OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

15.9.2025

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Erityisasiantuntija Elina Immonen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta koskien unionin tasolla laadittavia luetteloita turvallisista alkuperämaista (U 20/2025 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus huomioiden esittämiseen U-kirjelmää sisäministeriössä laadittaessa sekä asiaa EU-asioiden komitean maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasioiden EU-6-valmistelujaoston kirjallisessa menettelyssä (30.5.–2.6.2025) käsiteltäessä. Tässä lausunnossa oikeusministeriö toistaa eräitä jo aikaisemmin esittämiään näkökohtia.

Oikeusministeriö lausuu hallintovaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Velvollisuus hakemuksen yksilölliseen arviointiin sovellettaessa turvallisen alkuperämaan käsitettä

Kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348 (jäljempänä *asetus* tai *menettelyasetus*) mahdollistaa nopeutetun menettelyn ja säädettyjen lisäedellytysten täyttyessä myös rajamenettelyn soveltamisen muun ohella silloin, jos kolmatta maata voidaan pitää hakijalle turvallisena alkuperämaana asetuksessa tarkoitetussa merkityksessä tai jos hakija on sellaisen kolmannen maan kansalainen tai kansalaisuudettomien henkilöiden tapauksessa hakijalla on aiemmin ollut vakituinen asuinpaikka sellaisessa kolmannessa maassa, jonka osalta osuus kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevista määrittävän viranomaisen päätöksistä on käytettävissä olevien unionin laajuisten keskimääräisten vuotuisten Eurostatin tietojen mukaan enintään 20 prosenttia (asetuksen 42 artiklan 1 kohdan e ja j alakohta). Turvallisen

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

alkuperämaan käsitettä voidaan kuitenkin soveltaa asetuksen 61 artiklan 5 kohdan c alakohta huomioon ottaen vain, jos hakija ei voi yksilöllisen arvioinnin yhteydessä esittää tosiasioita, joiden perusteella häneen ei voida soveltaa turvallisen alkuperämaan käsitettä.

Oikeusministeriö korostaa, että turvallisten alkuperämaiden määrittely unionin tasolla ja käsitteen soveltaminen kansainvälistä suojelua koskevaa yksittäistä hakemusta ratkaistaessa ei poista asetuksen 61 artiklan 5 kohdan c alakohdasta ilmenevää velvollisuutta tutkia jokainen hakemus yksilöllisesti (ks. myös menettelyasetuksen johdanto-osan perustelukappale 80). Oikeusministeriö viittaa tältä osin muun ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 3 artiklasta ja neljännen pöytäkirjan 4 artiklasta, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59–60/1989) 3 artiklasta, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklasta sekä perustuslain 9 §:n 4 momentista johtuvan ehdottoman palautuskiellon lisäksi komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse turvallisten alkuperämaiden luettelon laatimisesta unionin tasolla (COM(2025) 186 final) perustelukappaleisiin 3 ja 17:

> Se seikka, että tietyn kolmannen maan katsotaan olevan turvallinen alkuperämaa EU:n tai kansallisella tasolla, ei voi olla ehdoton turvatae kyseisen maan kansalaisille eikä sen vuoksi poista tarvetta suorittaa yksilöllinen tutkinta kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta. Jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen alkuperämaan käsitettä vain, jos hakija ei voi esittää yksilöllisen arvioinnin yhteydessä tosiasioita perusteeksi sille, että häneen ei voida soveltaa turvallisen alkuperämaan käsitettä. Käsitteen soveltaminen yksilöllisen arvioinnin yhteydessä ei rajoita sitä, että määritetyissä kolmansissa maissa tietyt hakijaryhmät voivat joutua erityistilanteeseen ja heillä voi siksi olla perusteltu syy pelätä joutuvansa vainotuksi tai todellinen vaara joutua kärsimään vakavaa haittaa. – – Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä erityistä huomiota hakijoihin, jotka ovat näissä maissa erityistilanteessa, kuten hlbtiq-henkilöihin, sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreihin, ihmisoikeuksien puolustajiin, uskonnollisiin vähemmistöihin kuuluviin ja toimittajiin.

Komission ehdotuksen ja EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaktin yhteisvaikutukset tuomioistuinten ja oikeusavun toimintaan ja resursseihin

U-kirjelmässä (jakso 5.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset, s. 6) esitetyllä tavalla unionin tasolla tapahtuvan turvallisten alkuperämaiden määrittelyn arvioidaan **lisäävän nopeutetun menettelyn käyttöä** kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ja edellyttävän aiempaa suuremman henkilöstöresurssin kohdentamista nopeutetun menettelyn asioihin. Koska kansainvälistä suojelua koskevia hallintopäätöksiä turvallisen alkuperämaan käsitettä soveltaen voidaan tehdä nopeutetun menettelyn lisäksi myös rajamenettelyssä, komission ehdotuksella voi oikeusministeriön arvion mukaan olla vaikutuksia hallintotuomioistuinten ja oikeusavun resursseihin **myös rajamenettelyn käytön lisääntymisen** vuoksi. Sekä nopeutetun menettelyn ja rajamenettelyn käytön lisääntyminen että menettelyasetuksessa kansallisesti säädettäviksi edellytetyt tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa ohjaavat lakisääteiset käsittelyajat ja lyhentyvät valitusajat

johtavat yhdessä muiden EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaktista (jäljempänä *pakti*) johtuvien muutosten kanssa tuomioistuinten ja oikeusavun osalta henkilöstöresurssien tarpeen kasvuun.

Oikeusministeriö toteaa, että kesällä 2026 sovellettavaksi tulevan paktin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on säädettävä kansallisesti muun ohella kansainvälistä suojelua koskevien asioiden **käsittelymääräajoista ensimmäisen asteen muutoksenhaussa** (menettelyasetuksen 69 artikla). Menettelyasetuksen 51 artiklan 2 kohdassa puolestaan säädetään rajamenettelylle 12 viikon enimmäiskesto, joka kattaa myös muutoksenhakumenettelyn. Paitsi, että tuomioistuinten käsittelymääräajoista säätäminen ylipäänsä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön perusteella perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallista (ks. esimerkiksi PeVL 61/2024 vp, kappale 13; PeVL 15/2021 vp, kappale 11; PeVL 4/2004 vp, s. 12), toisistaan poikkeavat tuomioistuinkäsittelyn määräajat saman kansainvälistä suojelua koskevan asiaryhmän sisällä – normaalimenettelyssä, nopeutetussa menettelyssä ja rajamenettelyssä tehtyjä päätöksiä koskevissa muutoksenhakuasioissa – aiheuttavat lisääntyvää painetta kohdistaa hallintotuomioistuinten resursseja ensi sijassa rajamenettelyssä tehtyjen päätösten lainmukaisuuden arviointiin. Tämä puolestaan vaikeuttaa kansallisesti säädettäviksi tulevissa käsittelyajoissa pysymistä niin nopeutetun menettelyn ja normaalimenettelyn turvapaikka-asioissa kuin myös kaikissa muissa hallintotuomioistuimissa kiireellisesti käsiteltäviksi säädetyissä asiaryhmissä, kuten esimerkiksi lastensuojelulaissa (417/2007) tarkoitettua lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua, mielenterveyslaissa (1116/1990) tarkoitettua tahdosta riippumatta annettavaa hoitoa tai kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977) tarkoitettua tahdosta riippumatonta erityishuoltoa koskevissa asioissa. Nopeasti käsiteltävien kansainvälistä suojelua koskevien asioiden lisääntyminen hidastaa niin ikään muidenkin, kuten esimerkiksi kaavoitusta ja rakennusvalvontaa koskevien, asioiden käsittelyä hallintotuomioistuimissa hankaloittaen näin kaavoitus-, lupa- ja valitusprosessien sujuvoittamisen ja nopeuttamisen tavoitteen toteutumista.

Lisäksi ehdotuksen voidaan arvioida lisäävän oikeusministeriön hallinnonalalla resurssitarpeita sen vuoksi, että turvallisen alkuperämaan käsiteen soveltamista koskevissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa, jotka ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä tai rajamenettelyssä, hakijalla ei ole oikeutta jäädä alueelle, jollei hallintotuomioistuin menettelyasetuksen 68 artiklan 4 kohdan nojalla salli hänen jäädä jäsenvaltion alueelle odottamaan muutoksenhaun tulosta. Automaattisen lykkäävän vaikutuksen puuttuessa täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat vaatimukset sekä niiden ratkaiseminen välipäätöksin (menettelyasetuksen 68 artiklan 4 ja 5 kohta) lisääntyvät ja työllistävät hallintotuomioistuimia aiempaa enemmän, mikä lisää osaltaan resurssitarpeita tuomioistuinlaitoksessa.

Tuomioistuinten käsittelymääräaikojen lisäksi menettelyasetuksen perusteella on säädettävä myös oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentissa säädettyä 30 päivää nähden merkittävästi **lyhyemmistä valitusajoista**. Rajamenettelyä koskee edellä todetulla tavalla erittäin lyhyt 12 viikon enimmäiskestoaika, joka kattaa viranomaisen päätöksenteon lisäksi paitsi valitusajan

myös koko muutoksenhakumenettelyn keston. Sen lisäksi nopeutetussa menettelyssä tehtyjen päätösten osalta on asetuksen 67 artiklan 7 kohdan a alakohdan nojalla säädettävä vähintään viiden ja enintään kymmenen päivän valitusajasta.

Lyhennettyjen valitusaikojen on arvioitu vaikuttavan heikentävästi valitusten laatuun ja lisäävän hallintotuomioistuimissa tarvetta lisäselvitysten pyytämiseen ja toimittamiseen (ks. Majamaa, K., Nieminen, K., Lepola, O., Rantala, K., Jauhola, L., Karinen, R., Luukkonen, T. & Kortelainen, J.: Kohti laadukkaita oikeusapupalveluita, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:60, s. 97, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-793-2; Pirjatanniemi, E., Lilja, I., Helminen, M., Vainio, K., Lepola, O. & Alvesalo-Kuusi, A.: Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10, s. 99, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-009-7). Samalla kun riski valitusten puutteellisuudelle valitusajan lyhentyessä kasvaa, tuomioistuimen työ asioiden selvittämiseksi lisääntyy. Myös avustajan saanti muutoksenhakuvaiheessa muuttuu sitä haastavammaksi, mitä lyhyemmästä valitusajasta on kyse.

Tavanomaista valitusaikaa huomattavasti lyhyemmässä ajassa vireille pantavien kansainvälistä suojelua koskevien muutoksenhakuasioiden lisääntyminen hidastaa muiden asioiden käsittelyä tuomioistuinten ohella myös oikeusaputoimistoissa. Tuomioistuimille säädettävät määräajat ja lyhentyvät valitusajat lisäävät painetta oikeusavustajien määräämiselle riittävän nopeasti ja kasvattavat avustajien työpainetta. Vaikka kokonaisuudessaan turvapaikka-asioiden juttumäärä ei kasvaisi, nopeasti käsiteltävät asiat vaativat julkisten oikeusavustajien kalenterien vapauttamista näihin tehtäviin eikä työpäiviä voida suunnitella vastaavasti kuin tavanomaisia turvapaikka-asioita hoidettaessa. Lisäksi rajamenettelyn laajeneminen lisää päivystämisen tarvetta.

Oikeusavussa on turvallisen alkuperämaan käsitteen lisääntyvästä soveltamisesta johtuva kansainvälistä suojelua koskevan jutturakenteen muuttuminen, valitusajan lyhentyminen ja tuomioistuinvaiheen nopeutuminen huomioon ottaen oltava voimavaroja muun ohella asiakkaan kanssa neuvottelemiseen tulkin läsnä ollessa, valituksen valmistelemiseen ja muutoksenhakuvaiheen edellyttämien muiden kirjelmien ja lisäselvitysten tuottamiseen ja toimittamiseen aiempaa nopeammin. Niin ikään resursseja on oltava valmistautumiseen ja osallistumiseen hallinto-oikeuksissa (tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa) järjestettäviin suullisiin käsittelyihin aiempaa lyhyemmällä varoajalla. Turvallisen alkuperämaan käsitettä ja näin ollen rajamenettelyä tai nopeutettua menettelyä aiempaa enemmän sovellettaessa myös täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat vaatimukset edellyttävät julkisen oikeusavustajien nykyistä suurempaa työpanosta.

Tuomioistuimille säädettävien käsittelymääräaikojen, lyhentyvien valitusaikojen sekä rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn asioiden lisääntymisen vaikutus heijastuu sekä hallintotuomioistuinten että turvapaikanhakijoita avustavien julkisten oikeusavustajien toimintaan ja resurssitarpeisiin. Oikeusministeriö painottaa tarvetta seurata komission ehdotuksesta aiheutuvia, eri hallinnonaloilla osin ristikkäisiä vaikutuksia ja huolehtia paitsi viranomaisten myös tuomioistuinten ja oikeusavun

asianmukaisten resurssien turvaamisesta. Hallintovaliokunnan olisi syytä varmistua, että yhtäältä nyt käsillä olevan komission ehdotuksen sekä toisaalta paktin soveltamisen ja ulkomaalaislakiin (301/2004) jo tehtyjen ja valmisteilla olevien muutosten yhteisvaikutuksia seurataan myös oikeusministeriön hallinnonalan resurssitarpeet huomioon ottaen, sillä tuomioistuinlaitoksen ja oikeusavun resurssitarpeet ovat riippuvaisia eri muutosten yhteisvaikutuksesta. Oikeusministeriö korostaa, että vastaanottopuolen kustannusten U-kirjelmässä todennäköiseksi arvioidun laskun merkitystä liudentaa kustannusten nousu oikeusministeriön hallinnonalalla, jossa ehdotus merkitsee tuomioistuinlaitokselle ja oikeusavulle edellä kerrotulla tavalla lisääntyvää työmäärää.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että U-kirjelmässä (jakso ”Vaikutukset EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon”, s. 6) todetulla tavalla oikeusministeriöstä esitettiin vuoden 2026 talousarvioon lisämäärärahaa paktin täytäntöönpanoa varten. Vuoden 2026 talousarvioesitystä koskevaan valtiovarainministeriön ehdotukseen 8.8.2025 puheena oleva määräraha ei sisältynyt. Edelleen oikeusministeriö huomauttaa, että Oikeuspalveluvirasto haki EU-rahoitusta viranomaisten välisen järjestelmän rakentamiseen avustajan nopean löytymisen turvaamiseksi ja päivystämisen tehokkaaseen järjestämiseen valtakunnallisesti. Rahoitusta ei kuitenkaan turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) saatu.