



Muistio

VNEUS / EU-tuomioistuinasioiden yksikkö

17.12.2024

EUT/539/2024

EUT/539/2024-VNK-5

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen
menettely 18.–19.12.2024

EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIMEN YHDISTETYT ENNAKKORATKAISUASIAT C-758/24 JA C-759/24, Alace ym.

**Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin tuomioistuin – Ennakkoratkaisuasi-
aan osallistuminen – Menettelydirektiivi 2013/32/EU – Turvallisten al-
kuperämaiden määrittäminen – Määrittäminen jäsenvaltion lainsäädäntöön sisältyvällä luettelolla**

Italialainen tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle kaksi ennakkoratkaisupyyntöä, jotka liittyvät turvapaikka-asioita koskevan menettelydirektiivin 2013/32/EU tulkintaan. Tapaukset koskevat erityisesti turvallisten alkuperämaiden määrittämistä sekä Italian asiaa koskevan lainsäädännön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa.

Kansallinen tuomioistuin tiedustelelee muun ohella, onko unionin oikeus esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjä, jolla on toimivalta sallia turvallisten alkuperämaiden luetteloiden laatiminen ja toimivalta säätää tässä noudatettavista perusteista ja käytettävistä lähteistä, määrittää myös suoraan lainsäädäntötoimella kolmannen valtion turvalliseksi alkuperämaaksi.

Muistiossa esitetään, että Suomi vastaisi kysymykseen kieltävästi. Menettelydirektiivin mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen maan käsitteitä tapauskohtaisesti tai määrittää ne turvallisiksi hyväksymällä asiaa koskevia luetteloita. On jäsenvaltioiden harkinnassa ratkaista, miten turvallisista alkuperämaista päätetään, kunhan turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Kun näin on tehty, menettelydirektiivin säännökset eivät aseta rajoituksia sille, vahvistetaanko luettelot esimerkiksi lainsäädäntötoimella tai hallintopäätöksellä.

Tapaukset käsitellään unionin tuomioistuimessa nopeutetussa menettelyssä. Määräaika kirjallisten huomautusten esittämiselle päättyy 3.1.2024.

Asian tausta ja ennakkoratkaisukysymykset

Ennakkoratkaisupyyntö koskee turvallisten alkuperämaiden määrittämistä ja sitä koskevien menettelydirektiivin 2013/32/EU¹ säännösten ja EU:n perusoikeuskirjan tehokasta oikeussuojaa koskevan 47 artiklan tulkintaa.

Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että Italiassa vahvistetaan turvallisten alkuperämaiden luettelo lainsäädännössä. Tätä luetteloa päivitetään säännöllisesti. Samalla hallitus laatii raportin, jossa se antaa parlamentin toimivaltaisille valiokunnille tietoja voimassa olevaan luetteloon sisältyvien maiden sekä niiden maiden tilanteista, joiden sisällyttämistä se aikoo joututtaa.

Italiassa säädetään turvallisten alkuperämaiden luettelon määrittämisen perusteista hallituksen antamalla asetuksella. Kyseisen asetuksen nojalla luettelo turvallisista alkuperämaista on tullut antaa ministeriöiden välisellä asetuksella. Luettelo on 23.10.2024 kuitenkin viimeksi korvattu *hallituksen* antamalla asetuksella.

Ennakkoratkaisupyyntön tehneessä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva oikeudenkäynti koskee Italian viranomaisen antamaa päätöstä, jolla on hylätty Bangladeshin kansalaisen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sillä perusteella, että hakija tulee turvallisesta alkuperämaasta.

Kansallinen tuomioistuin on tehnyt ennakkoratkaisupyyntön sen selvittämiseksi, onko turvallisiksi alkuperämaiksi määrittämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö yhdenmukainen unionin oikeuden kanssa eri näkökannoilta. Se on tätä varten esittänyt neljä ennakkoratkaisukysymystä.

Kansallinen tuomioistuin tiedustele *ensimmäisellä* ennakkoratkaisukysymyksellään seuraavaa:

Ovatko unionin oikeus ja etenkin direktiivin 2013/32/EU 36, 37 ja 38 artikla luettuna yhdessä myös sen johdanto-osan 42, 46 ja 48 perustelukappaleen kanssa ja tulkittuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan (ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklan) valossa esteenä sille, että kansallinen lainsäätäjät, jolla on toimivalta sallia turvallisten alkuperämaiden luetteloiden laatiminen ja toimivalta säätää tässä noudatettavista perusteista ja käytettävistä lähteistä, määrittää myös suoraan lainsäädäntötoimella kolmannen valtion turvallisiksi alkuperämaiksi?

Toinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, onko unionin oikeus esteenä sille, että lainsäätäjät määrittävät kolmannen valtion turvallisiksi alkuperämaiksi siten, ettei määrittämisen perusteena käytettyihin lähteisiin ole mahdollista tutustua. *Kolmannella kysymyksellä* pyritään selvittämään, voivatko tuomioistuimet unionin oikeuden mukaan käyttää menettelydirektiivissä säädetyistä lähteistä itse hankkimiaan alkuperämaata koskevia tietoja turvallisiksi alkuperämaiksi määrittämisestä maasta tuleviin henkilöihin sovellettavan nopeutetun rajamenettelyn kuлуessa varmistaakseen turvallisiksi alkuperämaiksi määrittämisen aineellisten edellytysten

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60—95.

täyttymisen. *Neljännellä kysymyksellä* tiedustellaan, onko unionin oikeus esteenä kolmannen maan määrittämiselle turvalliseksi alkuperämaaksi, jos kyseisessä maassa on henkilöryhmiä, joiden osalta maa ei täytä direktiivissä vahvistettuja turvalliseksi alkuperämaaksi määrittämisen aineellisia edellytyksiä.

Asiassa merkityksellinen unionin oikeus

Menettelydirektiivi

36 artikla, Turvallisen alkuperämaan käsite

1. Kolmas maa, joka on määritetty turvalliseksi alkuperämaaksi tämän direktiivin mukaisesti, voidaan hakemuksen yksilöllisen tutkinnan jälkeen katsoa turvalliseksi alkuperämaaksi tietyille hakijalle ainoastaan, jos:

a) hakija on tämän maan kansalainen; tai

b) hakija on kansalaisuudeton henkilö ja tämä maa on hakijan aiempi asuinmaa

ja jos hakija ei ole esittänyt mitään vakavia perusteita sille, että tätä maata ei voitaisi katsoa hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan turvalliseksi alkuperämaaksi, minkä johdosta häntä voitaisiin pitää direktiivin 2011/95/EU mukaisesti kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

2. Jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisessa lainsäädännössä yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyistä, jotka koskevat turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamista.

37 artikla, Kolmansien maiden kansallinen määrittäminen turvallisiksi alkuperämaiksi

1. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai antaa lainsäädäntöä, jonka mukaan jäsenvaltio voi liitteen I mukaisesti määrittää turvalliset alkuperämaat kansallisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa varten.

2. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava tämän artiklan mukaisesti turvallisiksi alkuperämaiksi määritettyjen kolmansien maiden tilannetta säännöllisesti uudelleen.

3. Tämän artiklan mukaisen arvioinnin siitä, onko maa turvallinen alkuperämaa, on perustuttava useisiin tietolähteisiin ja erityisesti muilta jäsenvaltioilta, EASOlta, YK:n pakolaisasiain päävaltuutetulta, Euroopan neuvostolta sekä muilta alan keskeisiltä kansainvälisiltä järjestöiltä saatuihin tietoihin.

[...]

Asian merkitys Suomen kannalta

Suomi ei ole säätänyt turvallisten alkuperämaiden luetteloista vaan soveltaa käsitettä tapauskohtaisesti. Hakijalle turvalliseksi alkuperämaaksi voidaan hakemusta turvapaikkamenettelyssä ratkaistaessa katsoa valtio, jossa hänellä ei ole vainon tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraa. Asiassa annettavalla ratkaisulla ei siten odoteta olevan Suomen voimassa olevaan lainsäädäntöön kohdistuvia vaikutuksia.

EU:ssa on annettu uusi menettelyasetus (EU) 2024/1348², jota aletaan soveltaa kesällä 2026. Asetuksen soveltamisen myötä tulee myös Suomessa käyttöön turvallisten alkuperämaiden luettelot. Menettelyasetuksen mukaan edellytykset täyttävät kolmannet maat on määriteltävä turvallisiksi alkuperämaiksi EU:n tasolla. Tämän lisäksi jäsenvaltioilla on mahdollisuus määritellä muita kuin unionin tasolla määriteltäviä maita turvallisiksi alkuperämaiksi. Suomen tulevasta lainsäädännöstä luetteloihin liittyen tullaan päättämään asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä.

Menettelydirektiivin turvallisten alkuperämaiden luettelon laatimiseen liittyvien säännösten tulkinnoilla saattaa olla heijastusvaikutuksia myös uuden asetuksen asiaa koskevien säännösten tulkintaan ja sitä kautta myös Suomeen.

Suomen kanta ja perusteluiden päälinjat

Suomi käsittelee kirjallisissa huomautuksissaan ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä. Kansallinen tuomioistuimien kysyy ensimmäisellä kysymyksellään, onko unionin oikeus esteenä sille, että kansallinen lainsäätävä, jolla on toimivalta sallia turvallisten alkuperämaiden luetteloiden laatiminen ja toimivalta säätää tässä noudatettavista perusteista ja käytettävistä lähteistä, määrittää myös suoraan lainsäädäntötoimella kolmannen valtion turvallisiksi alkuperämaiksi. Suomi ymmärtää kysymyksen siten, että sillä pyritään selvittämään, onko unionin oikeus esteenä sille, että päätös turvallisten maiden määrittelemisestä kuuluu lainsäätäjän eikä hallintoviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan.

Suomi katsoo seuraavin perustein, ettei unionin oikeus ole esteenä sille, että päätös turvallisten maiden määrittelemisestä tehdään kansallisessa lainsäädännössä.

Menettelydirektiivin 36 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä *kansallisessa lainsäädännössä* yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyistä, jotka koskevat turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamista. Saman direktiivin 37 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai antaa lainsäädäntöä, jonka mukaan jäsenvaltio voi direktiivin liitteen I mukaisesti määrittää turvalliset alkuperämaat kansallisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tutkintaa varten.

Menettelydirektiivin nojalla on siten jäsenvaltioiden harkinnassa ratkaista, miten turvallisista alkuperämaista päätetään, kunhan turvallisen alkuperämaan käsitteen soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä ja menettelyistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Menettelydirektiivi ei sisällä tarkempia asiaa koskevia säännöksiä. Ennakkoratkaisupyynnön tietojen perusteella Italiassa on säädetty turvallisten alkuperämaiden määrittämistä koskevista menettelytavoista asetuksella, joten mainittu edellytys näyttäisi täyttyvän.

Menettelydirektiivin johdanto-osan 46 perustelukappaleesta ilmenee, että jäsenvaltiot voivat soveltaa turvallisen maan käsitteitä tapauskohtaisesti tai määrittää maat turvallisiksi hyväksymällä asiaa koskevia luetteloita. Jäsenvaltion päättäessä käyttää luetteloita menettelydirektiivin säännökset eivät sääntele niitä menettelyitä, joissa konkreettinen luetteloiden vahvistaminen tulee tehdä. Asia on näin ollen ratkaistava kansallisella lainsäädännöllä. Tällainen luettelo voidaan vahvistaa joko lainsäädäntötoimella tai esimerkiksi hallintopäätöksellä.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta, EUVL L, 2024/1348, 22.5.2024.

Oleennaista menettelydirektiivin noudattamisessa on se, että hakijalla on turvallisten maiden luetteloiden vahvistamisesta riippumatta 36 artiklan 1 kohdan edellytetty mahdollisuus kumota väittämä maan turvallisuudesta esittämällä vakavia perusteita sille, että kyseistä maata ei voitaisi katsoa hänen henkilökohtaisessa tilanteessaan turvalliseksi alkuperämaaksi, minkä johdosta häntä voitaisiin pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.

Asian valmistelu

Asian valmisteluun ovat osallistuneet SM:n ja VNK:n edustajat.

Asiaa on käsitelty oikeudelliset kysymykset -jaoston kirjallisessa menettelyssä 16.–17.12.2024.

Esitys

EU-ministerivaliokunnalle esitetään, että Suomi osallistuu ennakkoratkaisuasian käsittelyyn edellä esitettyjä päälinjoja noudattaen.

Yksikön päällikkö

Henriikka Leppo

Lainsäädäntöneuvos

Mervi Pere