



VN/5349/2024  
VN/5349/2024-UM-52

25.3.2024

SISÄMINISTERIÖ

## **Hallituksen esitysluonnos laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi; ulkoministeriön lausunto**

Sisäministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (VN/5349/2024-SM-3). Ulkoministeriö toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

Asiantuntijalausunnossaan ulkoministeriö arvioi luonnosta Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Lausuntoajan rajallisuudesta johtuen ulkoministeriö keskittyy lausunnossaan esitysluonnoksen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeisimpiin kohtiin.

Ulkoministeriö pitää välttämättömänä kestävä ja tasapainoisen ratkaisun löytämistä välineellistetyn maahantulon torjumiseen ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Välineellistetty maahantulo on todellinen turvallisuusuhka, johon suvereenin valtion on kyettävä vastaamaan. Ratkaisulla tulee samanaikaisesti estää tehokkaasti ihmisiä välineellistävää laitonta toimintaa ja mahdollistaa sujuva, laillinen rajanylitysliikenne. Ulkoministeriö toteaa, että myös yhteisesti hyväksytyn kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen ylläpitäminen on Suomen välitön kansallinen turvallisuusintressi. Käytettävien keinojen tulee olla Suomen perustuslain, Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön sekä myös ohjaavan oikeuskäytännön asettamien reunaehtojen mukaisia.

Suomen ja Venäjän kahdenväliset suhteet ovat muuttuneet perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti sen myötä, kun Venäjä helmikuussa 2022 käynnisti laajamittaisen hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Suomi on vastannut hyökkäyssotaan osana Euroopan unionia. Hyökkäyssodan vuoksi Euroopan unioni on asettanut Venäjää kohtaan hyvin laajasti pakotteita. Euroopan unioni on antanut Ukrainalle laajasti taloudellista, sotilasmateriaaliin ja koulutukseen liittyvää sekä poliittista tukea. Euroopan unioni syventää ja laajentaa Venäjä-pakotteita sekä jatkaa vahvaa tukea Ukrainalle hyökkäyssodan jatkuessa edelleen. Suomi on antanut vahvasti tukea Ukrainalle, mukaan lukien tukenut Ukrainan asevoimia sotilasmateriaalilla ja koulutuksella. Turvallisuusympäristön merkittävän muutoksen vuoksi Suomi haki keväällä 2022 Nato-jäsenyyttä ja siitä tuli Naton jäsen seuraavana keväänä 2023.

**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

Venäjä on reagoinut länsimaiden sitä vastaan asettamiin pakotteisiin ja Ukrainalle antamaan tukeen. Suomi on yksi 49 valtiosta, jotka Venäjä on listannut ”epäystävällisten valtioiden” listalleen. Venäjän reaktioiden tavoitteena on heikentää länsimaiden yhtenäisyyttä ja päätöksentekokykyä sekä rajoittaa ja vähentää niiden antamaa tukea Ukrainalle. Venäjä on ilmoittanut reagoivansa myös Suomen Nato-jäsenyyteen. Venäjä pyrkii vaikuttamaan Suomeen eri keinoilla, mukaan lukien niin sanotun hybridivaikuttamisen keinovalikoiman kautta.

Venäjä on kesästä 2023 lähtien ohjannut Suomen rajan yli kolmannen maan kansalaisia, joilla ei ole Suomen maahantulolle edellyttämiä asiakirjoja, ja jotka ovat hakeneet Suomeen tultuaan turvapaikkaa. Venäjän viranomaisten rooli tilanteessa on ollut aktiivinen. On selvää, että ilmiö on Venäjän valtion ohjauksen tai vähintäänkin myötävaikuttamisen seurausta. Ilmiössä kyse on siitä, että Venäjä pyrkii loukkaamaan Suomen suvereniteettiä ja vaarantamaan Suomen kansallista turvallisuutta, tavoitteenaan vaikuttaa Suomen yhteiskuntaan ja poliittiseen päätöksentekoon.

Venäjän vaikuttamiskeinona käyttämään välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseen ei ole yksiselitteisen helppoa ratkaisua. Suomen itärajalta havaittu ilmiö on jatkumoa kesästä 2021 lähtien Valko-Venäjän sekä Latvian, Liettuan ja Puolan rajalla tapahtuneeseen välineellistetyn maahantulon ilmiöön. Suomeen laittomasti ja hallitsemattomasti Venäjän rajan yli saapuva suuri määrä henkilöitä on uhka kansalliselle turvallisuudelle, johon on tarpeen varautua. Toisaalta ilmiöön vastaamisen keinoihin liittyy jäljempänä kuvattuja periaatteellisesti merkittäviä ihmisoikeuskysymyksiä, jotka ovat itsessään painavia, mutta joita Venäjä voi myös pyrkiä käyttämään narratiivissaan pahantahtoisesti Suomea vastaan. Venäjän tavoitteena on heikentää kansainvälisen oikeuden kunnioittamiseen perustuvaa sääntöpohjaista järjestelmää. Venäjä itse toimii kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisesti rapauttaen kansainvälistä ihmisoikeusjärjestelmää. Suomeen kohdistuva, käsillä oleva ilmiö on uudenlainen. Kumppani- ja liittolaismaat odottavat Suomelta ilmiön torjuntaan tähtääviä ratkaisumalleja.

Esitysluonnoksen keskeisin ristiriita koskee ihmisoikeussopimuksissa turvattua palautuskieltoa. Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voida poiketa edes poikkeusoloissa. Ristiriita johtuu lakiesityksessä keskeisesti siitä, että kaikkien maahantulijoiden osalta ei ennen maasta poistamista tai maahan pääsyn estämistä tehdä arviota maahantulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista. Esitysluonnos on ristiriidassa myös oikeusturvavaatimuksen kanssa.

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu Suomen perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa järjestyksessä säädettäväksi ehdotettu laki asettaisi voimaan tulleessaan Suomen kansainvälisesti poikkeukselliseen asemaan.

Ihmisoikeussopimusten edellyttämän mukaisesti jokaisen maahanpyrkijän kohdalla tulisi tehdä arvio maahantulon tai maasta poistamisen vaikutuksista. Jokaisella maahanpyrkijällä tulisi myös olla oikeussuojakeinokeinot käytettävissään; asiassa tulisi tehdä päätös, joka voitaisiin saattaa uudelleen arvioitavaksi.

Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että palauttamisen edellytyksenä on, että Venäjä ottaisi käännytettyjä takaisin.

Ulkoministeriö katsoo, että esityksessä pääpiirteissään esiteltyjä muita keinoja sekä mahdollisesti myös muitakin vaihtoehtoja ja erityisesti niiden vaikutuksia voitaisiin tämän hankkeen puitteissa selvittää ja arvioida syvällisemmin ja konkreettisemmin. Tämä olisi erityisen tärkeää, sillä esityksessä ehdotetun lainsäädännön on todettu olevan ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

### **Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esitysluonnoksen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevaan lukuun 5.1. Luvun mukaan siinä esitellään pääpiirteissään ennen esityksen valmistelua koskevan hankkeen asettamista selvitettyjä vaihtoehtoisia keinoja, joiden avulla Suomi voisi torjua maahantuloa välineellistämällä tapahtuvaa painostamista ja hallita siihen liittyviä tilanteita nykyistä paremmin. Esitysluonnoksen mukaan keinoista on apua tilanteen hallinnassa, mutta ne eivät ole yksinään riittäviä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi.

Ulkoministeriö katsoo, että esityksessä pääpiirteissään esiteltyjä muita keinoja ja erityisesti niiden vaikutuksia voitaisiin tämän hankkeen puitteissa selvittää ja arvioida syvällisemmin ja konkreettisemmin. Arvioinnissa tulisi erityisesti huomioida eri vaihtoehtojen perus- ja ihmisoikeusvaikutukset verraten näitä vaikutuksia nyt ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin. Ulkoministeriö katsoo, että tämä olisi erityisen tärkeää tilanteessa, jossa esityksessä ehdotetun lainsäädännön on todettu olevan ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi olisi hyödyllistä, että hankkeessa pohdittaisiin vaihtoehtoina mahdollisesti myös muitakin kuin ennen esityksen valmistelua koskevan hankkeen asettamista selvitettyjä vaihtoehtoja, esimerkiksi kaikkien Suomen ja Venäjän välisen maaran rajanylityspaikkojen sulkemista.

Erityisesti olisi hyödyllistä arvioida eri keinojen yhtäaikaisen soveltamisen vaikutuksia. Hankkeen asettamispäätöksessä (VN/5349/2024-SM-1) hankkeelle asetetun tavoitteen ja tehtävän perusteella edellä mainitulle lisäselvittämislle ei olisi estettä. Päätöksen mukaan hankkeen tavoitteena on selvittää ja valmistella lakimuutokset, joiden avulla voidaan tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Valmistelussa huomioidaan viranomaisten toimintamahdollisuudet myös maahantulon välineellistämisen vakavimmissa tilanteissa.

### ***Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja niiden valvonta***

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita koskevaan lukuun 2.9, esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa luvussa olevaan ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaa koskevaan lukuun 4.2.5 sekä esityksen taustaa koskevaan lukuun 1.1 ja tarkentaa näissä esitettyä.

Esityksen taustaa koskevassa luvussa 1.1. todetaan muun ohella, että toistaiseksi ei ole olemassa oikeudellisia instrumentteja, joiden avulla valtio pystyisi tehokkaasti torjumaan tämän tyyppistä vaikuttamista täysivaltaisuuteensa ja kansalliseen turvallisuuteensa. Edelleen kohdassa todetaan, että kansainvälisen oikeuden tasolla sopimukseen ei sisälly elementtejä, joiden avulla valtio voisi tehokkaasti torjua siihen välineellistetyn maahantulon muodossa kohdistettavaa painostamistoimintaa. Esityksen mukaan asiaan liittyvät kansainväliset sopimukset ovat peräisin ajalta, kun mikään valtio ei ollut ryhtynyt omien tavoitteidensa edistämiseksi väärinkäyttämään kansainvälisten sopimusten mukaan ihmisille kuuluvaa oikeutta kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Ulkoministeriö korostaa, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat erottamaton osa toisen maailmansodan päättymisen ja YK:n perustamisen jälkeen kehittyneitä kansainvälistä sääntöperustaista järjestelmää sekä monenkeskistä yhteistyötä ja päätöksentekoa. Monenvälisinä valtiosopimuksina kansainväliset ihmisoikeussopimukset on tehty suojelemaan yksilöitä ja niissä on kyse yksilöiden oikeuksista. Toisen valtion välineellistäessä turvapaikanhakijoita poliittisiin tarkoituksiin on tärkeää ylläpitää ihmisoikeussopimusten antamaa suojaa ja samanaikaisesti pyrkiä löytämään keinoja ja lähestymistapoja torjumaan välineellistävän valtion moitittavaa toimintaa.

Ulkoministeriö korostaa lisäksi, että ihmisoikeussopimusten tulkinta kehittyy jatkuvasti niiden soveltamiskäytännön myötä. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) keskeisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet soveltavat

sopimusmääräyksiä dynaamisella tulkinnalla tämän päivän olosuhteisiin. Ihmisoikeussopimusten määräykset on laadittu yleisellä tasolla ja niitä on jo vuosikymmenien ajan sovellettu muuttuviin olosuhteisiin ja uusiin ihmisoikeuskysymyksiin, joita ei ole sopimuksia laadittaessa voitu ennakoida tai tunnistaa, kuten esimerkiksi tietosuojaan liittyviin kysymyksiin. Esimerkiksi maahantulon välineellistämisen torjumisen osalta EIT:ssa on vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia liittyen Valko-Venäjältä maahan pyrkineisiin turvapaikanhakijoihin syksyllä 2021. EIT on antanut näissä valitusasioissa useita väliaikaismääräyksiä.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan kirjatun mukaisesti Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan perustana ovat oikeusvaltioperiaate, ihmisoikeudet, tasa-arvo ja demokratia, ja hallitus toimii aktiivisena osana sääntöpohjaista kansainvälistä järjestelmää ja kansainvälisten suhteiden rakentajana. Hallitusohjelman mukaan Suomi edistää sääntöpohjaista maailmanjärjestystä, ja monenkeskisen kansainvälisen oikeuden kunnioittaminen ja vahvistaminen on yksi Suomen kansainvälisten suhteiden kulmakivistä. Myös muiden sitouttaminen sääntöpohjaiseen järjestykseen, demokratiaan ja ihmisoikeuksien edistämiseen nousee Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan painopisteeksi, ja muun muassa kehitysyhteistyö ehdollistetaan kansainvälisen sääntöperusteisen järjestyksen tukemiselle.

Myös valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittiseen selontekoon kirjatun mukaisesti Suomi edistää kansainvälisen oikeuden kunnioittamista, pyrkii vahvistamaan siihen tukeutuvaa, kansainvälistä sääntöperustaista järjestelmää ja edistää kansainvälisten ja eurooppalaisten ihmisoikeussopimusten määräysten täytäntöönpanoa. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on ihmisoikeusperustaista; toiminta perustuu ihmisoikeussopimuksissa määriteltyihin ihmisoikeuksiin. Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä ja täytäntöönpanoa läpileikkaavasti Euroopan unionin toiminnassa. YK:n ihmisoikeusneuvoston jäsenenä Suomi puolustaa ja vahvistaa kansainvälistä sääntöperustaista järjestelmää sekä monenkeskistä yhteistyötä ja päätöksentekoa.

Sekä hallitusohjelmassa että valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa myös tunnistetaan uhka sääntöpohjaiselle järjestelmälle. Hallitusohjelman mukaan sääntöperusteisen maailmanjärjestyksen rapautuminen asettaa muun ohella haasteita Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Ihmisoikeuspoliittisen selonteon mukaan sääntöpohjaiseen järjestelmään kohdistuu sekä ulkoisia että sisäisiä muutospaineita, jotka osin luovat uusia mahdollisuuksia ja osin uhkaavat perus- ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanoa.

Edellä selostettujen poliittisten ohjaavien linjausten valossa ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu Suomen perustuslain 73 §:ssä tarkoitettu järjestyksessä säädettäväksi ehdotettu laki asettaisi voimaan tullessaan Suomen kansainvälisesti poikkeukselliseen asemaan.

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanon valvonta on jatkuvaa. Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota esityksen luvussa 4.2.5 todettuun. Ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaa tehdään ensisijaisesti määräaikaissraportoinnin ja niihin kuuluvien valvontavierailujen kautta ja myös yksilövalitusten ja niihin annettujen ratkaisujen täytäntöönpanona ja mahdollisten lisäselvityspyyntöjen kautta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) ja YK:n komiteat voivat myös antaa väliaikaismääräyksiä yksilövalitusasiassa. Ulkoministeriö kiinnittää huomioita siihen, että yksilövalitusasian tutkiminen EIT:ssa tai YK:n komiteoissa sekä väliaikaismääräyksen antaminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti yksityishenkilön, kansalaisjärjestön tai esimerkiksi oikeushenkilön tekemää valitusta.

Ulkoministeriö kiinnittää huomioita siihen, että sopimusvalvontaelinten valvonnan lisäksi muun muassa useat YK:n ihmisoikeusneuvoston erityismekanismit, kuten erityisraportorit voivat paitsi vetoomuksen saatuaan myös omasta aloitteestaan ottaa

tarkasteltavakseen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä jo siinä vaiheessa, kun se on hallituksen esityksen asteella ja tehdä kiireellisen vetoituksen keskeyttää tilapäisesti esityksen käsittely. Erityismekanismit raportoivat YK:n ihmisoikeusneuvostolle, jonka jäsenenä Suomi tällä hetkellä on.

Tämän lisäksi YK:n ihmisoikeusvaltuutettu ja pakolaisvaltuutettu voivat omasta aloitteestaan pyytää selvitystä lainsäädännöstä, joka ei ole yhdenmukaista ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Pakolaisvaltuutettu voi myös käydä paikan päällä. Molemmat voivat antaa julkilausuman tilanteesta. YK:n pakolaisjärjestö, UNHCR, on jo antanut julkilausuman ilmaisten huolensa itärajan täyssulun vaikutuksista oikeuteen hakea turvapaikkaa Suomesta.

Myös Euroopan neuvoston pääsihteeri ja ihmisoikeusvaltuutettu tai muuttoliikettä ja pakolaisia käsittelevä pääsihteerin erityisedustaja voivat pyytää kiireellistä selvitystä ja antaa julkilausuman. Ihmisoikeusvaltuutettu on pyytänyt selvitystä Suomen aiemmista toimista. Myös Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö Etyj ja sen demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto (ODIHR) seuraa pakolaisten ja turvapaikanhakijoihin oikeuksien toteutumista. ODIHR on jo reagoinut lähettämällä kirjeen Suomen hallitukselle.

### **Lakiehdotus palautuskiellon toteutumisen kannalta**

#### *Palautuskiellon ehdottomuus*

Ulkoministeriö toteaa, että, kuten esitysluonnoksessa on todettu, keskeinen ristiriita lakiehdotuksessa koskee ihmisoikeussopimuksissa turvattua ehdotonta palautuskieltoa.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, lakiehdotusta arvioitaessa merkityksellisiä ovat useat Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset; ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (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 sekä SopS 50 ja 51/2010; jäljempänä EIS) 2 (oikeus elämän) ja 3 (kidutuksen kieltäminen) artiklaan perustuva palautuskielto sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) 2 artiklaan ja 6 (oikeus elämään) ja 7 artiklaan (kidutuksen kieltäminen) perustuva palautuskielto samoin kuin kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaan sisältyvä nimenomainen palautuskielto. Myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS 20 ja 21/2023) ja naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (Sops 52 ja 53/2015; jäljempänä Istanbulin sopimus) sisältävät nimenomaisen palautuskieltoa koskevan määräyksen.

Ulkoministeriö korostaa, että edellä mainittuihin ihmisoikeussopimuksiin perustuvat palautuskiellot ovat ehdottomia. Niistä ei voida poiketa edes poikkeusoloissa, kuten kansallisen hätätilan aikana. Tämä perustuu sopimusten nimenomaisiin sopimusmääräyksiin. Niihin ei siten myöskään lähtökohtaisesti eikä edes hätätilan aikana sisälly minkäänlaista suhteellisuus- tai välttämättömyys-elementtiä. Näin ollen tällaisten elementtien pohdinta on lähtökohtaisesti merkityksetöntä palautuskiellon kannalta eikä siitä voida tällaisin perustein poiketa.

Ulkoministeriö korostaa myös, että, kuten esitysluonnoksessa todetaan, EIT on ratkaisukäytännössään painottanut valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. muun muassa *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, kohdat 109 ja 190).

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan sillä pyritäisiin turvaamaan Suomen mahdollisuuksia turvata täysivaltaisuuttaan ja kansallista turvallisuuttaan myös esityksessä määritellyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Esitysluonnoksen mukaan sen tavoite on valtiosääntöisesti perusteltu täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden takaamisen näkökulmasta (PeVL 16/2022 vp, s. 3).

Ulkoministeriö toteaa kuitenkin, että kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kielto on ehdoton riippumatta kyseessä olevan henkilön toiminnasta, eikä siitä voida poiketa EIS 15 artiklan 2 kohdan mukaisesti edes silloin, kun on kyseessä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta tai edes kaikkein vaikeimmissa olosuhteissa, kuten esimerkiksi terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta tai maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden mittavasta maahantulosta riippumatta henkilön toiminnasta tai väitetyn rikoksen luonteesta (ks. esimerkiksi *A. ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta* (suuri jaosto), nro 3455/05, kohta 126). Toisin sanoen EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännönkin mukaan kiellon ehdottomuus merkitsee sitä, että kansalliseen turvallisuuteen liittyviin syihin ei voida koskaan vedota EIS:n 3 artiklan loukkaamisen perustelemiseksi.

EIT:n vakiintuneessa oikeuskäytännössä EIS 3 artiklaan (kidutuksen kielto) liittyvissä tapauksissa valtion harkintavalta on siis kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä asioissa nimenomaisesti suljettu pois. EIT on vakiintuneessa oikeuskäytännössään katsonut, että mikäli on esitetty painavia perusteita uskoa, että henkilö joutuisi toiseen valtioon karkotettaessa todelliseen vaaraan joutua EIS:n 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi, sopimusvaltion velvollisuus suojella häntä tällaiselta kohtelulta säilyy myös karkottamisen yhteydessä. Näin ollen asianomaisen henkilön toiminta ei ole olennaista, vaikka toiminta olisi ei-toivottavaa tai vaarallista. Näin ollen EIS:n 3 artiklalla annettu suoja on laajempi kuin pakolaisten oikeusasemaa koskevan Yhdistyneiden kansakuntien vuoden 1951 yleis-sopimuksen 32 ja 33 artiklalla (*Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta* (suuri jaosto), nro. 22414/93, kohta 80), *Auad v. Bulgaria*, nro. 46390/10 ja *Saadi v. Italia* (suuri jaosto), nro. 37201/06).

#### *Palautuskiellon sisällöstä*

Ulkoministeriö korostaa, että ristiriita palautuskiellon kanssa johtuu lakiesityksessä keskeisesti siitä, että esityksen mukaan kaikkien maahantulijoiden osalta ei ennen maasta poistamista tai maahan pääsyn estämistä tehdä arviota maahantulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että, kuten esitysluonnoksessakin on todettu, EIT:n oikeuskäytännön mukaan palautuskieltoon kuuluu olennaisesti se, että valtioilla on velvoite arvioida palautettavaan henkilöön kohdistuva riski joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun uhriksi ennen maasta poistamista (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, nro 47287/15, kohta 163) ja tämän arvion on oltava perusteellinen (menettelyllinen ulottuvuus) (*F.G. v. Ruotsi*, nro 43611/11, kohta 113).

Ulkoministeriö korostaa, että EIT on katsonut, että jos vastaajavaltio on päättänyt kääntää hakijan, on sen arvioitava, olisiko henkilöllä pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn kauttakulkumaassa, joka tarjoaa tehokkaan suojan palautuskiellon osalta. EIT on korostanut tämän arvion erityistä tärkeyttä tilanteissa, joissa kolmas/kauttakulkumaa ei ole EIS:n osapuoli (*M.A. ja muut v. Liettua*, nro 59793/17, kohta 102). Mikäli riittäviä takeita tästä ei ole, on vastaajavaltion myös sallittava turvapaikanhakijan oleskelu alueellaan, kunnes hakemus on asianmukaisesti käsitelty (*M.K. ja muut v. Puola*, nrot 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, kohta 185; *D.A. ja muut v. Puola*, nro. 51246/17, kohta 59). Myös mikäli valtio epäilee turvapaikanhakemuksen olevan perusteeton, on valtiolla silti 3 artiklan mukainen velvoite joko suorittaa aineellinen turvapaikkatutkinta tai perusteellisesti arvioida, olisiko henkilöllä vastaanottajamaassa pääsy asianmukaiseen

turvapaikkamenettelyyn, jossa tarjotaan suoja palautuskiellon osalta (*Ilias ja Ahmed v. Un-kari*, kohta 138). Myös tuoreessa, esitysluonnoksessakin viitatussa, tapauksessa EIT on korostanut, että tämä asianmukaista arviota koskeva velvoite on myös, mikäli henkilön käytössä olisi toinen maahantulomahdollisuus (*S.S. ja muut v. Unkari*, nrot 56417/19 ja 44245/20, kohta 68).

Tällaista arviointia ei kuitenkaan voida taata, mikäli esityksen mukaisella päätöksellä rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ei oteta vastaan kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja maahantulo estetään, vaikka ehdotetussa lainsäädännössä ehdotonta palauttamiskielloa pyritäänkin esityksessä kuvatuin tavoin käytännön soveltamistilanteissa noudattamaan. Tästä pyrkimyksestä huolimatta ei sellaisten henkilöiden, joiden maahan pääsy estetään, osalta välttämättä tule arvioiduksi ihmisoikeussopimusten edellyttämällä tavalla maahantulon estämisen vaikutukset henkilön ehdottomien oikeuksien turvaamaan palautuskieltoon. Esitysluonnoksen mukaan arviointi on summaarista eikä varsinaista hallintomenettelyä, eikä siinä tehdä päätöstä, josta voisi valittaa.

Myöskin silloin kun henkilö ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan, viranomaisen olisi silti arvioitava hakijan maasta poistamisen vaikutukset EIS 3 artiklassa turvattujen oikeuksien osalta (ks. muun muassa *S.S. ja muut v. Unkari*, kohta 68). Esitykseen sisältyvä ohjaaminen siirtymään paikkaan, jossa hakemuksia otetaan vastaan, ei sellaisenaan vielä siten takaisi pääsyä ko. arviointiin etenkin huomioiden, että tällainen paikka ei välttämättä ole lähellä, saati samalla rajalla, vaan edellyttäisi esimerkiksi kulkemista toisten valtioiden kautta.

Näin ollen ehdotettu lainsäädäntö ei kaikissa tilanteissa turvaa palautuskiellon toteutumista. Palautuskielto on ehdoton, joten se ei salli mitään poikkeamista tai rajoittamista. Vaikka EIS 3 artiklan mukainen velvollisuus arvioida toteutuisikin joidenkin kohdalla, ei sillä ole merkitystä, jos se joidenkin henkilöiden osalta ei toteudu. Jokaisen maahanpyrkijän kohdalla tulisi tällainen arviointi tehdä joko Suomessa tai siinä valtiossa, josta henkilö pyrkii Suomeen.

Edellä mainituin perustein myös se, että arviointiin pääsulle asetetaan ehdotetussa lainsäädännössä kynnys (*henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida*), on ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon kanssa.

Joka tapauksessa ulkoministeriö toteaa tässä yhteydessä, että EIT on oikeuskäytännössään katsonut, että EIS 2 ja 3 artiklan mukaiset velvoitteet pitävät sisällään, että viranomaisten on tehtävä arvio henkilön palautuksen myötä kohtaamasta riskistä viran puolesta, mikäli turvapaikkahakemus perustuu tiedossa oleviin yleisiin riskeihin, ja tämä tieto on vapaasti saatavilla lukuisista lähteistä. Puolestaan, jos turvapaikkahakemus perustuu väitteisiin yksilöllisestä riskistä, jonka hakija kohtaisi lähtömaahansa palattuaan, turvapaikanhakijan on itse vedottava tällaiseen riskiin ja näytettävä se toteen. Kuitenkin, ottaen huomioon 2 ja 3 artiklassa turvattujen oikeuksien ehdottomuus ja turvapaikanhakijoiden usein kohtaama haavoittuvuus, viranomaisten on arvioitava myös yksilöllinen riski viran puolesta, mikäli tällainen riski tuodaan viranomaisten tietoon (*F.G. v. Ruotsi*, nro 43611/11, kohta 126-127).

Tämän lisäksi lakiesityksen 5 § on ongelmallinen, sillä, kuten esityksessäkin on todettu, esimerkiksi henkilön ikä, vammaisuus tai haavoittuva asema ei välttämättä ole pääteltävissä ulkoisten ominaisuuksien perusteella. Haavoittuva asema voi johtua esimerkiksi siitä, että naiseen kohdistuu alkuperämaassaan sukupuolensa perusteella väkivaltaa tai hänellä on todellinen uhka tulla tapetuksi tai joutua väkivallan kohteeksi perheensä tai yhteisönsä jäsenen taholta kulttuuristen, uskonnollisten tai perinteisten normien oletetun rikkomisen vuoksi (ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-621/21). Unionin tuomioistuin toteaa tuomiossaan, että ns. määritelmädirektiiviä (2011/95/EU)

on tulkittava Istanbulin sopimusta noudattaen. Tässä yhteydessä ulkoministeriö viittaa myös Istanbulin sopimuksen 61 artiklan nimenomaiseen palautuskieltoon.

### *Oikeusturva*

Ulkoministeriö katsoo, että esitysluonnos on ristiriidassa myös oikeusturvavaatimuksen kanssa.

Kuten esitysluonnoksen nykytilaa ja sen arviointia koskevassa 2 luvussa kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sisältyvien tehokkaiden oikeussuojakeinojen (2.9.4.) osalta todetaan, oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin on turvattu EIS 13 artiklassa. Ulkoministeriö toteaa, että myös EIS 2 ja 3 artiklassa sekä 4. pöytäkirjan 4 artiklassa on jo sisäänrakennettuna vaatimus tehokkaista oikeussuojakeinoista. Oikeusturva on myös suojattu muun muassa KP-sopimuksen 2 artiklassa.

Ulkoministeriö korostaa, että, kuten esitysluonnoksessa on todettu, EIT:n oikeuskäytännössä EIS 13 artiklan luettuna yhdessä 2 ja 3 artiklan kanssa on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytössä ja että oikeussuojakeinolla on lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3 artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maasta poistamisen 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*, nro. 30696/09, kohta 293; *M.K. ja muut v. Puola*, nrot 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, kohdat 142-148 ja 212.-220). Koska palautuskielto johdetaan 3 artiklasta ja on luonteeltaan ehdoton, tulisi EIT:n oikeuskäytännön nojalla henkilöillä olla myös oikeussuojakeinot käytössään.

EIT on 13 artiklan osalta edellyttänyt, että myös tilanteissa, joissa henkilö ei väitä, että on olemassa vaara 2 ja/tai 3 artiklojen loukkaukselle, henkilöllä on oltava tosiasiallinen mahdollisuus riitauttaa päätös niin, että hänen valituksensa tutkitaan riittävän perusteellisesti riippumattomassa ja puolueettomassa kansallisessa tuomioistuimessa (*Khlaifia ja muut v. Italia*, nro 16483/12, kohta 279; *Moustahi v. Ranska*, nro. 9347/14, kohta 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*, nro 30696/09, kohta 387). Kyseisenlaisissa tilanteissa oikeussuojakeinoilla ei tarvitse kuitenkaan olla lykkäävää vaikutusta (*Khlaifia ja muut v. Italia*, nro 16483/12, kohta 281).

Myös EIS 4. pöytäkirjan 4 artiklassa turvatun joukkokarkotuksen kiellon osalta olennaista on, että maahantulijoilla on oltava tosiasiallinen pääsy laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. EIT on oikeuskäytännössään tämän osalta huomionnut muun muassa rajanylityspaikkojen sijainnin, turvapaikkahakemusten jättämistä koskevat yksityiskohtaiset säännöt, tulkkien ja oikeusavun saatavuuden, jotta turvapaikanhakijoille voidaan tiedottaa heidän oikeuksistaan, sekä dokumentoinnin, joka osoittaa, että turvapaikkahakemukset on tosiasiallisesti tehty kyseisissä rajanylityspaikoissa (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, §§ 212-217; *A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia*, 55798/16 ja 4 muuta, §§ 116-122; *Shahzad v. Unkari*, 12625/17, §§ 63-67 ja *M.H. ja muut v. Kroatia*, 15670/18 ja 43115/18, §§ 295-304). Lisäksi kielto edellyttää, että jokaisen hakijan kohdalla tehdään yksilöllinen arvio suojan tarpeesta.

Esityksen mukaan yksilön oikeusturvan toteutuminen rakentuisi lakiehdotuksessa kahden lähtökohtaan: 1) viranomaisen velvoite huolehtia, että lain soveltamisesta on annettu asianmukaiset ohjeet ja 2) yksittäinen virkamies huolehtii virkavastuulla sääntelyn soveltamisesta. Lisäksi nämä kaksi ulottuvuutta sisältäisivät takeita siitä, että yksilöiden oikeusturva otettaisiin lain soveltamisessa huomioon. Esityksen mukaan (s. 54) kuitenkin ehdotetussa laissa säädetyissä tilanteissa ulkomaalaisen maahantuloon ja maasta poistamiseen ei sovellettaisi ulkomaalaislakia eikä sovellettavaksi siten tulisi esimerkiksi



maahan pääsyn epäämistä koskevaa päätöksentekoa, tulkkausta tai oikeusapua koskevat säännökset. Esityksen mukaan kyse ei siten tältä osin olisi valituskelpoisesta hallintopäätöksestä, eikä toimenpiteestä olisi mahdollisuutta hakea muutosta. Esityksessä todetaan myös (s. 70), että tällainen menettely ei olisi luonnehdittavissa niin kutsutuksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, vaan kyse olisi erityisestä omanlaisestaan summaarisesta hallintomenettelystä, jossa viranomainen tekisi summaarista arviointia siitä, tulisiko henkilö ohjata turvapaikkamenettelyyn. Kyse ei olisi myöskään normaalista hallintomenettelystä.

Esitysluonnoksen mukaan esitys rajoittaisi kuitenkin henkilön mahdollisuutta saattaa kysymys oikeuteen turvapaikasta käsiteltäväksi hallintomenettelyssä ja tuomioistuimessa, joten esitys olisi ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ulkoministeriö yhtyy arvioon.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetussa laissa suljetaan pois tavanomaiset maahantuloa koskevat oikeussuojakeinot eikä siinä ole esitetty muita oikeusturvaa suojaavia menettelyjä. Ehdotettu laki olisi jo sellaisenaan ristiriidassa paitsi ehdottoman palautuskiellon kanssa myös EIS:n 13 artiklan kanssa riippumatta siitä, mihin henkilöiden maahan pyrkiminen perustuu. Merkitystä ei näin ollen ole ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta sillä, millaiseksi viranomaistoiminta lain perusteluissa luonnehditaan. Olennaista on, onko henkilöllä ollut oikeussuojakeinot käytettävissä.

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan sääntelyn soveltamisessa tulisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon ja sitä kautta myös turvapaikkamenettelyyn on olemassa muualla Suomessa, ja että tällä siten huomioitaisiin oikeusturvan vaatimus turvaamalla tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn sekä joukkokarkottamisen kiellon noudattaminen. Ulkoministeriö korostaa, että mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon muualla Suomessa, ei sellaisenaan vielä siten takaisi oikeussuojakeinojen saatavuutta, etenkin huomioiden jo edellä mainitun mukaisesti, että tällainen paikka ei välttämättä ole lähellä, saati samalla rajalla, vaan edellyttää esimerkiksi kulkemista toisten valtioiden kautta. Joka tapauksessa palautuskielto edellyttäisi, että myös tällaisessa tapauksessa, missä henkilön käytössä olisi toinen maahantulomahdollisuus, tulisi ensin arvio maahan pääsyn epäämisen vaikutuksista tehdä ja henkilöllä tulisi olla oikeussuojakeinot käytettävissä.

Kuten edellä on todettu, jo lähtökohtaisesti henkilöitä jää kokonaan yksilöllisen arvioinnin ulkopuolelle, eikä näillä henkilöillä ole mahdollisuutta saattaa rajaviranomaisen päätöstä uudelleen arvioitavaksi. Tämän lisäksi yksilöllisten olosuhteiden arviointi rajalla ei ole välttämättä käytännössä mahdollista, asiassa ei tehdä hallinnollista päätöstä eikä sitä ole mahdollista saattaa uudelleen arvioitavaksi. Näin ollen epäselväksi jää, miten oikeussuojakeinot voisivat toteutua lain soveltamisessa ottaen erityisesti huomioon palautuskiellon ehdottomuus.

Valtiosihteeri

Jukka Salovaara

Oikeuspäällikkö

Kaija Suvanto

**VN/5349/2024-UM-52**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: