



VN/22620/2023  
VN/22620/2023-UM-11

26.2.2024

Sisäministeriö

## **Ulkoministeriön lausunto HE-luonnokseen laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta**

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja laiksi kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain muuttamisesta.

Muutoksilla mahdollistetaan EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin (2013/32/EU) mukaisen rajamenettelyn käyttöönotto ja soveltaminen Suomessa. Rajamenettely on turvapaikkamenettely, jossa tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan. Esityksellä uudistetaan myös nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely.

Rajamenettelyn käyttöön ottamisella luotaisiin uusi keino käsitellä tiettyjä, todennäköisesti perusteettomia, turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä ulkorajalla, kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai edelleen muihin EU-maihin. Turvapaikkamenettelydirektiivi asettaa rajamenettelylle tietyt soveltamista koskevat raamit, joiden mukaisesti esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislakiin. Lisäksi ulkomaalaislakiin sisällytetään ne menettelydirektiivin mahdollistamat nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole siihen vielä sisällytetty.

Muutoksia ehdotetaan ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä ja turvaamistoimia koskeviin säännöksiin. Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa laissa ehdotetaan muutettavan vastaanotto- palveluja koskevaa säännöstä. Lisäksi mahdollistettaisiin turvapaikkapuhuttelun pitäminen käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa.

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
Ulkoministeriö  
PL 176  
00023 Valtioneuvosto

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**  
Ulkoministeriö  
Laivastokuja 3  
00160 Helsinki

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**  
  
+358 2 951 6001

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**  
  
+358 9 629 840

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**  
**E-mail, internet**  
  
kirjaamo.um@gov.fi  
www.um.fi

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka mukaan kansallinen rajamenettely otetaan käyttöön mallilla, joka hyödyntää täysimääräisesti ja tilanteen edellyttämällä tavalla menettelydirektiivin liikkumavaran.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

### **Yleiset huomiot**

Suomen ja Venäjän välisen rajan toimintaympäristön muutos Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan myötä on ollut merkittävä ja on todennäköisesti pitkäkestoinen. Venäjä on kesästä 2023 lähtien toteuttanut hybridioperaatiota, jossa se järjestää kolmannen maan kansalaisia Suomen rajalle. Ulkoministeriö pitää tärkeänä ottaa käyttöön keinoja, jotka vähentävät mahdollisuuksia vaikuttaa Suomeen välineellistetyn maahantulon keinoin. Ehdotettu lakimuutos rajamenettelyn käyttöönottamisesta tuo uuden lisäkeinoon vastata välineellistetyn maahantulon tilanteeseen.

### **Esityksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin**

Ulkoministeriön arvion mukaan esityksessä on tarkasteltu laajasti vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin ja rajoitusten oikeasuhteisuutta. Ulkoministeriö yhtyy esityksessä todettuihin johtopäätöksiin vaikutusten suhteen ja katsoo, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18 ja 19/1990, EIS) taattuja oikeuksia on huomioitu ehdotetussa lainsäädännössä. Ulkoministeriö kuitenkin toteaa, että rajamenettelyssä on turvattava jokaisen hakemuksen yksilöllinen arviointi ja turvattava samat oikeudet kuin tavallisessa turvapaikkamenettelyssä. Koska rajamenettely poikkeaa merkittävästi tavallisesta turvapaikkamenettelystä ja sillä on vaikutuksia Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisiin hakijoille turvattaviin oikeuksiin, esittää ulkoministeriö harkittavaksi seuraavia huomioita.

Esityksen kohdassa 4.2.4 arvioidaan vaikutuksia kansainvälisen suojelun hakijoihin. Ulkoministeriö katsoo, että kohdassa on arvioitu laajasti eri vaikutuksia ja oikeuksien toteutumista. Esityksessä on myös arvioitu laajasti oikeusturvan toteutumista ja katsottu, että ehdotettu sääntely ei aiheuta rajoituksia sen suhteen. Ulkoministeriö kuitenkin painottaa, että oikeussuojan on toteuduttava myös käytännössä. Ulkoministeriö kiinnittää tässä kohtaa huomiota EIS:n 13 artiklassa olevaan määräykseen oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon. Maastapoistamista koskevassa oikeuskäytännössään Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on katsonut, että EIS:n 13 artikla luettuna yhdessä 2 (oikeus elämään) ja 3 artiklan (kidutuksen kieltö) kanssa edellyttää, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytännössä ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maastapoistamisen seurauksena. Tämä edellyttää ehdottomasti sitä, että hänen väitteensä, joiden mukaan on olemassa painavia perusteita pelätä 2 ja/tai 3 artiklan vastaista kohtelua, tarkastellaan riippumattomasti ja perusteellisesti (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, § 293; *M.K. ja muut v. Puola*, 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, §§ 142-148 ja 212-220). Puolestaan tilanteessa, jossa henkilö ei väitä, että on olemassa vaara 2 ja/tai 3 artiklojen loukkaukselle, oikeussuojakeinoilla ei tarvitse olla lykkäävää vaikutusta (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 281). Tällaisessa tilanteessa kuitenkin edellytetään, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus riitauttaa päätös niin, että hänen valituksensa tutkitaan riittävän perusteellisesti riippumattomassa ja puolueettomassa kansallisessa tuomioistuimessa (*Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, § 279; *Moustahi v. Ranska*, 9347/14, §§ 156-164). Vaikka jäsenvaltioille jätetään tiettyä harkintavaltaa, 13 artiklan noudattaminen edellyttää, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti (*M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, § 387).

EIT on myös katsonut, että kohtuuttoman lyhyt valitusaika esimerkiksi nopeutettujen turvapaikkamenettelyjen ja/tai maastapoistamispäätöksen muutoksenhaun yhteydessä voi tehdä oikeussuojakeinosta käytännössä tehottoman, mikä on vastoin EIS:n 13 artiklan

sekä 2 ja 3 artiklan vaatimuksia. (*I.M. v. Ranska*, 9152/09). Oikeussuojakeinot voivat kuitenkin osoittautua tehokkaiksi, jos hakijaa kuullaan ja hänellä on riittävät takeet asiansa ratkaisemiseksi tiukoista määräajoista huolimatta (*E.H. v. Ranska*, 39126/18, §§ 174-207). Tämän osalta erityisesti ulkoministeriö toteaa, että on huolehdittava siitä, ettei valitusaika käytännössä jää liian lyhyeksi.

Rajamenettelyn yhteydessä oikeussuojakeinojen osalta on myös edellytettävä, että hakijat saavat tarvittavat tiedot turvapaikanhakumenettelystä, oikeusavusta ja siitä, miksi heidän liikkumistaan rajoitetaan.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota, että rajamenettely rajoittaa merkittävästi liikkumisvapautta ja siten esimerkiksi EIS:n 5 artiklan mukaista oikeutta vapauteen. Menettelyssä tulee tämän vuoksi varmistaa, että myös henkilöiden sosiaaliset oikeudet toteutuvat eivätkä hakijat joudu epäinhimillisiin oloihin.

EIT on oikeuskäytännössään ottanut kantaa turvapaikanhakijoiden pitämiseen kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan. EIT on arvioinut näitä tilanteita ja hakijoiden olosuhteita pääasiassa suhteessa EIS 5 artiklassa tarkoitettuun vapaudenriistoon, kun hakijoiden olosuhteet ovat vertautuneet säilöolosuhteisiin. Tietyissä tilanteissa turvapaikanhakijoiden pitäminen kauttakulkualueella on muodostanut EIS 5 artiklan loukkauksen, kun kansallinen lainsäädäntö ei ole esimerkiksi osoittanut tarkkarajaista enimmäisaikaa kauttakulkualueella pitämislle tai kun heille ei ole tarjottu riittävää ruokaa (*R.R. ja muut v. Unkari*, 36037/17, §§ 48-65, 74-84 ja 89-92). EIT ei ole oikeuskäytännössään katsonut, että turvapaikanhakijoiden pitäminen kauttakulkualueilla turvapaikkahakemuksen käsittelyn ajan olisi itsessään EIS:n vastaista, kun pito ei ole ylittänyt lain mukaista enimmäisaikaa (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, §§ 219-249). Tämän osalta ulkoministeriö katsoo esityksen olevan EIT:n oikeuskäytännön mukainen.

Esityksen kohdassa 4.2.5 arvioidaan vaikutuksia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin. Ulkoministeriö toteaa, että esityksessä on kattavasti arvioitu vaikutuksia alaikäisiin. Ulkoministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetulla sääntelyllä on vaikutuksia lapsen edun toteutumiseen. Lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) 3 artiklan 1 kohdan mukaan ”kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Koska lasten säilöönnoton katsotaan olevan mahdollista vasta viimesijaisena toimenpiteenä (*Popov v. Ranska*, 39472/07 ja 39474/07), ulkoministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko esityksessä arvioida muita mahdollisia toimenpiteitä sen sijaan, että myös lapsia otettaisiin rajamenettelyyn. Tämä korostuu erityisesti yksin saapuvien lapsien kohdalla, mutta myös perheiden osalta, joissa on lapsia.

EIT on oikeuskäytännössään arvioinut lasten osalta säilöönnottoa tai vastaaviin olosuhteisiin rinnastettavaa kauttakulkualueella pitoa ja katsonut myös perheensä kanssa säilöönnotettuna olevien lapsien osalta, että vaikka olosuhteet muuten olisivat suotuisat, voi säilöönnoton liiallinen kesto johtaa artiklan 3 loukkaukseen (*R.M. ja muut v. Ranska*, 33201/11, § 75 (tapauksessa todettiin artiklan 3 loukkaus kun 7 kuukauden ikäinen lapsi oli säilöönnotettuna 7 päivää); *N.B. ja muut v. Ranska*, 49775/20, §§ 50-53 (tapauksessa todettiin loukkaus, kun 8 vuotias lapsi oli säilöönnotettuna 14 päivää).

Ulkoministeriö esittää myös harkittavaksi, tulisiko vaikutuksia muihin haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin arvioida tarkemmin. Ulkoministeriö katsoo, että tämä voisi olla tarpeellista perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta. Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että laaja vaikutusten arviointi saattaa tosiasiallisesti olla hankalaa, sillä perusteet haavoittuvassa asemassa olemiselle voivat olla hyvinkin yksilöllisiä. Nämä yksilölliset tarpeet tulisi joka tapauksessa huomioida menettelyssä.

Ulkoministeriö esimerkiksi huomioi, että Euroopan neuvoston yleissopimuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (SopS 52 ja 53/2015, ns. Istanbulin sopimus) pyritään laaja-alaisesti torjumaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Istanbulin sopimuksessa on määräys sukupuoleen perustuvasta turvapaikkahakemuksesta (60 artikla) ja palautuskiellosta (61 artikla).

Haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden osalta tulisi huomioida turvapaikanhakijanaisten kohtaama Istanbulin sopimuksen mukainen sukupuolittunutta väkivalta ja sen tunnistaminen. Nopeutettu menettely ei saisi heikentää tätä. Istanbulin sopimuksen määräysten nojalla sukupuolittuneen väkivallan tulisi kattaa myös sukupuoliseen suuntautumiseen ja sukupuoli-identiteettiin kohdistuvan väkivallan. Turvapaikanhakijoille tulisi myös jakaa tietoa sukupuolittuneesta väkivallasta ja uhrien oikeuksista saavutettavassa muodossa.

Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää huomiota yleissopimukseen vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26/2016), jonka valossa esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin tulisi arvioida.

EIT on oikeuskäytännössään todennut loukkauksia tapauksissa, kun haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä on pidetty säilöön otettuina tai vastaavissa oloissa kauttakulkualueella eikä hakijoiden yksilöllisiä tarpeita ole huomioitu (*M.D. ja A.D. v. Ranska*, 57035/18, § 71 (imettävä äiti); *R.R. ja muut v. Unkari*, 36037/17, §§ 62-63 and 65 (raskeana oleva nainen jolla oli terveysongelmia). Vaikka nyt esitetyllä menettelyllä ei rajoiteta ihmisten liikkumista yhtä paljon kuin säilöön otossa ja hakijoille turvataan ruoka, mahdollisuus ulkoilla ja tarvittavat tarvikkeet, on lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet otettava erityisesti huomioon ja arvioitava, olisiko muita vähemmän rajoittavia toimenpiteitä mahdollista soveltaa heidän tilanteissaan.

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Lainsäädäntösihteeri

Elina Soininen

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

UMI-00; UKKMI-00; VSI-00; AVS-PAL; OIK-01; OIK-10; OIK-20; OIK-40; ITÄ-10; POL-10; KPA-20

**VN/22620/2023-UM-11**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: