

**Ulkoministeriö**

Oikeuspalvelu

Ihmisoikeustuomioistu- ja
-sopimusasioiden yksikkö

VN/12750/2026

VN/12750/2026-UM-1

21.4.2026

Eduskunnan hallintovaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi HE 52/2026 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp). Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Yleisiä huomioita

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa EU:n uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (ns. pakti) muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Muuttoliike- ja turvapaikkapaktin tavoitteena on esityksen mukaan tarkoitus luoda nopeita ja tehokkaita turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä ja samalla varmistaa vahvat takeet hakijoille. Ulkoministeriö tukee näitä tavoitteita.

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn merkitykseen erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Kuten esityksessä todetaan, on ehdotetulla sääntelyllä merkitystä muun muassa yhdenvertaisuuden, oikeusturvan, liikkumisvapauden, henkilökohtaisen vapauden, yksityiselämän suojan sekä sosiaaliturvan kannalta. Sääntelyä on tarkasteltava myös ehdottoman palautuskiellon kannalta. Palautuskielto johdetaan useista Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksistä, erityisesti kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kiellosta, tai siitä määrätään nimenomaisesti. Ulkoministeriö arvioi esitystä erityisesti Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ja kiinnittää lausunnossaan huomiota kansainvälisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa valvovien sopimusvalvontaelinten Suomelle antamiin loppupäätelmiin ja niihin sisältyviin suosituksiin.

Oikeusapuun liittyviä huomioita

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

Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun saamista rajoitettaisiin menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä vain sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä. Hakijan olisi kuitenkin mahdollisuus saada menettelyasetuksessa ja hallinta-asetuksessa tarkoitettua maksutonta oikeudellista neuvontaa, jota Maahanmuuttovirasto antaisi esityksen mukaisesti. Muutoksenhaussa jäsenvaltioiden on hakijan pyynnöstä pääsääntöisesti tarjottava maksutonta oikeusapua ja oikeudellista edustusta.

Ulkoministeriö toteaa tältä osin, että kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7 ja 8/1976) täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on vuonna 2021 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissä (CCPR/C/FIN/CO/7) pitänyt myönteisenä tuolloin tehtyä säädösehdotusta, jonka tarkoituksena on mahdollistaa oikeudellisen neuvonnan saanti turvapaikkahaastattelujen aikana. Ihmisoikeuskomitea suositteli Suomelle, että sopimusvaltion tulisi jatkaa pyrkimyksiään mahdollistaa hakijoille hyvälaatuisten oikeusapupalvelujen saanti koko turvapaikkaprosessin ajan sekä varmistaa, että rajoitukset, jotka estävät uusien tietojen esittämisen turvapaikan uudistamishakemuksissa, eivät loukkaa palautuskiellon periaatetta.

YK:n kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) täytäntöönpanoa valvova YK:n kidutuksen vastainen komitea on puolestaan vuonna 2024 antamissaan Suomea koskevissa loppupäätelmissään (CAT/C/FIN/CO/8) suositellut Suomea varmistamaan turvapaikanhakijoille pääsyn pätevään ja riippumattomaan oikeusapuun ja oikeudelliseen edustukseen koko turvapaikkamenettelyn ajan.

Esityksessä huomioidaan, että haavoittuva asema ja erityiset menettelylliset tarpeet voivat vaikuttaa siihen, miten kansainvälisen suojelun hakija pystyy kertomaan hakemuksensa perusteista. Ulkoministeriö toteaa tältä osin, että kidutuksen vastainen komitea on edellä mainituissa loppupäätelmissään kehottanut Suomea muun muassa vahvistamaan mekanismejaan ja menettelyjään kaikkien turvapaikanhakijoiden ja muiden kansainvälistä suojelua tarvitsevien joukossa olevien kidutuksen, ihmiskaupan ja sukupuoleen perustuvan väkivallan uhrien mahdollisimman varhaiseksi tunnistamiseksi. Ulkoministeriö pitää täten myönteisenä, että esityksessä tuodaan esille hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus, vammaisuus sekä ikä huomioon otettavina seikkoina arvioitaessa hakijan kykyä tuoda esille perusteensa riittävällä tavalla hakemuksen tutkinnan aikana ja erityisesti sen arvioinnissa, onko avustajan läsnäolo välttämätöntä henkilökohtaisessa puhuttelussa.

Muutoksenhaku

Sekä menettelyasetuksessa että hallinta-asetuksessa jätetään muutoksenhaun osalta jäsenvaltioille jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Jäsenvaltioiden on muun muassa säädettävä kansallisessa lainsäädännössään määräaika valituksen tekemiselle asetuksessa vahvistettujen määräaikojen puitteissa. Menettelyasetuksen mukaan valitusajan on oltava vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää, jos hakemus hylätään tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi. Hallinta-asetuksen mukaisissa menettelyissä tehdyn siirtopäätöksen valitusaika on oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Esityksessä ehdotetaan, että edellä viitatuissa nopeissa menettelyissä hylätyistä hakemuksista tulisi valittaa 10 päivän kuluessa ja siirtopäätöksestä kahden viikon kuluessa. Muissa kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä valitusaika määräytyisi edelleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n mukaan, ollen näin 30 päivää.

Kuten esityksessäkin on tuotu esille, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsonut liian lyhyen määräajan hakemuksen jättämiselle (esimerkiksi nopeutetuissa turvapaikkamenettelyissä) ja/tai valituksen tekemiselle myöhemmästä maasta poistamista koskevasta päätöksestä voivan tehdä menettelystä tosiasiallisesti tehottoman ja siten loukata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksia yhdessä 3 artiklan kanssa (kts. *I.M. v. Ranska*, nro 9152/09, kohdat 136–160, 2.2.2012; *R.D. v. Ranska*, nro 34648/14, kohdat 55–64, 16.6.2016).

Ulkoministeriö pitää täten perusteltuna oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta, että kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän ottamalla käyttöön lähes kaikissa asioissa pisimmät mahdolliset valitusajat.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Esityksessä ehdotetaan poikkeuksia oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan. Kansalliseen liikkumavaraan sisältyvät poikkeukset koskevat esimerkiksi uusintahakemuksia tietyissä tilanteissa. Poikkeus soveltuisi, jos ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty ainoastaan maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, eikä sen tutkintaa jatketa menettelyasetuksen mukaisesti, tai jos hakemus on toinen tai sitä myöhempi, ja aiempi hakemus on jo hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi taikka perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana. Keskeisintä ehdotuksessa on, että edellä mainituissa tilanteissa hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomen alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi rajoittamatta palautuskiellon periaatetta.

Ulkoministeriö toteaa tältä osin kidutuksen vastaisen komitean esittäneen huolensa edellä mainituissa loppupäätelmissään rajoituksista, jotka koskevat oikeutta esittää uutta tietoa myöhemmissä turvapaikkahakemuksissa ja suositteli Suomea varmistamaan, etteivät myöhempiin turvapaikkahakemuksiin liittyvät rajoitukset uuden tiedon esittämisestä johda palauttamiskiellon periaatteen loukkaamiseen.

Lapsen oikeuksia koskevia huomioita

Esitysluonnos sisältää useita lapsen oikeuksien toteutumiseen vaikuttavia ehdotuksia. Esityksessä on huomioitu lapsen oikeuksien yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1991) määräykset sekä yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovan lapsen oikeuksien komitean antamia asiaan soveltuvia yleiskommentteja sekä lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamia loppupäätelmiä ja suosituksia. Ulkoministeriö toteaa, että lapsen oikeuksien komitea edellyttää viimeisimmissä vuonna 2023 annetuissa Suomea koskevissa suosituksissaan (CRC/C/FIN/CO/5–6), että Suomi lopettaa turvapaikanhakija- ja maahanmuuttajalasten säilöönoton. Lisäksi sekä ihmisoikeuskomitea ja kidutuksen vastainen komitea ovat antaneet yllä mainituissa Suomea koskevissa loppupäätelmissään myös erityisesti maahanmuuttajalapsia koskevia suosituksia Suomelle muun muassa yksin maahan tulleita lapsia ja säilöönottoa koskien. Myös ihmisoikeuskomitea katsoo, että Suomen tulisi harkita lasten säilöönoton kieltämistä yleisesti maahanmuuton yhteydessä.

Esityksen vaikutukset ulkoministeriön tehtävien kannalta

Esityksen vaikutusten arvioinnissa on huomioitu, että ehdotettu sääntely voi lisätä täytäntöönpanokieltopyyntöjä ihmisoikeusvalituksia käsitteleviin kansainvälisiin lainkäyttö- ja tutkintaelimiin, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen tai YK:n sopimusvalvontaelimiin. Valitusmäärien mahdollinen lisääntyminen ihmisoikeusvalituksia käsittelevissä kansainvälisissä lainkäyttö- ja tutkintaelimissä lisäisi osaltaan ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärää, kuten esityksessä on tuotu esille.

Ulkoministeriön arvion mukaan tämä voisi korostua erityisesti tilanteissa, joissa on kyse yllä mainituista poikkeuksista oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan

ollessa kesken. Ulkoministeriö kiinnittää tältä osin huomiota esityksen tuomioistuimia koskeviin vaikutuksiin sekä tuomioistuimilta saatuun lausuntopalautteeseen, jossa on pyydetty kiinnittämään erityistä huomiota hallinto-oikeuksien resursseihin. Kuten esityksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa (s. 190) todetaan, voidaan ehdotettujen käsittelyaikojen katsoa olevan tiukat hallinto-oikeuksien nykyisiin keskimääräisiin käsittelyaikoihin verrattuna. Mikäli käsiteltävänä olevassa asiassa on riski henkilön poistamisesta Suomen alueelta, voi hallinto-oikeuksien työmäärän kasvu ilman lisäresursseja johtaa siihen, että täytäntöönpanokieltoja haetaan yhä useammin kansainvälisiltä lainkäyttö- ja tutkintaelimiltä. Täytäntöönpanokieltojen määrä on viimeisen viiden vuoden aikana kasvanut pyyntöjen kohdistuessa erityisesti YK:n sopimusvalvontaelimiin. Yhä useammin täytäntöönpanokieltopyyntöt liittyvät hallinto-oikeusvaiheeseen. Mikäli kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten antamien täytäntöönpanokieltojen määrä kasvaisi, edellyttäisi tämä lisäresursseja myös ulkoministeriön oikeuspalvelun ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikössä huomioiden valtion antamien vastineiden ja muiden kirjelmien määrän kasvu.

Turvalliset kolmannet maat

Menettelyasetuksessa mahdollisesta EU:n yhteisten turvallisten maiden luetteloiden laatiminen turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista. EU-tason luetteloiden lisäksi jäsenvaltiot voivat määritellä omia luetteloitaan turvallisista kolmansista ja alkuperämaista. Turvallisten alkuperämaiden osalta kansallinen luettelo on laadittava, jos jäsenvaltio haluaa soveltaa käsitettä myös muihin kuin EU:n listalla oleviin maihin.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin määritellä ne maat, joita pidetään kansallisesti turvallisina kolmansina maina ja turvallisina alkuperämaina. Huomioiden säätämisyjärjestysperusteluissakin (s.448) esille tuodut huomiot asian poliittisesta merkityksestä myös Suomen kansainvälisille suhteille tai edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä, ulkoministeriö tukee sitä, että asiasta päätetään valtioneuvostotasolla. Kuten esityksessä on tuotu esille, maista säätäminen valtioneuvoston asetuksella mahdollistaisi nopeat muutokset mahdollisten turvallisuustilanteiden muutosten myötä. Ulkoministeriö yhtyy tältä osin myös esityksessä esitettyyn huomioon siitä, että kansallisten turvallisten maiden määrittäminen edellyttäisi jatkuvaa turvallisuustilanteiden tarkastelua kyseisissä maissa.

VN/12750/2026-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: