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 turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista (U 26/2025 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 (5.–6.6.2025) käsiteltäessä. Tässä lausunnossa oikeusministeriö toistaa eräitä jo aikaisemmin esittämiään näkökohtia.

Oikeusministeriö lausuu hallintovaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Velvollisuus hakemuksen yksilölliseen arviointiin sovellettaessa turvallisen kolmannen maan 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 kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisen tukittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi muun ohella silloin, jos maa, joka ei ole jäsenvaltio, katsotaan hakijan kannalta turvalliseksi kolmanneksi maaksi, paitsi jos on selvää, että hakijaa ei oteta tai oteta takaisin kyseiseen maahan (asetuksen 38 artiklan 1 kohdan b alakohta). Turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan kuitenkin soveltaa asetuksen 59 artiklan 5 kohdan a alakohta huomioon ottaen vain, jos hakija ei voi yksilöllisen arvioinnin yhteydessä esittää tosiasioita, joiden perusteella häneen ei voida soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä. Oikeusministeriö korostaa, että turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltaminen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ratkaistaessa ei poista velvollisuutta arvioida kolmannen maan

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

turvallisuus kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ja tapauskohtaisesti (ks. tältä osin myös komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2024/1348 muuttamisesta turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen osalta, COM(2025) 259 final, jäljempänä *komission ehdotus*, s. 2–3).

U-kirjelmässä todetaan valtioneuvoston suhtautuvan myönteisesti turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista edistäviin muutosehdotuksiin ja korostavan, että *kyse on hakijoille turvallisista kolmansista maista*, joten yhteysvaatimusedellytyksen tarpeellisuutta tulee vielä arvioida valmistelun aikana (kursivointi lausunnonantajan). Oikeusministeriö huomauttaa, että kolmannen maan turvallisuus yksittäisen hakijan kannalta ratkaistaan vasta yksilölliseen arviointiin perustuvassa tutkintamenettelyssä, jossa hakija voi tarvittaessa esittää tosiasioita, joiden perusteella häneen ei voida soveltaa turvallisen kolmannen maan käsitettä. Ratkaisun kolmannen maan turvallisuudesta yksittäisen hakijan kannalta tekee hallintoviranomainen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta yksilöllisesti arvioidessaan ja viime kädessä hallintotuomioistuin viranomaisen päätöksen lainmukaisuuden valituksen johdosta ratkaistessaan.

Komission ehdotuksen, EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaktin sekä muiden ehdotusten yhteisvaikutukset tuomioistuinten ja oikeusavun toimintaan ja resursseihin

Turvallisen kolmannen maan käsitettä sovelletaan Suomessa U-kirjelmässä todetulla tavalla tapauskohtaisesti, ja toistaiseksi sitä on sovellettu yksittäisiä kertoja vuodessa. Komission ehdottamat muutokset menettelyasetuksen 59 artiklan 5 kohdan b kohdassa säädettyyn yhteysvaatimukseen voisivat U-kirjelmässä todetulla tavalla kuitenkin edistää turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista, minkä lisäksi paktin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevassa sisäministeriön asettamassa lainsäädäntöhankkeessa on U-kirjelmän mukaan tarkoitus esittää säädettäväksi myös turvallisten kolmansien maiden määrittämisestä kansallisesti. Edelleen U-kirjelmässä tuodaan esiin, että muutoksenhaun automaattisen lykkäävän vaikutuksen poistaminen nopeuttaisi turvallisen kolmannen maan käsitettä soveltaen tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa.

Oikeusministeriö arvioi, että turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamisen lisääntyminen johtaa oikeusministeriön hallinnonalalla henkilöstöresurssien tarpeen kasvuun. Tähän vaikuttavat muun ohella menettelyasetuksessa kansallisesti säädettäviksi edellytetyt tuomioistuinten lainkäyttötoimintaa ohjaavat lakisääteiset käsittelyajat (menettelyasetuksen 69 artikla), merkittävästi lyhentyvät valitusajat, jotka koskevat tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tehtyjä hylkääviä päätöksiä (menettelyasetuksen 67 artiklan 7 kohdan a alakohta), sekä komission ehdotuksessa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisen järjestelmän perustamisesta unionissa laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY, neuvoston direktiivin 2001/40/EY ja neuvoston päätöksen 2004/191/EY kumoamisesta (COM(2025) 101 final, jäljempänä *paluuasetusehdotus*)

tuomioistuimen päätöksenteolle täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa säädettäväksi ehdotettu erittäin lyhyt 48 tunnin käsittelymääräaika (paluuasetusehdotuksen 28 artiklan 4 kohta).

U-kirjelmän mukaan turvallisen kolmannen maan käsitettä koskevilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia kansallisesti. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo, että sikäli kuin turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltamista koskevat asiat lisääntyisivät, tuomioistuinlaitoksessa olisi käsittelymääräaikoja ja valitusaikaa koskevan uudistuvan sääntelyn vuoksi lisääntyvää painetta kohdistaa resursseja erityisesti Maahanmuuttovirastossa nopeutetusti tehtyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten lainmukaisuuden arviointiin. Tällainen resurssien kohdentaminen viivästyttäisi asioiden käsittelyä 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.

Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään, että sovellettaessa turvallisen kolmannen maan käsitettä hakija tulee voida poistaa maasta ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei kuitenkaan tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. (Ks. mm. PeVL 15/2021 vp, kappaleet 2 ja 12; PeVL 2/2021 vp, kappale 18; PeVL 8/2018 vp, s. 3; PeVL 34/2016 vp, s. 3–4; PeVL 24/2016 vp, s. 4.) Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 2/2021 vp, kappale 18; PeVL 8/2018 vp, s. 3; PeVL 34/2016 vp, s. 4).

Jos muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus komission ehdottamalla tavalla poistetaan, perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan toteutumisen sekä 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 noudattamisen kannalta keskeistä on paitsi mahdollisuus täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan hakemuksen tai vaatimuksen esittämiseen, myös riittävä määräaika mainitun hakemuksen tekemiseksi ja se, ettei maasta poistamista panna täytäntöön ennen kuin tuomioistuin on tehnyt päätöksen lykkäävää vaikutusta koskevan hakemuksen johdosta (ks. esim. PeVL 18/2018 vp, s. 2–3;

PeVL 47/2014 vp, s. 3; PeVL 4/2004 vp, s. 12/II). Onkin varmistuttava siitä, että aika täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan vaatimuksen sisältävän valituksen tekemiseksi on sellainen, että muutoksenhakuun oikeutetun voidaan arvioida tosiasiassa kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan ja tulkin, sopimaan tapaamisesta näiden kanssa sekä valmistelemaan valituksen täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevine vaatimuksineen (ks. PeVL 15/2021 vp, kappale 10). On myös huolehdittava siitä, ettei päätöstä maasta poistamisesta panna täytäntöön ennen kuin hallintotuomioistuin on ratkaissut täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan vaatimuksen. Kuten perustuslakivaliokunta on arvioinut, valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltohakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta (PeVL 18/2018 vp, s. 2–3 siinä viitattuine lausuntokäytäntöineen)**.**

Turvallisen kolmannen maan käsitteen lisääntyvästä soveltamisesta johtuva kansainvälistä suojelua koskevan jutturakenteen muuttuminen ja muutoksenhaun automaattisen lykkäävän vaikutuksen poistaminen käsitettä sovellettaessa tulee oikeusministeriön arvion mukaan lisäämään kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa muutoksenhakuvaiheessa tehtäviä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia vaatimuksia. Lisääntyvät täytäntöönpanokieltovaatimukset sekä niiden ratkaiseminen välipäätöksin (menettelyasetuksen 68 artiklan 4 ja 5 kohta) tulevat työllistämään hallintotuomioistuimia aiempaa enemmän, mikä osaltaan lisää resurssitarpeita tuomioistuinlaitoksessa. Tarve täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevan vaatimuksen esittämiseen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa nykyistä useammin lisää kustannuksia myös hakijoita avustavassa oikeusavussa.

Komission ehdotuksesta, paluuasetusehdotuksesta sekä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaktista ja sen kansallisesta täytäntöönpanosta johtuva tarve hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentämiseen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa niin käsittelyn päättävien ratkaisujen kuin täytäntöönpanon kieltämistä koskevien välitoimiasioiden osalta lisää tarvetta myös oikeusavustajien määräämiselle riittävän nopeasti ja kasvattaa avustajien työpainetta. On keskeistä, että tuomioistuinten ja oikeusavun riittävistä resursseista huolehditaan samalla, kun kansainvälistä suojelua ja maasta poistamista koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan eri hankkeissa osin pistemäisesti, sillä tuomioistuinlaitoksen ja oikeusavun resurssitarpeet ovat riippuvaisia eri muutosten yhteisvaikutuksesta. Hallintovaliokunnan olisikin syytä varmistua, että komission ehdotuksesta, EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaktin kesällä 2026 alkavasta soveltamisesta, ulkomaalaislakiin (301/2004) jo tehdyistä ja valmisteilla olevista muutoksista sekä paluuasetusehdotuksesta aiheutuvia, eri hallinnonaloilla mahdollisesti ristikkäisiä yhteisvaikutuksia seurataan ja että asianmukaisten resurssien turvaamisesta huolehditaan paitsi viranomaisten myös tuomioistuinten ja oikeusavun osalta.

Oikeusministeriö toteaa vielä, että U-kirjelmässä (jakso ”Vaikutukset EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon”, s. 5) 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.