



VN/27731/2024
VN/27731/2024-UM-34

9.2.2026

SISÄMINISTERIÖ

Ulkoministeriön lausunto hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Sisäministeriö on pyytänyt ulkoministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (VN/27731/2024-SM-6). Ulkoministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Suurin osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia. Kansallista liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Muuttoliike- ja turvapaikkapaktin tavoitteena on esityksen mukaan luoda nopeita ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä ja samalla varmistaa vahvat takeet hakijoille. Ulkoministeriö tukee näitä tavoitteita.

Ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä usean perus- ja ihmisoikeuden kannalta. Kuten esityksessä todetaan, keskeisimpiä ovat yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan, liikkumisvapauteen, henkilökohtaiseen vapauteen, yksityiselämän suojaan sekä sosiaaliturvaan liittyvät oikeudet. Esityksessä todetaan oikeusturvaan liittyvillä oikeuksilla olevan liittyntä myös ehdottomaan palautuskieltoon. Esityksessä viitataan tältä osin muun muassa yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005, SopS 50 ja 51/2010, SopS 52 ja 53/2018 sekä SopS 45 ja 46/2021), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976) ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimukseen (SopS 59 ja 60/1989). Ulkoministeriö muistuttaa tältä osin palautuskiellon sisältyvän myös muun muassa kansainväliseen yleissopimukseen kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta (SopS 20 ja 21/2023), jonka 16 artiklan mukaan osapuolet eivät karkota, palauta eivätkä luovuta henkilöä rikoksen johdosta tai muutoin toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä olettaa, että hän olisi vaarassa joutua tahdonvastaisen katoamisen kohteeksi. Lisäksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67 ja 68/1986) täytäntöönpanoa valvova naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea, lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja

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

60/1991) täytäntöönpanoa valvova lapsen oikeuksien komitea ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) täytäntöönpanoa valvova vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea ovat ratkaisukäytännössään soveltaneet palautuskieltoa, jos maasta poistaminen altistaisi henkilön vakavan ja peruuttamattoman haitan riskille.

Oikeusapuun liittyvät rajoitukset

Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun saamista rajoitettaisiin menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä. Muutoksenhaussa jäsenvaltioiden on hakijan pyynnöstä pääsääntöisesti tarjottava maksutonta oikeusapua ja oikeudellista edustusta.

Sekä menettelyasetuksessa että hallinta-asetuksessa jätetään muutoksenhaun osalta jäsenvaltioille jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Jäsenvaltioiden on muun muassa säädettävä kansallisessa lainsäädännössään määräaika valituksen tekemiselle asetuksessa vahvistettujen määräaikojen puitteissa. Menettelyasetuksen mukaan valitusajan on oltava vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää, jos hakemus hylätään tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi. Hallinta-asetuksen mukaisissa menettelyissä tehdyn siirtopäätöksen valitusaika on oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainituissa nopeissa menettelyissä hylätyistä hakemuksista sekä siirtopäätöksestä tulisi valittaa seitsemän päivän kuluessa.

Ulkoministeriö yhtyy vaikutusarviointeja koskevassa jaksossa tehtyihin huomioihin siitä, että ehdotetulla maksuttoman oikeusavun rajaamisella hallinnollisesta vaiheesta voidaan katsoa olevan vaikutuksia hakijan oikeusturvaan. Tältä osin ulkoministeriö toteaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen katsoneen liian lyhyen määräajan hakemuksen jättämiselle (esimerkiksi nopeutetuissa turvapaikkamenettelyissä) ja/tai valituksen tekemiselle myöhemmästä maasta poistamista koskevasta päätöksestä voivan tehdä menettelystä tosiasiallisesti tehottoman ja siten loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksia yhdessä 3 artiklan kanssa (kts. *I.M. v. Ranska*, nro 9152/09, kohdat 136–160, 2.2.2012; *R.D. v. Ranska*, nro 34648/14, kohdat 55–64, 16.6.2016).

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 2021 antamissaan Suomea koskeissa loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) pitänyt myönteisenä säädösehdotusta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa oikeudellisen neuvonnan saanti turvapaikkahaastattelujen aikana. Ihmisoikeuskomitea suositteli Suomelle, että sopimusvaltion tulisi jatkaa pyrkimyksiään mahdollistaa hakijoille hyvälaatuisten oikeusapupalvelujen saanti koko turvapaikkaprosessin ajan sekä varmistaa, että rajoitukset, jotka estävät uusien tietojen esittämisen turvapaikan uudistamishakemuksissa, eivät loukkaa palauttamiskiellon periaatetta.

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on puolestaan vuonna 2024 antamissaan Suomea koskeissa loppupäätelmissään (CAT/C/FIN/CO/8) suositellut Suomea varmistamaan turvapaikanhakijoille pääsy pätevään ja riippumattomaan oikeusapuun ja oikeudelliseen edustukseen koko turvapaikkamenettelyn ajan.

Esityksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa todetaan haavoittuvan aseman ja erityisten menettelyllisten tarpeiden voivan vaikuttaa siihen, miten kansainvälisen suojelun hakija pystyy kertomaan hakemuksensa perusteista. Hakijan haavoittuva asema voisi olla ehdotusten mukaan yksi erityisen painava syy, jolloin oikeusapua voidaan myöntää myös hallinnolliseen vaiheeseen.

Ulkoministeriö pyytää tältä osin kiinnittämään huomiota myös kidutuksen vastaisen komitean edellä mainittuihin loppupäätelmiin, joissa Suomea kehoitetaan muun muassa vahvistamaan mekanismejaan ja menettelyjään kaikkien turvapaikanhakijoiden ja muiden kansainvälistä suojelua tarvitsevien joukossa olevien kidutuksen, ihmiskaupan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrien mahdollisimman varhaiseksi tunnistamiseksi.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Esityksessä ehdotetaan poikkeuksia oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan. Kansalliseen liikkumavaraan sisältyvät poikkeukset koskevat esimerkiksi uusintahakemuksia tietyissä tilanteissa. Poikkeus soveltuisi, jos ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty ainoastaan maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, eikä sen tutkintaa jatketa menettelyasetuksen mukaisesti, tai jos hakemus on toinen tai sitä myöhempi, ja aiempi hakemus on jo hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi taikka perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana. Keskeisintä ehdotuksessa on, että edellä mainituissa tilanteissa hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomen alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi rajoittamatta palautuskiellon periaatetta.

Ulkoministeriö toteaa tältä osin kidutuksen vastaisen komitean esittäneen huolensa edellä mainituissa loppupäätelmissään rajoituksista, jotka koskevat oikeutta esittää uutta tietoa myöhemmissä turvapaikkahakemuksissa ja suositteli Suomea varmistamaan, etteivät myöhempiin turvapaikkahakemuksiin liittyvät rajoitukset uuden tiedon esittämisestä johda palauttamiskiellon periaatteen loukkaamiseen.

Ulkoministeriö toteaa tältä osin myös, että ehdotettu sääntely voi lisätä täytäntöönpanokieltopyyntöjä ihmisoikeusvalituksia käsitteleviin kansainvälisiin lainkäyttö- ja tutkintamekanismeihin, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n sopimusvalvontaelimiin. Valitusmäärien mahdollinen lisääntyminen ihmisoikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä lisää osaltaan ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärää.

Liikkumisvapautta koskevat rajoitukset

Esityksessä esitetään useita liikkumisvapautta koskevia rajoituksia. Näitä on käsitelty laajasti muun muassa vaikutusten arviointia sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevissä jaksoissa. Esityksessä ei tältä osin viitata kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Ulkoministeriö esittää, että liikkumisvapauden rajoituksia arvioitaisiin esityksessä myös Suomen kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta huomioiden erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräykset. Tässä yhteydessä rajoituksia tulisi tarkastella myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 9 artiklan (oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen) näkökulmasta.

Lapsen oikeuksia koskevia huomioita

Esitysluonnos sisältää runsaasti lapsen oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia ehdotuksia. Esityksessä onkin huomioitu lapsen oikeuksien yleissopimuksen määräykset sekä yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan lapsen oikeuksien komitean antamia asiaan soveltuvia yleiskommentteja. Esityksessä on huomioitu myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus, jotka ovat myös lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta relevantteja.

Esitysluonnoksessa ja siinä tehdyissä ehdotuksissa ja niiden perusteluissa ei kuitenkaan ole huomioitu lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamia loppupäätelmiä ja

suosituksia. Komitean viimeisimmät suositukset lapsen oikeuksien yleissopimuksen täytäntöönpanosta Suomessa annettiin toukokuussa 2023 (CRC/C/FIN/CO/5–6). Ulkoministeriö kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että komitean suositukset koskevat muun muassa esityksessäkin käsiteltyjä lapsen etua ja lapsen näkemysten kunnioittamista, haitallisia käytäntöjä, kuten muun ohella sukuelinten silpomista, jota niin ikään käsitellään esityksessä, ja turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsia erityisesti, mukaan lukien ilman huoltajaa maahan saapuneet lapset. Lapsen oikeuksien komitea edellyttää muun ohella, että Suomi lopettaa turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton.

Lisäksi sekä ihmisoikeuskomitea ja kidutuksen vastainen komitea ovat antaneet yllä mainituissa Suomea koskevista loppupäätelmissään myös erityisesti maahanmuuttajalapsia koskevia suosituksia Suomelle muun muassa yksin maahan tulleita lapsia ja säilöönottoa koskien; ihmisoikeuskomitea muun muassa katsoo, että Suomen tulisi harvita lasten säilöönoton kieltämistä yleisesti maahanmuuton yhteydessä.

Esitysluonnoksessa ja siinä tehdyissä ehdotuksissa ja niiden perusteluissa ei ole huomioitu myöskään lasten suojelemisesta seksuaalista riistoa ja seksuaalista hyväksikäyttöä vastaan tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 87 ja 88/2011, ns. Lanzaroten sopimus) määräyksiä eikä sen täytäntöönpanoa valvovan Lanzaroten komitean suosituksia, jotka ovat erityisen merkityksellisiä esityksen kannalta. Ulkoministeriö kiinnittää erityistä huomiota Lanzarote-komitean erityisraporttiin vuodelta 2017 (*Protecting children affected by the refugee crisis from sexual exploitation and sexual abuse*), jossa käsitellään pakolaislapsiin liittyviä kysymyksiä ja annetaan siihen liittyen sopimuksen osapuolille suosituksia, sekä komitean vuonna 2018 antamaan julistukseen (*Declaration of the Committee of the Parties to the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (Lanzarote Convention) on protecting migrant and refugee children against sexual exploitation and sexual abuse*; T-ES(2018)17_en).

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita myös Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymään yksin maahantulleita lapsia koskevaan suositukseen (*Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration*) vuodelta 2019 ja sen täytäntöönpanosta eri jäsenvaltioissa tehtyyn tarkasteluun vuodelta 2024 (*Implementation Review of Recommendation CM/Rec(2019)11 of the Committee of Ministers to member States on effective guardianship for unaccompanied and separated children in the context of migration*; CDENF(2024)06 final).

Myös ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012) on asiassa merkityksellinen. Yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova ihmiskaupan vastainen asiantuntijaryhmä GRETA on tuoreissa Suomea koskevista suosituksissaan (GRETA(2024)06) antanut myös useita lapsia koskevia suosituksia.

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

Oikeudellinen erityisasiantuntija

Katja Fokin

Liitteet	-
Jakelu	Sisäministeriö, SM Sanna Montin
Tiedoksi	UM UMI-00, VSI-00, AVS-PAL, AVS-POL, POL-01, POL-03, POL-40, KPA-01, KPA-10, KPA-20, OIK-01, OIK-02, OIK-20, OIK-40

VN/27731/2024-UM-34

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: