulijalta oikeuden hakea maasta poistamiseen tai uudelleenarviointiin muutosta valittamalla. Vaatimus uudelleenarvioinnista on tehtävä 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta, mutta maasta poistaminen pannaan täytäntöön, vaikka maahantuliija vaatisi uudelleenarviointia. Uudelleenarvioinnissa tarkastellaan maasta poistamista koskevan arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella ja arviointia tarkastellaan lainsäädännön edellytysten valossa. Uudelleenarviointi voidaan tehdä vaatimuksen ja sen liitteenä olevan aineiston perusteella ilman, että asianosaista kuullaan.³⁸

³⁷ HE 53/2024 vp. s. 68.

³⁸ HaVM 15/2024 vp. s. 25-26.

4 Maahantulijan ihmisoikeudet nykyisen lainsäädännön puitteissa

4.1 Oikeusturva

Maahantuliija voi ulkomaalaislain 190 §:n nojalla hakea Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevaan asiaan muutosta valittamalla. Muutosta voi hakea oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Päätöksestä valitetaan ulkomaalaislain 193 §:n mukaisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen riippuen siitä, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella päätös on tehty.

Hallinto-oikeus käsittelee valituksen ja se voi joko hylätä tai hyväksyä valituksen taikka jättää sen tutkimatta. Jos hallinto-oikeus arvioi päätöksen olevan lainmukainen, valitus hylätään. Jos taas hallinto-oikeus hyväksyy valituksen, valituksen kohteena oleva päätös yleensä kumotaan. On myös mahdollista kumota vain osa päätöksestä, jolloin muut osat päätöksestä jäävät voimaan.³⁹

Tuomioistuimella on asiassa ratkaisupakko hallintoprosessilain 79 §:n mukaan. Tämän myötä valitus luokitellaan tehokkaaksi oikeusturvakeinoksi, sillä yksilö saa häntä koskevan päätöksen käsiteltäväksi tuomioistuimeen, jossa asia ratkaistaan. Tämäkin tuomioistuinmenettely on turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueilla: käsittely on julkinen, asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi, päätökset tulee perustella ja päätökseen on oikeus hakea muutosta.⁴⁰ Muutoksenhakuoikeus toteutuu myös yksilön oikeutena hakea hallintoprosessilain 107.1 §:n mukaisesti muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää tälle valitusluvan.

Päätöksestä valittamisen lisäksi maahantuliija voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hallintokantelun, mikäli hän kokee viranomaisen tai sen palvelussa olevan toiminnan lainvastaiseksi. Hallintokantelulla tarkoitetaan ilmoitusta lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä hallintotoiminnassa ja se tehdään kantelun kohteena olevan esihenkilölle, kantelun kohteena olevan viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille.⁴¹ Hallintokantelun voi kohdistaa

³⁹ Mäenpää 2023, V Oikeudenkäynti hallintoasioissa, 8. Hallintotuomioistuimen päätöksenteko, Hallintotuomioistuimen päätösvalta valitusasiassa.

⁴⁰ Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

⁴¹ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

yksittäiseen päätökseen tai tosiasialliseen toimeen, mutta myös viranomaisen toimimattomuuteen, virkatehtävien huonoon hoitamiseen tai velvollisuuksien laiminlyöntiin.⁴² Hallintokantelulla ei kuitenkaan ole mahdollista muuttaa nimenomaista päätöstä, vaan ainoastaan saada viranomaisen mahdollisesti lainvastainen toiminta kanteluviranomaisen arvioitavaksi.

Kanteluviranomaisen tulee antaa asiassa kirjallinen päätös, jossa esitetään kantelua koskeva ratkaisu ja sen perustelut. Kanteluviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisiin toimenpiteisiin asiassa on aihetta ryhtyä. Tällaisia toimenpiteitä voi olla esimerkiksi ehdotus korjaamismenettelyyn ryhtymiseen, anteeksipyyntöön esittämiseen tai hyvityksen suorittamiseen.⁴³ Kanteluviranomaisen oikeudellisen arvion seurauksena asiassa voi tulla harkintaan myös esimerkiksi tutkintapyynnön tekeminen poliisille, mikäli kantelusta tulee ilmi rikosoikeudellista arviointia edellyttäviä seikkoja.⁴⁴

On hyvä huomioida, että suurin osa hallintokanteluista ei johda toimenpiteisiin. Esimerkiksi vuonna 2023 oikeusasiamiehen käsittelemistä hallintokanteluista vain 13,4 prosenttia johti minkäänlaisiin toimenpiteisiin⁴⁵ ja oikeuskanslerilla vain 8,6 prosenttia.⁴⁶ Tämän perusteella voidaan siis todeta, että useissa tilanteissa laillisuusvalvoja katsoo, ettei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

4.2 Palautuskielto

Palautuskielto on säädetty perustuslain lisäksi myös ulkomaalaislain 147 §:ään, jossa todetaan, ettei ketään saa käännäyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Palautuskieltoa on myös käsitelty tuomioistuimissa ja korkein hallinto-oikeus on todennut muun muassa ratkaisussaan KHO:2016:194, että palautuskielto on ehdoton ja sen soveltuessa ”kansainvälistä suojelua hakevalle myönnetään lähtökohtaisesti vähintään oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella”.

⁴² Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

⁴³ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

⁴⁴ HE 50/2013 vp. s. 25.

⁴⁵ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023. s. 44.

⁴⁶ Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023. s. 121.

Kansallisessa oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut ratkaisussaan KHO:2018:87, että palautuskiellon soveltamisala on laajempi kuin kansainvälisen suojelun antamisen soveltamisala. Lisäksi se toteaa, että palautuskieltoa sovelletaan vakiintuneesti myös niissä tapauksissa, joissa ulkomaalainen palautetaan muuhun kuin hänen kansalaisuusvaltioonsa.

Euroopan ihmisoikeussopimus ei sen sijaan sisällä varsinaisia kansainvälistä suojelua koskevia määräyksiä. EIS:n 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Tätä artiklaa EIT on tulkinut ratkaisukäytännössään palautuskiellon omaisesti. Esimerkiksi ratkaisussa *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*⁴⁷ EIT totesi, että sopimusvaltio voi joutua vastuuseen EIS:n perusteella, jos henkilöllä on todellinen riski joutua kiduttamisen taikka epäinhimillisen kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi maasta luovuttamisen vuoksi.

Kuten kansallisessa ratkaisukäytännössä, myös EIT:n oikeuskäytännössä palautuskielto on ehdoton sääntö. Palautuskiellon soveltaminen ei vaadi pohdintaa niin, että soveltamisessa otettaisiin huomioon maasta poistamista puoltavia seikkoja.⁴⁸ EIT on tuomiossaan *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*⁴⁹ todennut, ettei maasta poistamisen perusteella ole merkitystä, sillä kaltoin kohtelun kielto on ehdoton, eikä henkilön omasta käyttäytymisestä riippuvainen.

EIT on lisäksi ratkaisukäytännössään laajentanut palautuskiellon maantieteellistä soveltamisalaa. Ratkaisussa *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*⁵⁰ EIT totesi, ettei Italian viranomaiset olisi saaneet palauttaa kansainvälisiltä vesiltä löytämiään henkilöitä takaisin kotimaahansa Libyaan, joka ei ollut turvallinen maa. Lisäksi ratkaisussa todettiin, että jokaisen henkilön kohdalla tulee erikseen tutkia, onko hän vaarassa joutua kotimaassaan palautuskiellon vastaiseen tilanteeseen.

⁴⁷ Tuomio 7.7.1989, *Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 14038/88.

⁴⁸ Aer 2016, s. 222.

⁴⁹ Tuomio 15.11.1996, *Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 22414/93.

⁵⁰ Tuomio 23.2.2012, *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*, 27765/09.

5 Maahantulijan ihmisoikeudet rajaturvallisuuslain näkökulmasta

5.1 Oikeusturva

Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön tilanteessa olisi rajaturvallisuuslain tapauksessa ongelmallista, että hänen pääsystä maahan estettäisiin rajavartijan arvion perusteella jo ennen kuin hän pääsisi hakemaan kansainvälistä suojelua. Kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ei näin ollen lähtökohtaisesti saisi mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua, ellei rajaturvallisuuslaissa esitetyt poikkeusedellytykset täyty. Näiden poikkeusten arviointi olisi rajavartijan vastuulla ja maahantulijan vastuulle jäisi osoittaa rajavartijalle, että hän täyttää kyseiset kriteerit, kuten esimerkiksi sen, että hän on todellisessa vaarassa joutua kidutuksen kohteeksi. Maahantulijalla täytyy olla jo ennen rajalle saapumista hallussaan tähän arviointiin vaikuttavat asiakirjat, koska arviointi tapahtuisi nopeasti rajalla, eikä rajavartijalla olisi käytössään samalla tavalla aikaa ja resursseja kuin Maahanmuuttoviraston viranomaisella. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että maahantulijan tulee vakuuttaa rajavartija siitä, että hänellä on tarve kansainväliselle suojelulle. Näin ollen maahantulijalle jäisi siis kohtuuttoman suuri vastuu itse varmistaa oikeusturvansa toteutuminen.

Normaalitilanteessa maahantulijalla on mahdollisuus valittaa saamastaan päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Tämä tilanne kuitenkin muuttuisi huomattavasti, mikäli rajaturvallisuuslaki otettaisiin käyttöön, sillä oikeus valitukseen poistuisi. Siinä tapauksessa, että rajavartija poistaa yksilön maasta, yksilöllä ei ole mitään muuta asiaansa koskevaa oikeusturvakeinoja kuin vaatia hänen maasta poistamisensa uudelleenarviointia Rajavartiolaitselta. Uudelleenarviointi ei ole oikeusturvakeinona kuitenkaan yhtä tehokas kuin ulkomaalaislain mahdollistama valitusoikeus, sillä uudelleenarviointia ei toimita riippumaton tuomioistuin, vaan Rajavartiolaitos, jonka virkamies on tehnyt myös alkuperäisen päätöksen maasta poistamiseksi. Rajavartiolaituksen ei myöskään tarvitse kuulla maahantulijaa uudelleenarviointia tehdessään, mikä eroaa normaalitilanteesta, jossa on oikeus tulla kuulluksi. Tehokkuutta edelleen vähentää se, ettei uudelleenarvioinnista tulevasta ratkaisusta ole mahdollista valittaa, vaan valittaminen on nimenomaan rajaturvallisuuslailla kielletty. Näin ollen päätöstä maasta poistamisesta ei voi viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuten normaalitilanteessa, myös rajaturvallisuuslain voimassa ollessa maahantulija voi tehdä hallintokantelun Rajavartiolaituksen tai yksittäisen rajavartijan toiminnasta. Tämän

hallintokantelun voi osoittaa esimerkiksi ylemmälle tasolle Rajavartiolaitoksessa, Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavalle sisäministeriölle, erityisvaltuutetuille sekä ylimmille laillisuusvalvojille.⁵¹ Hallintokantelun avulla toiminta rajalla saatetaan tarkasteluun sen lainmukaisuuden osalta. Mahdollisuus hallintokanteluun ei kuitenkaan mahdollista muutosta maahantulijan saamaan päätökseen ja se ei yksinään riitä turvaamaan maahantulijan oikeusturvan tehokasta toteutumista. Hallintokantelun merkitystä rajaturvallisuuslain tilanteessa voidaan arvioida kriittisesti myös siltä kannalta, aiheuttaisiko se viranomaisen toiminnalle huomautusta tai muita hallinnollisia seurauksia. Kyseessä on kuitenkin Suomen lainsäädäntöön säädetty laki, jota Rajavartiolaitos soveltaisi, eikä tällöin laillisuusvalvoja välttämättä katsoisi rajalla tapahtuvan toiminnan olevan lainvastaista. Käytännössä voisi siis olla mahdollista, että mikään rajaturvallisuuslain soveltamiseen liittyvistä hallintokanteluista ei johtaisi toimenpiteisiin. Tässä tulee kuitenkin huomioida laillisuusvalvojan tekemä tapauskohtainen arviointi.

Kansallisten oikeusturvakeinojen lisäksi maahantuliija voi pyrkiä viemään asiansa EIT:n käsiteltäväksi. EIS:n 35 artiklassa asetetaan ne edellytykset, jolloin EIT voi ottaa asian käsiteltäväkseen. EIT voi ottaa asian käsittelyyn vasta, kun kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin on turvauduttu. Käytännössä tähän vaaditaan, että asia on käsitelty kansallisessa tuomioistuimessa ja kaikki kansalliset valitusasteet on käyty läpi.⁵² EIT on kuitenkin ratkaisussa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka⁵³ todennut, että mikäli kansalliset valitustiet eivät tuota tulosta, asia voidaan ottaa EIT:ssä käsittelyyn. Näin ollen, jos maahantuliija kokee oikeutensa tulleen loukatuksi, hän voisi viedä asiansa EIT:n käsiteltäväksi, vaikka ei saisikaan asiaansa kansallisiin tuomioistuihin. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, että asian vieminen EIT:n käsiteltäväksi on pitkä prosessi⁵⁴ ja EIT:n harkintavallassa on, ottaako se asiaa käsiteltäväksi. Tavallisessa tilanteessa hallinto-oikeus olisi hallintoprosessilain velvoittama ottamaan asian käsittelyyn ja tekemään asiassa ratkaisun.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään normaalisti Maahanmuuttovirastossa, jossa suojelua hakeva kutsutaan turvapaikkapuhutteluun. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen turvapaikan myöntämisestä puhuttelusta saatavien tietojen sekä muiden asiassa

⁵¹ HaVM 15/2024 vp. s. 11.

⁵² Hirvelä – Heikkilä 2017, s. 194.

⁵³ Tuomio 21.1.2011, M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09.

⁵⁴ 50 kysymystä EIT:stä, s. 10.

ilmenneiden seikkojen perusteella.⁵⁵ Rajaturvallisuuslain asettama tilanne, jossa rajavartija arvioi, onko maahantulijan hakemus otettava vastaan hänen oikeuksiensa turvaamiseksi, muistuttaa menettelyltään tätä Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa. Siten tilanne, jossa rajavartija pistetään suorittamaan samantapaista arviointia, joka vaikuttaa merkittävästi maahantulijan oikeuksiin, ei voida pitää maahantulijan oikeuksien kannalta riittävänä. Vaikka rajaturvallisuuslain esitöissä on mainittu, että rajavartija on koulutettu ja ohjeistettu näitä tilanteita varten⁵⁶, riski virheelliselle menettelylle on olemassa, sillä menettely on suppeampi ja kiireellisempi kuin normaalitilanteessa. Rajavartijan ensisijainen tehtävä ei ole kansainvälisen suojan tarpeen arviointi, minkä vuoksi on aiheellista pohtia, onko rajavartijan saama koulutus tässä tapauksessa riittävä maahantulijan oikeusturvan kannalta.

5.2 Palautuskielto

Normaalitilanteessa palautuskielto turvataan perustuslaissa ja ulkomaalaislaissa ja kuten mainittu, myös oikeuskäytännössä palautuskieltoa tulkitaan ihmisoikeusystävällisesti. Rajaturvallisuuslailla lähtökohtaisesti kielletään maahantulijalta pääsy Suomeen ja hänet ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia vastaanotetaan. Tämän lisäksi rajaturvallisuuslaissa on määritelty ne poikkeukset, jolloin kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan.

Rajaturvallisuuslain mukaan käännättämistä koskevassa tilanteessa päätöksen hakemuksen vastaanottamisesta tekee ”koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies tapauskohtaisen arvion mukaan” tilanteissa, joissa on kyse lain 5 §:n mukaisista poikkeustilanteista. Ongelmaksi voi maahantulijan oikeussuojan kannalta koitua se, miten rajavartijan tarpeellinen ja asianmukainen koulutus varmistetaan, jotta rajavartijalla on todellisuudessa mahdollisuus toimia ja arvioida tilannetta virkavastuunsa edellyttämällä tarkkuudella. Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että lain 5 §:n poikkeuksen mukaiset henkilöt pyrittäisiin tunnistamaan ensisijaisesti fyysisten ominaisuuksien mukaan, mutta huomioon voidaan ottaa myös henkilöllisyysasiakirjat, muu luotettava näyttö sekä vuorovaikutustilanteessa ilmenneet asiat.⁵⁷ Poikkeuksien arviointia rajanylityspaikalla voisi muun muassa vaikeuttaa kielimuuri tai asiakirjojen puutteellisuus. Riippumatta rajavartijalla olevista tiedoista hänen on vääjäämättä tehtävä tapauskohtainen arviointi mahdollisesti puutteellisten tietojen pohjalta.

⁵⁵ Turvapaikka Suomesta.

⁵⁶ HE 53/2024 vp. s. 69.

⁵⁷ HE 53/2024 vp. s. 68.

Maahantulijan kannalta tämä voi heikentää palautuskiellon soveltamisen tosiasiallista toteutumista.

Rajalla tapahtuva tapauskohtainen arviointi kansainvälisen suojelun tarpeesta eroaa aikajanallisesti normaalitilanteessa Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä. Maahanmuuttoviraston internet-sivuilla suuntaa antavan käsittelyaikalaskurin mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä menisi noin kuusi kuukautta siitä, kun maahantuliija ilmoittaa poliisille tai rajaviranomaisille Suomessa hakevansa turvapaikkaa.⁵⁸ Ulkomaalaislaissakin säädetään, että kansainvälistä suojelua koskeva päätös on tehtävä lähtökohtaisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Rajavartijan tulisi arvioida kansainvälisen suojan tarve heti rajalla. Tämä aikapaineen alla työskentely voi edelleen altistaa virheille harkinnassa ja voi täten heikentää maahantulijan oikeussuojaa palautuskieltoon nähden.

Palautuskiellon soveltamisesta poikkeamisella voidaan katsoa olevan merkittävä rajoitus maahantulijan oikeusturvan toteutumiseen. EIT:n oikeuskäytännössä on käsitelty maahantulijan käännättämistä rajalla esimerkiksi tapauksessa Sherov ja muut v. Puola⁵⁹. Tapauksessa Puolan rajaviranomaiset eivät päästäneet maahantuliijoita Puolaan hakemaan kansainvälistä suojelua. EIT on tapauksessa todennut, että valtiolla, joka siirtää turvapaikanhakijan toiseen maahan ilman hakemuksen sisällöllistä tutkintaa, on ennen palauttamista ehdoton velvollisuus varmistua siitä, että vastaanottavassa maassa on asianmukainen turvapaikkamenettely. Valtion on siis perusteellisesti tutkittava, onko todellista riskiä siitä, että turvapaikanhakija jäisi ilman asianmukaista turvapaikkamenettelyä. EIT on todennut tapauksessa maahantulijoiden oikeuksien tulleen loukatuksi. Tämä voisi tarkoittaa myös rajaturvallisuuslain tapauksessa sitä, että sen perusteella tehdyt rajalla käännättämiset voisivat mahdollisesti loukata palautuskieltoa sekä maahantulijan oikeusturvaa.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on ottanut ratkaisukäytännössään kantaa niin sanottuun push back -menettelyyn. Tuomiossa C-392/22, X⁶⁰, EUT toteaa, että tällainen rajaturvallisuuslain säätämään käännätykseenkin verrattavissa oleva push back -menettely on menettelydirektiivin vastainen. Lisäksi EUT:n mukaan tällainen menettely voi loukata

⁵⁸ Käsittelyajat.

⁵⁹ Tuomio 4.4.2024, Sherov ja muut v. Puola, 54029/17, 54117/17, 54128/17 ja 54255/17.

⁶⁰ Tuomio 29.2.2024, X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-392/22.

palautuskiellon periaatetta. Tämän perusteella myös rajaturvallisuuslaki voisi mahdollisesti loukata palautuskiellon periaatetta ja näin rikkoa maahantulijan ihmisoikeuksia.

6 Johtopäätökset

ON-työssä tarkastellaan maahantulijoiden ihmisoikeuksien, etenkin oikeusturvan ja palautuskiellon, toteutumista rajaturvallisuuslain näkökulmasta sekä vertaillaan sitä nykyiseen tilanteeseen. Lopputuloksena voidaan todeta rajaturvallisuuslailla olevan merkittäviä vaikutuksia maahantulijan oikeusturvaan sekä mahdollisia vaikutuksia palautuskiellon toteutumiseen.

Normaalitilanteessa maahantulijan oikeusturva on vahva, sillä hän voi valittaa hänen asiaansa koskevasta päätöksestä sekä lisäksi tehdä hallintokantelun. Rajaturvallisuuslain ainut todellinen muutoksenhakukeino maasta poistamista koskevaan päätökseen olisi vaatia tämän päätöksen uudelleenarviointia Rajavartioloitokselta. Tässä suurimpana ongelmana on, ettei Rajavartioloituksen uudelleenarviointia koskevasta päätöksestä ole edelleen valitusoikeutta tuomioistuimeen. Maahantulijalla ei rajaturvallisuuslain seurauksena ole muutakaan mahdollisuutta saattaa asiaansa kansallisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja asian saattaminen EIT:n käsiteltäväksi olisi hidasta. Näin ollen maahantulijan oikeusturvan taso heikkenisi rajaturvallisuuslain tilanteessa huomattavasti.

Palautuskielto on ehdoton ihmisoikeus, jota tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännössään tulkinneet ihmisoikeusystävällisesti. Normaalitilanteessa palautuskielto on turvattu, kun taas rajaturvallisuuslain tilanteessa palautuskiellon toteutuminen ei ole täysin aukotonta. Jo rajavartijan nopealla aikataululla tekemä arviointi maahantulijasta saattaa aiheuttaa sen, että palautuskiellon periaatetta loukataan. Palautuskieltoa käsittelevissä EIT:n ja EUT:n ratkaisuissa tilanteet eivät ole nimenomaan rajaturvallisuuslain kaltaisia, jolloin tässä kohtaa jää vielä kysymykseksi, miten palautuskieltoa tulkittaisiin ratkaisukäytännössä rajaturvallisuuslain tilanteessa.

Voidaan todeta, että rajaturvallisuuslailla olisi merkittävä vaikutus maahantulijan oikeusturvan toteutumiseen. Lisäksi rajaturvallisuuslaki voisi mahdollisesti vaikuttaa myös, ainakin joissakin tilanteissa, palautuskiellon soveltamiseen. Relevanttia ratkaisukäytäntöä on myös odotettavissa, kun EIT:llä on käsillään asia C.O.C.G. ja muut v. Liettua (17764/22) sekä kaksi muuta asiaa liittyen push back -menettelyyn Valko-Venäjän rajalla.⁶¹

⁶¹ Grand Chamber hearing concerning alleged “pushbacks” at the Lithuanian- Belarusian border.

Rajaturvallisuuslain voimassaoloaika umpeutuu nyt kesällä, mutta hallitus on esittänyt, että sen voimassaoloa jatketaan vuoden 2026 loppuun asti. Lain sisältö pysyisi muuten samana.⁶²

⁶² HE 18/2025 vp. s. 19.