

**Ulkoministeriö**

Oikeuspalvelu

Ihmisoikeustuomioistuin- ja
-sopimusasioiden yksikköVN/10447/2025
VN/10447/2025-UM-1

7.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta HE 18/2025 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp).

Ulkoministeriö arvioi esitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökulmasta sekä tuo esiin joitakin huomioita Suomen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja -sitoumuksista. Ulkoministeriö viittaa soveltuvin osin perustuslakivaliokunnalle antamaansa aikaisempaan asiantuntijalausuntoon (VN/16263/2024-UM-1) hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

Ulkoministeriö toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisia näkökohtia

Hallituksen esityksen mukaan voidaan arvioida, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki (482/2024) on vaikuttanut välineellistetyn maahantulon tilanteessa ennalta estävästi. Ulkoministeriö katsoo, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki, jonka voimassaoloa nyt esitetään jatkettavaksi, vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta. Laki vahvistaa osaltaan myös EU:n ja Naton pelotetta, sillä se nostaa Venäjän kynnystä käyttää välineellistettyä maahantuloa tavoitteidensa ajamiseksi.

Lain hyväksymisen jälkeen Euroopan unionin (EU) komissio on antanut tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final), jossa nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.

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

Kuten esityksessäänkin huomioidaan (jakso 2.1. Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä) todetaan valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa, että Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomeen kohdistuva hybridi- ja sabotaasitoimien erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi. Suomen itärajalla alkanut välineellistetyin maahantulon tilanne on esimerkki hybridi- ja sabotaasitoimien kehityksestä. On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridi- ja sabotaasitoimien intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisu 2024:33, s. 10)

Ulkoministeriö korostaa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetun mukaisesti, että maahantulon välineellistämiseen osana hybridi- ja sabotaasitoimien vastustamiseen tarvittavin poliittisin, operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Toimilla tuetaan sisäistä ja kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan oikeusjärjestystä, alueellista koskemattomuutta sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Välineellistämiseen vastaamiseen tarvittavia toimia arvioitaessa huomioidaan EU- ja kansainvälisoikeudelliset näkökohdat sekä muiden EU- ja Nato-maiden käytännöt ja kokemukset Suomen asemasta ulkorajavaltiona. Jotta välineellistettyä maahantuloa koskevan oikeuskäytännön kehittämisessä huomioitaisiin mahdollisimman kattavasti ilmiön luonne, laajuus ja vakavuus, Suomi osallistuu ja vaikuttaa oikeudelliseen vuoropuheluun. On tärkeää erottaa toisistaan välineellistetty maahantulo, turvapaikanhaku ja siirtolaisuus, jotta kuhunkin ilmiöön kyetään vastaamaan asianmukaisella tavalla. Kolmannen osapuolen sivuväliintulot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) vireillä olevissa valitusasioissa ovat yksi Suomen käytettävissä oleva keino osallistua oikeuskäytännön kehitykseen. Suomi yhdessä EU-kumppaneiden ja Nato-liittolaisten kanssa pyrkii etsimään tehokkaita keinoja välineellistetyin maahantulon ilmiöön vastaamiseksi. (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 26)

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan, että Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti erityisesti Venäjän aggressiivisen toiminnan myötä. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia tai alueellista koskemattomuutta, ja se on räikeästi loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperustaa turvallisuusjärjestystä. Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomeen kohdistuva hybridi- ja sabotaasitoimien erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi, ja välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on esimerkki hybridi- ja sabotaasitoimien kehityksestä. Selonteon mukaan on todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridi- ja sabotaasitoimien intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Suomeen ei tällä hetkellä kohdistu välitöntä sotilaallista uhkaa, mutta sotilaalliseen voimankäyttöön tai sillä uhkaamiseen Suomea vastaan on varauduttava. (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 10, 21)

Selonteossa todetaan, että Suomen tavoitteena on saada Venäjä lopettamaan sota ja alueiden laiton miehitys Ukrainassa ja torjua sen epävakautta lisäävät pyrkimykset. Suomi varautuu yhdessä EU-kumppaneiden ja Nato-liittolaisten kanssa Venäjän aggression laajenemiseen Euroopassa. Selonteko toteaa, että Naton toimintaa ohjaavan strategisen konseptin mukaan Venäjä on merkittävin suora uhka euroatlanttiselle turvallisuudelle ja euroatlanttisen alueen rauhalle ja vakaudelle. Selonteon mukaan kyber-, hybridi- ja informaatio-operaatioita toteutetaan myös normaalioloissa. Suomi varautuu ennakoivasti monitahoisten hybridi- ja sabotaasitoimien keinojen kohteeksi joutumiseen ja niiden torjumiseen (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 18, 21).

Valtioneuvoston puolustuspoliittisessa selonteossa todetaan, että hyökkäyssodan myötä Venäjä on siirtynyt entistä avoimempaan, vaikeasti ennakoitavaan ja pitkäkestoiseen vastakkainasetteluun lännen kanssa. Selonteon mukaan suurvalta-asemansa vahvistamista ja etupiirijakoa tavoitteleva Venäjä pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa myös avoimella sotilaallisen voiman käytöllä ja on merkittävin ja suora uhka Naton ja Nato-maiden turvallisuudelle sekä euroatlanttisen alueen rauhalle ja vakaudelle. Vastakkainasettelu näkyy

Suomen lähialueilla erityisesti Venäjän laaja-alaisena vaikuttamisena strategisten tavoitteidensa edistämiseksi. Venäjän vihamieliset hybriditoimet, mukaan lukien sabotaasi, ovat kohdistuneet Eurooppaan laajalti. Selonteon mukaan Venäjä kykenee säätelemään joustavasti vaikuttamisen intensiteettiä ja keinovalikoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi. Tavoitteena on muiden muassa vaikuttaa kohdemaan yhtenäisyyteen, päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen sekä lisätä vastakkainasettelua, luoda pelkoa ja hämärtää tilannekuvaa. (Valtioneuvoston puolustusselonteko. Puolustusministeriön julkaisuja 2024:5, s. 8, 17, 18)

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetaan myös, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat erottamaton osa kansainvälistä sääntöpohjaista järjestelmää sekä monenkeskistä yhteistyötä ja päätöksentekoa. Suomi on osapuolena Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa, myös niiden valitusmenettelyissä, ja tukee niiden riippumattomia valvontajärjestelmiä. (Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko, s. 43)

Tässä yhteydessä ulkoministeriö korostaa hallituksen esityksessä 53/2024 vp (s. 7) todetun mukaisesti, että toisen valtion välineellistäessä turvapaikanhakijoita poliittisiin tarkoituksiinsa on tärkeää ylläpitää ihmisoikeussopimusten antamaa suojaa ja samanaikaisesti pyrkiä löytämään keinoja ja lähestymistapoja torjumaan välineellistävän valtion moitittavaa toimintaa osallistumalla oikeudelliseen vuoropuheluun keinojen löytämiseksi välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Ulkoministeriö katsoo, että myös yhteisesti hyväksytyn kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen ylläpitäminen on Suomen välitön kansallinen turvallisuusintressi. Nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa on lyhyellä aikavälillä Suomen turvallisuuden kannalta tarpeellisista ratkaisuista päätettäessä aina punnittava myös niiden pitkäkestoisia vaikutuksia kansainvälisen oikeuden, sopimusjärjestelmän ja instituutioiden kestävyiden näkökulmasta.

Palautuskiellosta

Hallituksen esityksessä todetaan, että lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (1.1 Tausta, s. 4). Ulkoministeriö tukee tätä näkemystä.

Esityksen jaksossa 2.8 (Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet) viitataan hallituksen esitykseen HE 53/2024 vp ja siinä käsiteltyihin lain näkökulmasta keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Jaksossa viitataan myös hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp kuvattuun lain kannalta keskeiseen EIT:n oikeuskäytäntöön, mukaan lukien lain voimaantulon jälkeen EIT:n antamaan kahteen Kreikkaa koskevaan ratkaisuun, joissa oli kyse turvapaikanhakijoiden palauttamisesta Turkkiin (*G.R.J. v. Kreikka*, nro 15067/21 ja *A.R.E. v. Kreikka*, nro 15783/21). Nämä em. ratkaisut eivät kuitenkaan liittyneet maahantulon välineellistämiseen. Lisäksi esityksessä viitataan useisiin EIT:ssa vireillä oleviin Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyihin yksilövalituksiin, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023.

Ulkoministeriö on aikaisemmassa asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle todennut, kuten on todettu myös esityksessä HE 53/2024 vp, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen eli Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; jäljempänä EIS) 2 artiklaan (oikeus elämään) ja 3 artiklaan (kidutuksen kielto) perustuva palautuskielto sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) 2 artiklaan (syrjinnän kielto ja tehokkaat oikeussuojakeinot) ja 6 artiklaan (oikeus elämään) ja 7 artiklaan (kidutuksen kielto) perustuva palautuskielto samoin kuin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen

(SopS 59 ja 60/1989) 3 artiklaan sisältyvä nimenomainen palautuskielto edellyttävät, ettei ketään saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Ulkoministeriö viittaa myös muihin edellä mainitussa asiantuntijalausunnossaan esille nostettuihin ihmisoikeussopimuksiin. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2024 vp käsitellyt palautuskieltoa todeten sen olevan luonteeltaan ehdoton kielto.

Ulkoministeriö toteaa, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, että esityksessä HE 53/2024 vp ehdotettuun lakiin tehtiin eduskuntakäsittelyssä muutoksia lisäämällä lakiehdotuksen 5 §:ään poikkeusperusteiden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja sekä 4 §:ään mahdollisuus vaatia maasta poistamisen uudelleen arviointia. Nyt käsiteltävässä esityksessä todetaan, että lisäyksellä parannettiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heidän oikeuksiensa huomioon ottamista ja että poikkeusperusteiden arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa välineellistettyjen maahantuli-lijoiden joukosta ne henkilöt, jotka ovat aidosti ja välittömästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tämän sääntelyn todetaan olevan merkityksellistä palautuskiellon näkökulmasta. Edellä mainittujen muutosten tavoitteena oli parantaa sekä rajavartiomiehen että maahantuli-ijan oikeusturvaa. Lisäksi muutoksilla pyrittiin osaltaan vähentämään ristiriitoja ehdotetun sääntelyn ja kansainvälisten sopimusten mukaisten ihmisoikeusvelvoitteiden välillä.

Palautuskiellon ja oikeussuojavaatimuksen (mm. EIS:n 13 artikla) osalta ulkoministeriö viittaa aiempaan asiantuntijalausuntoonsa perustuslakivaliokunnalle (VN/16263/2024-UM-1, s. 4–11.). Lain 4 §:n 5 momentin mukaan maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Ulkoministeriö toistaa aiemmissa lausunnoissaan todetusti, kuten hallituksen esityksessä HE 53/2004 vp todettu, että EIT:n oikeuskäytännössä EIS:n 13 artikla luettuna yhdessä 2 ja 3 artiklan kanssa on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot käytössään 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.

Suomen sivuväliintulot EIT:n suuressa jaostossa

Aikaisemmassa asiantuntijalausunnossaan perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä HE 53/2024 vp ulkoministeriö on kuvannut asian kannalta keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja EIT:n oikeuskäytäntöä. Ulkoministeriö korostaa edelleen, että ihmisoikeussopimusten määräykset on laadittu yleisellä tasolla ja niitä on vuosikymmenien ajan sovellettu muuttuviin olosuhteisiin ja uusiin ihmisoikeuskysymyksiin, joita ei ole sopimuksia laadittaessa voitu ennakoida tai tunnistaa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinta kehittyy jatkuvasti niiden soveltamiskäytännön myötä.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta on huomion arvoista se, että EIT:n oikeuskäytännössä ei vielä ole käsitelty maahantulon välineellistämistä ns. valtiollisen hybridioperaation kontekstissa.

EIT:ssa on vireillä yli kolmekymmentä Liettuaa, Latviaa ja Puolaan vastaan tehtyä yksilövalitusta, jotka liittyvät Valko-Venäjältä maahan pyrkineisiin turvapaikanhakijoihin vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme *C.O.C.G. ja muut v. Liettua* (nro 17764/22), *H.M.M. ja muut v. Latvia* (nro 42165/22) ja *R.A. ja muut v. Puola* (nro 42120/22) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana EIT:n suuren jaoston käsiteltäväksi.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (s. 26) linjatun mukaisesti Suomi osallistuu ja vaikuttaa myös oikeudelliseen vuoropuheluun, jotta välineellistettyä maahantuloa

koskevan oikeuskäytännön kehittymisessä huomioitaisiin mahdollisimman kattavasti ilmiön luonne, laajuus ja vakavuus. Kolmannen osapuolen sivuväliintulot EIT:ssa vireillä olevissa valitusasioissa ovat yksi Suomen käytettävissä oleva keino osallistua oikeuskäytännön kehitykseen.

Kesällä 2024 ulkoministeriö pyysi EIT:lta lupaa kolmannen osapuolen sivuväliintuloihin suuressa jaostossa vireillä olevissa valitusasioissa *C.O.C.G. ja muut v. Liettua* (nro 17764/22), *H.M.M. ja muut v. Latvia* (nro 42165/22) ja *R.A. ja muut v. Puola* (nro 42120/22). EIT myönsi Suomelle luvat sivuväliintuloihin 12.-13.9.2024. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsittelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025.

Kolmannen osapuolen sivuväliintulo on EIS:n 36 (2) artiklaan perustuva ”väline”, jonka tarkoitus on saattaa EIT:n tietoon sellaisia tietoa oikeudellisista argumenteista ja tosiseikoista, joista on tuomioistuimelle hyötyä ratkaistaessa sen käsiteltävänä olevia kiistanalaisia kysymyksiä. Kolmannen osapuolen on oltava puolueeton suhteessa valituksen osapuoliin, eikä sen kuulu kommentoida valituskohtaisia tosiseikkoja.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että EIS:n soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

Suomen sekä sivuväliintulokirjelmissä että puheenvuoroissa kiinnitettiin erityistä huomiota perustavanlaatuihin muutokseen Euroopan turvallisuuspoliittisessa ympäristössä ja katsottiin tämän olevan merkittävä huomioitava tekijä, kun EIS:ta sovelletaan välineellistetyn maahantulon tilanteisiin ns. valtiollisen hybridioperaation kontekstissa. Tämän myötä EIT:n vakiintuneen muuttoliikettä koskevan oikeuskäytännön tulkintalinjoja tulisi kehittää kontekstisidonnaisesti välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Tulkinnassa tulisi turvata asianmukaisesti sekä yksilön oikeudet että välineellistetyn maahantulon kohteena olevan valtion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus sekä torjua EIS:n väärinkäyttöä sellaisten haitallisten tarkoituksien edistämiseksi, jotka ovat vastoin EIS:n ja Euroopan neuvoston päämäärää ja tarkoitusta. Lisäksi tulee tarkastella EIS:n luonnetta ”elävänä välineenä” (nk. *living instrument* -oppi) painottaen EIS:n tulkintaa nykyisten olosuhteiden valossa.

Suuren jaoston pääkäsittelyissä Suomelle esitettiin myös kysymyksiä mm. Suomen esittämästä kontekstisidonnaisesta tulkinnasta liittyen EIS 3 artiklaan, viimeaikaisesta kansainvälisen oikeuden kehityskulusta, jolla voisi olla vaikutusta EIT:n arvioinnissa, sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön merkityksestä.

Suuri jaosto antanee ratkaisunsa näissä valitusasioissa vuoden 2025 loppupuolella tai viimeistään vuoden 2026 alussa. Suuren jaoston ratkaisut ovat lopullisia – tuomiot velvoittavat vastaajavaltioita ja ohjaavat muita EIS:n osapuolia

Muuta ajankohtaista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja -sitoumuksista

Ulkoministeriö saattaa perustuslakivaliokunnan tietoon, että EIT on kommunikoinut Suomea vastaan tehdyn uuden yksilövalituksen *D. ja muut v. Suomi* (nro 16398/24). Valitus koskee Suomen ja Venäjän maarajan rajanylityspaikkojen pitämistä suljettuina ja näiden sulkupäätösten vaikutuksia valittajien EIS:lla turvattujen oikeuksien toteutumiseen. Valitusasian käsittely etenee EIT:ssa vakiintuneen menettelyn mukaisesti. Hallituksen ensimmäinen vastine valituksen tutkittavaksi ottamisen edellytyksistä ja sen asiasisällöstä annetaan heinäkuun alussa 2025.

Ulkoministeriö viittaa aiempaan asiantuntijalausuntoonsa ja toteaa, että YK:n kidutuksen vastainen komitea on määraaikaisraportoinnin kautta tekemässään valvonnassa

edellyttänyt Suomelta palautuskiellon toteutumisen varmistamista ottaessaan kantaa Suomen itärajan tilanteeseen. Komitea edellytti viime vuonna hyväksymissään suosituksissa (CAT/C/FIN/CO/8) kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklan nojalla, että Suomen tulee ottaa käyttöön asianmukaiset oikeudelliset ja menettelylliset takeet sen varmistamiseksi, että kaikilla turvapaikanhakijoilla ja muilla kansainvälistä suojelua tarvitsevilla henkilöillä, jotka saapuvat sopimusvaltion itäiselle maarajalle, on, heidän oikeudellisesta asemastaan ja saapumistavastaan riippumatta, käytettävissään oikeudenmukaiset ja tehokkaat pakolaisaseman määrittämismenettelyt ja palauttamiskiellon määrittämismenettelyt. Suomen tulee myös varmistaa, ettei ketään saa karkottaa, palauttaa tai luovuttaa toiseen valtioon, jos on perusteltua syytä uskoa, että asianomainen henkilö olisi vaarassa joutua kidutuksen kohteeksi. Suomen tulee raportoida komitealle tämän suosituksen täytäntöönpanosta viimeistään 10.5.2025.

Ulkoministeriö toteaa, että Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu lähetti hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp ehdotetun lain eduskuntakäsittelyn aikana eduskunnan puhe- miehelle sekä hallintovaliokunnan, perustuslakivaliokunnan ja ulkoasiainvaliokunnan puheenjohtajille 11.6.2024 päivätyn kirjeen, jossa ihmisoikeusvaltuutettu katsoi muun muassa, että palauttamiskysymykset nousisivat selkeästi esille, jos lakiluonnos hyväksyttäisiin ja pantaisiin täytäntöön hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla ja pyysi kansanedustajia pidättäytymään hyväksymästä lakiesitystä ja tekemään yhteistyötä kansallisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa maahanmuuttajien välineellistämisen haasteisiin vastaamiseksi. Ihmisoikeusvaltuutettu vieraili Suomessa 23.-26.9.2024. Vierailua seuranneessa lausunnossaan ihmisoikeusvaltuutettu tunnisti naapurimaiden muuttoliikkeen manipuloinnista aiheutuvat vakavat haasteet Suomelle. Tällainen manipulointi on tuomittava myös siitä, että se on asettanut jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä epävarmuuden tilanteisiin. Ihmisoikeusvaltuutettu oli kuitenkin edelleen sitä mieltä, että väliaikaiset toimenpiteet, jos ne toteutetaan, merkitsisivät useiden kansainvälisten velvoitteiden loukkaamista, mukaan lukien palautuskiellon periaate, joukkokarkotuksen kieltä ja pääsy tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Ihmisoikeusvaltuutettu kehotti viranomaisia harkitsemaan lakia uudelleen ja joka tapauksessa varmistamaan, että sitä ei panna täytäntöön. Ihmisoikeusvaltuutettu kannusti Suomea jatkamaan alueellisten, pitkäjänteisten ja koordinoitujen ratkaisujen etsimistä rajaturvallisuuteen ja muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyviin haasteisiin. Hän kehotti valtioita siihen, että niiden toiminnan perustana ovat vakiintuneet normit, erityisesti EIS, EU:n perusoikeuskirja ja vuoden 1951 pakolaissopimus.

Kuten ulkoministeriö on edellä mainituissa asiantuntijalausunnoissaan todennut, Euroopan neuvoston pääsihteerin muuttoliikettä ja pakolaisasioita käsittelevä erityisedustaja vieraili Suomessa 21.-23.5.2024. Vierailusta laatimassaan lokakuussa 2024 julkaistussa raportissa (SG/Inf(2024)30) hän totesi muun muassa, että väliaikaiset toimet maahanmuuttajien hyväksikäytön torjumiseksi herättävät kysymyksiä erityisesti palautuskiellon periaatteista, joukkokarkotusten kiellosta ja oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Itärajan maahantuloon ja turvapaikanhakijoihin tulisi ensisijaisesti suhtautua Suomessa sovellettavan yleisen lainsäädännön mukaisesti. Jos lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi kuitenkin sovellettaisiin, sen täytäntöönpanoon olisi liitettävä riittävät takeet siitä, että poikkeukselliset toimenpiteet ovat EIS:n mukaisia. Tällöin laissa säädettyjä ehtoja olisi tulkittava suppeasti. Erityisedustaja ehdotti myös, että viranomaiset selvittäisivät Euroopan neuvoston asianomaisten sektoreiden kanssa keinoja varmistaa, että lain väliaikaisia toimenpiteitä vastaan käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat yleissopimuksen mukaiset, myös maahantulon epäämistä koskevien päätösten osalta.

Ulkoministeriö saattaa perustuslakivaliokunnan tietoon myös, että hiljattain työnsä on aloittanut Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien johtokomitean (CDDH) alainen työryhmä turvallisista kolmansista maista (CDDH-PTS). Työryhmässä on 10 varsinaista jäsentä (FI,

AR, EL, ES, HR, LV, LT, NL, TR ja UK) ja se on avoin myös tarkkailijavaltioille, kansalaisjärjestöille ja kansallisille ihmisoikeusinstituutioille. Työryhmän toimeksiantona on laatia selvitys ministerikomitean vuonna 1997 hyväksymän turvallisia kolmansia maita käsittelevän suosituksen R (97) 22 päivittämisen tarpeellisuudesta ja toteutettavuudesta. Ensimmäisessä kokouksessa maaliskuussa 2025 käytiin alustavia keskusteluja siitä, mitä kysymyksiä selvityksessä olisi syytä käsitellä. Suomen edustaja toi kokouksessa muun ohella esiin, että työryhmän selvityksessä tulisi arvioida myös miltä osin välineellistettyyn maahantuloon liittyvät kysymykset mahdollisesti antavat aihetta päivittää vuoden 1997 suositusta. Välineellistetyn maahantulon käsittelemistä selvityksessä kannatti myös useampi muu valtio. Keskusteluissa nousi myös esiin tarve varmistaa, että mahdolliset jatkotoimet Euroopan neuvostossa ovat yhteensopivia EU-lainsäädännön ja siihen mahdollisesti suunniteltujen muutosten kanssa. Työryhmän seuraava kokous pidetään Strasbourgissa syyskuussa 2025.

Yksikönpäällikkö
Valtionasiamies
Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa

Krista Oinonen

VN/10447/2025-UM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: