PAKOLAISNEUVONTA

Eduskunnan hallintovaliokunnalle
15.9.2025

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

Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kirjelmästä koskien ehdotusta menettelyasetuksen muuttamisesta koskien unionin tasolla laadittavia luetteloita turvallisista alkuperämaista.

1 Yleistä

Asiassa on kyse komission 16.4.2025 antamasta ehdotuksen menettelyasetuksen muuttamiseksi koskien unionin tasolla laadittavia luetteloita turvallisista alkuperämaista (COM (2025) 186 final). Komissio ehdottaa turvallisten alkuperämaiden määrittelyä ja listausta turvallisista alkuperämaista unionin tasolla, mutta jättää lisäksi jäsenvaltioille edelleen mahdollisuuden määritellä turvallisia alkuperämaita myös kansallisella tasolla. Turvallisesta alkuperämaasta tulevat hakijat joutuisivat nopeutettuun turvapaikkamenettelyyn.

Menettelyasetuksessa säädetään turvapaikkahakemuksen käsittelystä nopeutetussa menettelyssä, jos hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta. Asetuksen mukaan hakemuksen perusteet on tutkittava ja määrittävän viranomaisen on saatettava nopeutettu tutkintamenettely päätökseen viimeistään kolmen kuukauden kuluessa. Nopeutetussa menettelyssä käsitellyn hakemuksen jättäneellä ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi.

Komisso ehdottaa lisäksi menettelyasetuksen turvallisia kolmansia ja alkuperämaita sekä nopeutettua menettelyä ja rajamenettelyä koskevien tiettyjen säännösten soveltamisen aikaistamista.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja heikennyksiä, turvallista alkuperämaata sekä turvallista kolmatta maata koskevien heikennysten aikaistamista sekä nopeutettua menettelyä ja rajamenettelyä koskevien säännösten soveltamisen aikaistamista. Ehdotukset lisäisivät ehdottoman palautuskiellon loukkausriskiä. Ehdotuksessa ei ole asianmukaisesti huomiotu lapsen oikeuksia ja etua. Ehdotuksessa ei ole huomioitu miten ehdotetuissa äärimmäisen nopeissa menettelyissä ilman tehokkaita oikeussuojakeinoja voitaisiin turvata muiden haavoittuvassa asemassa olevien ja erityisen tuen tarpeessa olevien hakijoiden tunnistaminen.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

2 Turvallisten alkuperämaiden määrittely ja nopeutetun menettelyn käyttö

Asetusehdotuksella muutettaisiin menettelyasetuksen 62 artiklaa ja määriteltäisiin unionin tasolla turvallisiksi alkuperämaiksi maat, joille on myönnetty EU:n ehdokasmaan asema, yksi mahdollinen ehdokasmaa sekä kuusi muuta maata. Nämä kuusi muuta maata olisivat ehdotuksen mukaan Bangladesh, Kolumbia, Egypti, Intia, Marokko ja Tunisia. Mahdollinen ehdokasmaa olisi Kosovo.

Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että valtio voi saada ehdokasaseman varsin rajoitettujen uudistusten jälkeen ja suhteellisen alhaisella demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen tasolla. Ehdokasmaaksi nimeäminen osoittaa ainoastaan, että maa etenee kohti Kööpenhaminan kriteerien mukaisia jäsenyysehtoja ja pyrkii niihin, mutta ei kerro mitään tämänhetkisestä tilanteesta demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, vähemmistöjen aseman ja ihmisoikeuksien toteutumisen osalta.

Ehdotettu luettelo sisältää maita, joista tulevista hakijoista enintään 20 %:a saa EU:ssa kansainvälistä suojelua. Asian arvioinnissa tulee kuitenkin huomioida, että tämän perusteella turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan katsoa maa, josta tulevista joka viides tunnustetaan EU:ssa kansainvälisen suojelun tarpeessa oleviksi. Tämä osoittaa, että nämä maat eivät ole läheskään kaikille hakijoille turvallisia. Tästä huolimatta komissio ehdottaa, että heidän hakemuksensa käsiteltäisiin ilmeisen perusteettomille tarkoitetussa äärimmäisen nopeassa menettelyssä.

Menettelyasetus mahdollistaa myös turvallisten kolmansien maiden ja alkuperämaiden määrittelyn maantieteellisiä tai henkilöryhmiä koskevin poikkeuksin, mikä antaa komission mukaan jäsenvaltioille enemmän joustonvaraa maita koskevien arviointien laatimisessa. Lisäksi menettelyasetus mahdollistaa nopeutetun menettelyn ja edellytysten täytyttyä rajamenettelyn soveltamisen, 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. Komission mukaan 20 prosenttiin tai sen alle jäävä hyväksymisaste osoittaa, että kyseisten maiden kansalaisten tekemät turvapaikkahakemukset ovat todennäköisesti perusteettomia

Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että turvallinen alkuperämaa -perusteen ja nopeutetun menettelyn käyttö tarkoittaa väistämättä heikompilaatuista menettelyä, jossa ei kyetä turvaamaan hakijan yksilöllisen tilanteen ja perusteiden asianmukaista selvittämistä ja arviointia.

Ehdotuksessa ja kirjelmässä sivuutetaan edelleen se olennainen seikka, että nopeutettujen menettelyjen laajentaminen ja rajamenettelyn käyttö lisäävät oikeusturvariskejä, mikä korostuu haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Menettely, jossa käsiteltäisiin perusteettomiksi etukäteen arvioituja turvapaikkahakemuksia äärimmäisen nopeassa menettelyssä, lisää väistämättä riskiä siihen, että haavoittuvassa asemassa olevia hakijoita ja heidän erityistarpeitaan ei tunnisteta. Turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa hätiköimällä ja oikeusturvaa heikentämällä ei ole mahdollista turvata laadukasta menettelyä. Ehdotus lisää näin ollen myös riskiä siihen, ettei kaikkia kansainvälisen suojelun arvioinnin kannalta olennaisia tietoja ei pystytä riittävällä tavalla selvittämään, jolloin myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkaukseen kasvaa väistämättä.

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

Tämä nähtiin myös Suomessa vuoden 2015 poikkeustilanteen jälkeen, kun muun muassa nopeutta laadun sijaan painottavalla tehostamisella turvapaikkamenettelyn laatu romahdutettiin. Tuolloin tuhansien hakijoiden kohdalla epäonnistuttiin täysin haavoittuvan aseman tunnistamisessa. Syksyä 2015 seuranneet lain ja käytännön tasolla tehtyjen heikennysten ja tiukennusten vakavat vaikutukset on vahvistettu useissa selvityksissä ja tutkimuksissa. Pakolaisneuvonnan työssä on vuosien ajan tullut ja tulee edelleen vastaan tapauksia, joissa hakijoiden haavoittuva asemäsa ja erityistarpeet sekä kansainvälisen suojelun terve on tunnistettu vasta vuosien viiveellä, kun haavoittuvan aseman tunnistamisessa on epäonnistuttu ensimmäisen hakemuksen käsittelyssä.

Ehdotuksessa sivuutetaan, että EU-säädökset ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat jäsenvaltioille ja niiden viranomaisille velvollisuuden tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat hakijat ja heidän mahdolliset erityistarpeensa, jotta hakijan perusteet voidaan saadaa menettelyssä asianmukaisesti selvitettyä. Haavoittuva asema voi vaikuttaa monella tapaa hakijan kykyyn kertoa perusteistaan. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään todellista perustelua tai mekanismia sille, miten haavoittuvassa asemassa olevat ja heidän erityistarpeensa selvitetään ja tunnistetaan. Kokonaisuudessaan ehdotus tarkoittaisi sitä, että haavoittuvan aseman ja erityistarpeiden tunnistaminen jätettäisiin tietoisesti muodolliseksi pyrkimykseksi ja monen hakijan kohdalla lain kuolleeksi kirjaimeksi.

Nopeutetussa menettelyssä tulisi turvata viiveetön pääsy oikeusavun piiriin ja aina ennen turvapaikkapuhuttelua. Nopeutetun menettelyn käytön laajentaminen edellyttäisi sitä, että hakijalla tulee olla mahdollisuus henkilökohtaisiin tapaamisiin ja turvapaikkapuhuttelussa avustajan läsnäoloon hakijan kanssa paikan päällä. Oikeus avustajan henkilökohtaiseen tapaamiseen on myös usein edellytys haavoittuvan aseman tunnistamisen turvaamiseksi, mikä korostuu erityisesti nopeutetuissa menettelyissä. Asiantuntevan avustajan merkitys haavoittuvan aseman ja sen viitteiden tunnistamisessa on ratkaiseva ja korostuu erityisesti, jos määrittävä viranomainen ei henkilökohtaisesti tapaa hakijaa.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettuja tiukennuksia ja oikeusturvaheikennyksiä. Turvallinen alkuperämaa -perusteen käyttö ja sen laajentaminen vaarantaa kansainvälistä suojelua EU:ssa hakevien pääsyn oikeudenmukaiseen ja asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn ja näin vaarantaa turvapaikkaperusteiden yksilöllisen selvittämisen ja arvioinnin. Ehdotus lisää riskiä siihen, että hakijoiden haavoittuvuudet, erityisen tuen ja kansainvälisen suojelun tarve sekä näin ollen myös ehdottoman palautuskiellon loukkausriski jäävät tunnistamatta.

3 Turvallisia kolmansia maita ja alkuperämaita koskevien poikkeusten soveltamisen sekä nopeutettua menettelyä ja rajamenettelyä koskevien säännösten (maita, joisen osalta enintään 20 % hyväksymisaste) soveltamisen aikaistaminen kansallisessa lainsäädännössä

Ehdotuksella mahdollistettaisiin menettelyasetuksen turvallista kolmatta maata (59 artiklan 2 kohta) ja turvallista alkuperämaata (61 artiklan 2 kohta ja 5 kohdan b alakohta) koskevien säännösten soveltaminen etupainotteisesti, kun kyse on maan tiettyjen osien tai selvästi yksilöitävissä olevien henkilöryhmien jättämisestä määritelmän ulkopuolelle. Jäsenvaltiot voisivat soveltaa näitä maantieteellisiä ja henkilöryhmiä

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

koskevia poikkeuksia kansallisessa lainsäädännössään menettelydirektiivin puitteissa jo asetusehdotuksen tultua voimaan.

Ehdotuksella annettaisiin jäsenvaltioille lisäksi mahdollisuus soveltaa ennen kesää 2026 menettelyasetuksen nopeutettua menettelyä (42 artiklan 1 kohdan j alakohta ja 42 artiklan 3 kohdan e alakohta) ja rajamenettelyä koskevia säännöksiä menettelydirektiivin puitteissa. Tämä olisi mahdollista hakijan tullessa maasta, jonka osalta osuus kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevista määrittävän viranomaisen päätöksistä on käytettävissä olevien unionin laajuisten keskimääräisten vuotuisten Eurostatin tietojen mukaan enintään 20 prosenttia.

Pakolaisneuvonta vastustaa ehdotettujen menettelyasetuksen säännösten soveltamisen aikaistamista.

Pakti on monimutkainen ja laaja säädöskokonaisuus, joka vuosien valmistelun jälkeen hyväksyttiin nimenomaan kokonaisuutena, joka tuli voimaan kesällä 2024 ja jonka täytäntöönpano on parhaillaan kesken. Yksittäisten artiklojen soveltamisen aikaistaminen ilman paktiin sisältyvien oikeussuojakeinojen ja menettelyllisten takeiden voimaan saattamista ei ole perusteltua ja on vastoin paktin tarkoitusta. Se tarkoittaisi myös merkittävää ja tietoista riskiä hakijoiden perustavanlaatuisten oikeuksien, kuten menettelyllisten takeiden sivuuttamiseen.

4 Ehdoton palautuskielto ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen merkitys

Lopuksi

Turvapaikkamenettelyssä on aina kyse ehdottoman palautuskiellon arvioinnista. Se tarkoittaa, että ainoatakaan väärää kielteistä päätöstä ei saa tehdä.

Maastapoistamispäätöksen täytäntöönpantavuus eli se milloin hakija voidaan poistaa maasta on olennainen seikka hakijan oikeusturvan ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta. Jos turvapaikanhakija käännytetään tai siirretään virheellisen päätöksen seurauksena, valtio ja päätöksen tekoon ja täytäntöönpanoon osallistuneet viranomaiset rikkovat ehdotonta palautuskieltoa. Väärän kielteisen päätöksen täytäntöönpanon seuraamukset ovat turvapaikanhakijan kohdalla korvaamattomia ja korjaamattomia.

Tehostamistoimet, joissa painotetaan nopeutta ja heikennetään tehokkaita oikeussuojakeinoja, merkitsevät suurinta oikeusturvariskiä kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien hakijoiden kohdalla. Virheiden korjaaminen jälkikäteen on vaikeaa ja hidasta, usein mahdotonta.

Se että juuri hyväksyttyä asetusta muutetaan jo ennen sen soveltamisen alkamista ei ole omiaan lisäämään jäsenvaltioiden sitoutumista sopimukseen ja sen noudattamiseen. Sen sijaan se on omiaan häiritsemään lain täytäntöönpanon asianmukaista valmistelua. Ehdotettu muutos ei ole omiaan korjaamaan sitä, että osa jäsenvaltioista ei noudata sääntöjä, mikä on ollut keskeinen ongelma paktin taustalla.

Valtiolla ja jokaisella julkista valtaa käyttävällä on velvollisuus suojella ihmisoikeuksia ja aktiivisesti edistää niiden toteutumista. Valtiolla on velvollisuus tähän sekä kansallisesti että EU-tasolla. Julkisen vallan tehtävästä turvata perus- ja ihmisoikeudet ja

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi

oikeudellisesta velvollisuudesta aktiivisesti edistää ja varmistaa kyseisten oikeuksien toteutuminen on säädetty perustuslain 22 §:ssä. Lisäksi perusoikeuskirjassa ja Euroopan Unionin perussopimuksissa, esimerkiksi SEU 2 artiklassa vahvistetaan unionin perustana olevien arvojen olevan ihmisarvon kunnioittaminen, oikeusvaltioperiaate ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen. Kirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta ilmentää näkökulmaa, jossa ehdotusta ei edes pyritä neuvotteluiden edetessä muuttamaan oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet paremmin turvaavaan muotoon.

Pakolaisneuvonta katsoo, että valtioneuvoston tulee neuvotteluissa ajaa sellaisia ehdotuksia, jotka eivät rajoita nykyiseen oikeustilaan nähden entisestään sääntelyn kohteena olevien yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksia. Oikeusvaltioperiaatetta noudattavan hallituksen tulee vaatia oikeusvaltioperiaatteiden noudattamista sekä kansallisella että EU-tasolla, myös tässä asiaryhmässä eli maahanmuutto- ja turvapaikkapolitikan uudistamisessa. Tätä ei ole riittävästi huomioitu nyt Eduskunnassa käsiteltävänä olevassa komission ehdotuksessa eikä valtioneuvoston kirjelmässä.

Marjaana Laine
Johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry

Pakolaisneuvonta ry
Pasilanraitio 9
00240 Helsinki
Puh (09) 2313 9300
Faksi (09) 2313 9310
pan@pakolaisneuvonta.fi