

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sanna Montin, sisäministeriö
- hallitusneuvos Kirta Heine, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jasmin Heiskanen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Elina Halimaa, Tuomioistuinvirasto
- oikeusneuvos Tuomas Kuokkanen, korkein hallinto-oikeus
- hallinto-oikeustuomari Pirita Pesonen, Helsingin hallinto-oikeus
- julkinen oikeusavustaja Lotta Majoniemi, Oikeuspalveluvirasto
- johtaja Johanna Waal, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Kiia Laine, Maahanmuuttovirasto
- johtava juristi Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- asianajaja Matti Rautakorpi, Suomen Asianajajat
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Itä-Suomen hallinto-oikeus
- Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n maahanmuuttopakti ja sen kansallinen täytäntöönpano

Esityksessä on kyse EU:n laajan muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä maahanmuuttopakti) kansallisesta täytäntöönpanosta. Maahanmuuttopakti tarjoaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joilla unioni voi edelleen tehostaa ulkorajojensa valvontaa, luoda tehokkaita, oikeudenmukaisia ja väärinkäytön estäviä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä sekä perustaa muuttoliikkeen yhteiseen hallintaan yhteisvastuujärjestelmän, jossa jäsenvaltioita ei jätetä yksin paineen alle.

Suurin osa maahanmuuttopaktin säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan päällekkäisten kansallisten säännösten kumoamista. Paktin säädöksiin sisältyy kuitenkin kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan myös uutta kansallista lainsäädäntöä ja voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Esityksessä ehdotetuilla lainsäädäntöratkaisuilla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin maahanmuuttopaktilla eli ulkorajojen valvonnan ja kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen tehostamiseen sekä koko järjestelmän väärinkäytön ja luvattoman Suomesta muualle Eurooppaan tapahtuvan edelleen liikkumisen estämiseen.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan toimialansa mukaisesti oikeusapua ja muutoksenhakua koskeviin kysymyksiin.

Oikeusapu ja maksuton oikeudellinen neuvonta

Hallinta-asetuksessa ja menettelyasetuksessa ei veloiteta tarjoamaan maksutonta oikeusapua menettelyn hallinnollisessa vaiheessa, mutta niissä edellytetään oikeusapua ja oikeudellisen edustajan tarjoamista muutoksenhaussa (ks. HE s. 23 ja 31). Jäsenvaltioilla on näin ollen liikkumavaraa maksuttoman oikeusavun antamiseen hallintomenettelyssä. Esityksessä ehdotetaan muutoksia tähän liittyvään lainsäädäntöön.

Voimassa olevan ulkomaalaislain (301/2004) 9 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta saada oikeusapua säädetään oikeusapulaisissa (257/2002). Ulkomaalaisen oikeus oikeusapuun ei siten nykyisin lähtökohtaisesti poikkea muista tilanteista.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädetään oikeusapuun kuuluvista toimenpiteistä menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämisestä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevissa hallintomenettelyissä (1. lakiehdotus). Näissä hallintomenettelyissä oikeusapuun kuuluvat ehdotetun säännöksen mukaan ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka ovat asiassa välttämättömiä.

Voimassa olevan oikeusapulain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluu oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa sekä vapautus eräistä asian käsittelyyn liittyvistä menoista siten kuin oikeusapulaisissa säädetään. Lain esitöiden mukaan tarpeellisilla toimenpiteillä tarkoitetaan

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

esimerkiksi tarvittavien asiakirjojen laadintaa ja avustamista sopimus- ja sovintoneuvotteluissa (ks. HE 82/2001 vp). Oikeusapulain 5 §:n 1 momentin mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Lain esitöiden mukaan toimenpiteet on yksittäisessä asiassa rajoitettava vain asian hoitamisen kannalta tarpeellisiin toimiin. Yleisesti ottaen tarpeellisina voidaan pitää sellaisia toimenpiteitä, joihin oikeusapuna itse maksamaan kykenevä henkilö vastaavantyyppisessä asiassa normaalisti ryhtyisi. Se, mitkä toimenpiteet ovat kussakin oikeusasiassa tarpeellisia, määräytyy asian erityispiirteiden mukaan. Tämän vuoksi toimenpiteitä ja niiden tarpeellisuutta arvioitaessa huomioon on otettava kyseessä olevan asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Erikseen esitöissä todetaan vielä, että tarpeellisuutta arvioitaessa huomiota voidaan kiinnittää hakijan yksilöllisiin ominaisuuksiin ja siihen, missä määrin hän kykenee itse suoriutumaan asian vaatimista toimenpiteistä. Mahdollista siten on rajoittaa toimenpiteet esimerkiksi vain tarvittavaan neuvontaan ja tarpeellisten asiakirjojen laadintaan, jos hakija kykenee tämän jälkeen itse hoitamaan asiaansa asianomaisessa viranomaisessa tai tuomioistuimessa (ks. HE 82/2001 vp, s. 86).

Käsiteltävän hallituksen esityksen perustelujen mukaan ehdotetun uudistuksen myötä kansainvälisen suojelun myöntämistä ja hallinta-asetuksen mukaisessa vastuunmäärittämisestä koskevissa hallintomenettelyissä oikeusapuun kuuluvia toimenpiteitä harkittaessa tulee tarvearvioinnin sijaan tehdä arvio toimenpiteen välttämättömyydestä (ks. HE, s. 251). Esityksen perusteluista ilmenee, että välttämättömän toimenpiteen tulee olla sellainen, että ilman sitä hakijan oikeusturva vaarantuu (ks. HE, s. 251). Sisäministeriöltä saadun selvityksen mukaan oikeusavun rajoittamisella hallintomenettelyssä ainoastaan välttämättömiin toimenpiteisiin pyritään välttämään päällekkäisyyttä maahanmuuttopaktin velvoittaman maksuttoman oikeudellisen neuvonnan kanssa.

Esityksen perustelujen mukaan yksittäisenä aikaa vievänä toimenpiteenä kansainvälisen suojelun myöntämistä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevassa hallintomenettelyssä korostuu avustajan osallistuminen henkilökohtaiseen puhutteluun (ks. HE, s. 251). Perustelujen mukaan myös ehdotettu välttämättömyysarviointi koskee enimmäkseen tätä toimenpidettä, koska ainakin hakijan ja avustajan ensimmäistä tapaamista sekä viranomaisten selvityspyyntöihin vastaamista voidaan esityksen mukaan pitää välttämättöminä.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin näkemyksiä siitä, että hallituksen esityksen perustelut vaikuttavat rajaavan lähtökohtaisesti oikeusavun ulkopuolelle tietyt oikeusapulain 1 §:n 2 momentissa tarkoitetut oikeusavun sisältöön kuuluvat tilanteet.

Lakivaliokunnan sisäministeriöltä saaman selvityksen mukaan esityksessä ehdotettu välttämättömyysarviointi ei koske ainoastaan turvapaikkapuhutteluun osallistumisen harkintaa, vaan kaikkia oikeusapulaissa tarkoitettuja toimenpiteitä. Välttämättömyysarviointi ei siten automaattisesti rajaa tiettyjä toimenpiteitä oikeusavun ulkopuolelle, vaan oikeusavun sisältöön kuuluvat edelleen mm. oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet ja avustaminen viranomaisessa välttämättömyysarvioinnin perusteella.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

Uuden 2 momentin sanamuodon ja esityksen perustelujen mukaan toimenpiteiden välttämättömyyttä arvioitaessa tulee ottaa huomioon asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan (ks. HE, s. 251). Erityisesti olosuhteisiin voi esityksen perustelujen mukaan vaikuttaa hakijan kyky ymmärtää menettelyn tarkoitus ja hänen oma vastuunsa asian selvittämisessä sekä kyky tehdä riittävästi selkoa perusteistaan kansainvälistä suojelua koskevalle hakemukselleen. Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus, vammaisuus sekä ikä ovat esityksen mukaan huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tuoda perusteensa riittävällä tavalla esille hakemuksen tutkinnan aikana.

Esityksen perusteluissa on tuotu esiin, että asiantuntevan avustajan neuvonta ja tutustuminen hakijan asiaan jo hakemuksen tutkinnan aikana on oikeusturvan ohella tärkeää myös mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta (HE, s. 408). Lisäksi esityksen perusteluissa tuodaan esiin, että hallintovaiheessa laadukkaasti selvitetty asia edesauttaa valituksen tehokasta käsittelyä, mikä puolestaan tukee hallinto-oikeuksien määräajoissa pysymistä ja lyhentää koko menettelyn kestoja. Vastaavia näkökohtia on tuotu esiin myös lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa. Lisäksi huomiota on kiinnitetty julkisen oikeusavun päivystyksen järjestämiseen, jolla voitaisiin turvata erityisesti muutoksenhaun nopeutumisesta johtuva yksilöllisen oikeudellisen avun nopea tarve. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että oikeusapuun tehtävän muutoksen vaikutuksia muun muassa menettelyn kestoon seurataan.

Maahanmuuttopakti sisältää edellä mainituin tavoin velvollisuuden maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarjoamiseen (HE, s. 3 ja 31). Tältä osin ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto antaa hakijoille maksutonta oikeudellista neuvontaa, joka voitaisiin antaa ryhmäneuvontana usealle hakijalle samanaikaisesti, ja jossa hakijalle annetaan tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan menettelyissä (ks. HE, s. 252). Lakivaliokunta pitää maksutonta oikeudellista neuvontaa perusteltuna ja tärkeänä, mutta korostaa, että se ei korvaa edellä selostettua oikeusapulaissa tarkoitettua oikeusapua.

Valitusajat ja muutoksenhaku

Menettelyasetuksessa säädetään muutoksenhausta asetuksessa säädetyissä kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevissa menettelyissä tehtäviin päätöksiin. Menettelyasetuksen säännökset velvoittavat jäsenvaltioita ensimmäisen asteen muutoksenhaussa. Jäsenvaltioiden on menettelyasetuksen mukaan asetettava kansallisessa lainsäädännössään valituksen tekemiselle määräajat, joista on säädettävä asetuksessa vahvistettujen määräaikaisten puitteissa.

Yleisesti sovellettavista valitusajoista säädetään nykyisin kansallisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Valitusajaksi on kyseisen yleislain mukaan 30 päivää päätöksen tiedoksisaannista. Kyseistä valitusajaksi sovelletaan myös kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

Esityksessä ehdotetaan menettelyasetuksessa edellytetyn mukaisesti, että ulkomaalaislakiin sisällytetään erityissäännökset kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusajoista. Ehdotetun sääntelyn mukaan nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle hylätyn hakemuksen muutoksenhaun ajaksi, valitus tulee tehdä kymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Menettelyasetuksen mukaan ajan tulee olla vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää, joten esityksessä ehdotetaan asetuksen mahdollistamaa enimmäisaikaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että muissa kansainvälistä suojelua koskevissa menettelyissä valitusaika on 30 päivää. Menettelyasetuksen mukaan valitusajan tulee olla 14 päivän ja 30 päivän välillä, joten esityksessä ehdotetaan asetuksen mahdollistamaa enimmäisaikaa. Koska valitusaika määräytyy voimassa olevan yleislainsäädännön mukaisesti, valitusajasta ei ehdoteta säädettävän ulkomaalaislaissa erikseen.

Hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien menettelyjen osalta siirtopäätökseen ehdotetaan kahden viikon valitusaikaa. Nykyisin sovelletaan yleistä 30 päivän valitusaikaa, mutta hallinta-asetus edellyttää vähintään viikon ja enintään kolmen viikon valitusaikaa, joten valitusaikaa tulee lyhentää. Esityksessä ehdotettua määräaikaa perustellaan sillä, että siirtopäätöksessä on pääasiassa kyse hakijan siirtämisestä hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevaan eurooppalaiseen valtioon. Hakemusta ei siten ole tässä vaiheessa tutkittu aineellisesti, vaan päätös kohdistuu siihen, mikä EU:n jäsenvaltio taikka hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä soveltava eurooppalainen valtio on vastuussa hakemuksen tutkinnasta.

Lisäksi sekä siirtopäätöksen täytäntöönpanoa että Suomen alueelle muutoksenhaun ajaksi jäämistä koskeva hakemus on tehtävä hallinto-oikeudelle seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Tähän määräaikaan sisältyy viisi arkipäivää. Ehdotetut ajat vastaavat voimassa olevassa ulkomaalaislain 198 b §:ssä täytäntöönpanoa koskevasta hakemuksesta säädettyä. Ne täyttävät myös sekä menettely- että hallinta-asetuksessa säädetyt edellytykset, sillä menettelyasetuksen mukaan määräajan on oltava vähintään viisi päivää ja hallinta-asetuksen mukaan määräaika ei saa olla pidempi kuin valituksen tekemiselle säädetty määräaika.

Lakivaliokunta toteaa, että hallinta-asetuksen siirtopäätöstä koskevaa valitusmääräaikaa lukuun ottamatta esityksessä on pyritty pitäytymään mahdollisimman pitkälti voimassa olevissa ja asetusten mahdollistamissa pisimmissä valitusajoissa. Valiokunta pitää ratkaisua perusteltuna sekä hakijan oikeusturvan että asianmukaisen ja tehokkaan tuomioistuinmenettelyn turvaamisen kannalta. Valitusaikojen laskentatapa vuorostaan perustuu suoraan sovellettaviin menettely- ja hallinta-asetuksiin, joten niistä ei voida säätää kansallisesti.

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että lyhyet määräajat lisäävät todennäköisesti hallinto-oikeuksille jätettäviä niin sanottuja blanco-valituksia, joissa ilmoitetaan vain valituksen kohde ja vaatimukset ja joissa vaatimusten perustelut ilmoitetaan täydennettävän myöhemmin. Blanco-valituksista seuraa aina valittajalle lähetettävä täydennyspyyntö valituksen perusteluiden ilmoittamiseksi. Saadun selvityksen mukaan täydennyspyynnöt aiheuttavat lisätyötä ja hidastavat asian käsittelyä. Edellä esitetyn vuoksi lakivaliokunta katsoo, että ehdotetun sääntelyn toimivuutta ja vaikutuksia tulee seurata.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

Menettelyasetuksessa edellytetään lisäksi, että jäsenvaltiot säätävät määräajan myös valituksen käsittelylle ensimmäisen asteen tuomioistuimessa. Asetuksessa itsessään ei säädetä käsittelyaikojen pituudesta, vaan jäsenvaltiot voivat määritellä ne itse vapaasti, kunhan se tehdään rajoittamatta muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa.

Asetuksessa edellytetyin tavoin esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin sisällytetään määräajat hallinto-oikeuden kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelylle. Ulkomaalaislaissa ehdotetaan säädettäväksi kolme eri käsittelyaikaa sen mukaisesti, missä menettelyssä päätös hakemukseen on tehty.

Ensinnäkin ehdotetaan, että hallinto-oikeuden tulee pyrkiä käsittelemään valitus viimeistään 12 viikon kuluessa hakemuksen rekisteröinnistä, jos hakemus on Maahanmuuttovirastossa tutkittu rajamenettelyssä. Koska menettelyasetuksessa edellytetään jäsenvaltioiden jakavan rajamenettelyn 12 viikon määräajan hallintomenettelyn ja muutoksenhaun välillä, ehdotettu sääntely mahdollistaa kaiken 12 viikosta jäljellä olevan ajan hyödyntämisen hallinto-oikeudessa.

Toiseksi esityksessä ehdotetaan, että niin sanotuissa nopeissa menettelyissä tehdyissä päätöksissä, joiden jälkeen hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi, hallinto-oikeuden tulee pyrkiä tutkimaan valitus kolmen kuukauden kuluessa sen tekemisestä. Sellaisissa tapauksissa, joissa hakijan ei ole hallinto-oikeuden päätöksellä sallittu jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta, hallinto-oikeuden tulee pyrkiä kuuden kuukauden käsittelyaikaan.

Kaikissa muissa kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevissa asioissa hallinto-oikeuden on ehdotetun sääntelyn mukaan pyrittävä käsittelemään valitus kuuden kuukauden kuluessa valituksen tekemisestä.

Suomen alueelle jäämistä koskevasta hakemuksesta päättämiseen esityksessä ehdotetaan hallinto-oikeudelle seitsemän päivän määräaika. Tähän määräaikaan sisältyy viisi arkipäivää. Ehdotettu määräaika on sama kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on säädetty täytäntöönpanokieltoa koskevalle hakemukselle.

Ehdotettujen käsittelyaikojen pituuksissa on huomioitu erityisesti menettelyn kokonaiskesto ja siihen liittyen myös menettelyn pitkittyessä kasvavat hakijoiden vastaanottokulut (ks. HE, s. 157). Hallituksen esityksestä ilmenee, että esityksen valmistelussa on harkittu ehdotettuja pidempiä käsittelyaikoja valitusten käsittelyyn, mutta ehdotettuihin määräaikoihin on kuitenkin päädytty, koska niillä saadaan menettelyn kokonaiskesto huomattavasti lyhyemmiksi ja näin nopeutettua kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistamista (ks. HE, s. 225).

Esityksen perusteluissa arvioidaan ehdotettujen määräaikojen vaikutuksia ja tuodaan esiin, että ehdotettujen käsittelyaikojen voidaan katsoa olevan tiukat hallinto-oikeuksien nykyisiin keskimääräisiin käsittelyaikoihin verrattuna (ks. HE, s. 190). Esityksen perusteluissa tuodaan myös esiin, että määräajat eivät saisi olla liian optimistiset resurssihin nähden, minkä vuoksi ja myös hakijan oikeusturvan säilyttämiseksi tuomioistuimen riittävä resurssointi on tärkeää. Lisäksi esityksen perusteluissa todetaan, että hallinto-oikeuksissa on myös muita asiaryhmiä, joita koskevat valitukset on saatava käsiteltyä kohtuullisissa määräajoissa sekä asiaryhmiä, jotka

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

on säädetty kiireellisiksi. Esityksessä katsotaankin, että jos kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelemiseen ehdotetuissa määräajoissa tarvittavaa resurssia ei hallinto-oikeuksille osoitettaisi, olisi mahdollista, että muiden kuin kansainvälistä suojelua koskevien asiaryhmien käsittelyajat pitenisivät. Lisäksi on esityksen perustelujen mukaan mahdollista, että laissa säädettyjen käsittelyaikojen ylittäminen johtaisi oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevien vaatimusten ja valtion varoista maksettavien hyvitysten määrän lisääntymiseen. Ehdotetuilla määräajoilla on esityksen mukaan kuitenkin myönteinen vaikutus kokonaisprosessin tehokkuuteen, sen kestoon sekä erityisesti vastaanotokulujen säästöihin. Käsittelyaikojen katsotaan edistävän myös hakijan oikeusturvaa hänen saadessaan päätöksen nopeammin (ks. HE, s. 200).

Lakivaliokunta toteaa, että tällä hetkellä tuomioistuimille ei ole kansallisesti säädetty määräaika valituksen käsittelemiselle. Kuten esityksen perusteluista ilmenee, laissa säädettyjä käsittelyaikoja voidaan pitää tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta ongelmallisina. Valiokunta pitää myönteisenä, että edellä esitetty on pyritty ottamaan esityksessä huomioon ja ehdotetaan muotoilua, jonka mukaan hallinto-oikeuden ”on pyrittävä” käsittelemään valitus säädetyissä määräajoissa. Käsittelyajat ovat siten tavoitteelliset ja mahdollistavat niiden ylitykset (ks. HE, s. 240 ja 306). Valiokunta pitää tärkeänä, että käsittelyajoissa on joustavuutta oikeudellisesti tai tosiseikkojen kannalta monimutkaisten valitusten käsittelyyn.

Lakivaliokunta korostaa esityksen perusteluista ilmenevin tavoin myös tuomioistuinten riittävän resursoinnin tärkeyttä. Muutoin riskinä muun muassa on, että muita kuin kansainvälistä suojelua koskevien asiaryhmien käsittelyajat pitenevät. Tällä taas olisi kielteisiä vaikutuksia yksilöille ja yrityksille sekä yhteiskunnan muuhun toimintaan.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon, että käsittelyaikojen pituudet ovat jäsenvaltioiden harkinnassa, lakivaliokunta pitää tärkeänä, että ehdotettujen käsittelyaikojen toimivuutta ja vaikutuksia seurataan ja ryhdytään korjaaviin toimenpiteisiin, jos aihetta ilmenee.

Toimivaltainen hallinto-oikeus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä koskevaa ulkomaalaislain 193 §:ää. Muutos johtuu pääosin siitä, että pykälän sanamuoto ei enää vastaa Maahanmuuttoviraston organisaatiota. Muutoksella pykälään tehdään myös paktin säädöksistä johtuvat terminologiset täsmennykset ja viittaukset.

Ehdotetussa pykälässä toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston toimialueen mukaan voimassa olevan pykälän Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueen sijasta. Saadun selvityksen mukaan tarkoituksena ei ole kuitenkaan muuttaa pykälän sisältöä siltä osin, että myös toimialueista annettaisiin tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Pykälässä ehdotetaan lisäksi säädettävän Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston yhteistyöstä muun muassa Maahanmuuttoviraston toimialueista päätettäessä. Tällä on tarkoitus vahvistaa yhteistyövelvoitetta, kun se aiemmin on mainittu vain lain esitöissä (ks. HE, s. 305).

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on pidetty ongelmallisena sitä, että asiassa toimivaltainen hallinto-oikeus määrittyy jatkossakin Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen perusteella.

Lakivaliokunta toteaa, että Maahanmuuttoviraston toimialueista ei säädetä Maahanmuuttovirastosta annetussa laissa (156/1995) tai asetuksessa (193/2002), vaan tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annetaan edelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä (193 §:n 3 mom.). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viranomaisen työjärjestyksellä voidaan kuitenkin myös tältä kannalta arvioituna määritellä viranomaisen toimialueet.

Ehdotetun säännöksen perusratkaisu vastaa tältä osin voimassa olevaa sääntelyä. Sen osalta lakivaliokunta on aiemmin katsonut, että turvapaikkayksikön alueet tulee määrätä työjärjestyksessä eikä yksittäisen virkamiehen päätöksellä (ks. LaVM 15/2016 vp). Ottaen huomioon, että Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä tehtävä viraston toimialueiden määrittely määrittelee samalla sen, mihin hallinto-oikeuteen ulkomaalaislain 193 §:n 1 momentissa tarkoitettujen päätösten kohde voi tehdä valituksen, lakivaliokunta korostaa, että tiedon toimialueista ja niiden jaottelun perusteista tulee olla helposti saatavilla esimerkiksi yleisestä tietoverkosta. Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta kiinnittää mietinnössään huomiota tiedon saatavuudesta huolehtimiseen.

Hallintotuomioistuinten kokoonpanosääntely

Hallinto-oikeuslain sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain tuomioistuimen kokoonpanoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia, jotta maahanmuuttopaktin soveltamisen alettuakin kansainvälistä suojelua koskevia asioita voidaan hallintotuomioistuimissa käsitellä samoissa kokoonpanoissa kuin nykyisin (16. ja 17. lakiehdotus).

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että ehdotettujen lakien siirtymäsäännöksissä tai muutoin olisi syytä kiinnittää huomiota ja mahdollisesti täsmentää sitä, miten vireillä olevat asiat käsitellään lainmuutosten voimaan tullessa. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tällainen siirtymäsääntely ei vaikuta välttämättömältä lakiehdotusten sisältö ja tavoite huomioon ottaen. Jos siirtymäsääntelyä kuitenkin sisällytetään, sen muotoilussa on aiheellista huomioida erityisesti EU-menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen erilaiset siirtymäsäännökset ja se, että hallinta-asetuksen mukaisia siirtopäätöksiä aletaan tehdä heti paktin soveltamisen alettua ja kansallisen lain tultua voimaan myös ennen 12.6.2026 tehtyihin hakemuksiin. Hallintotuomioistuinten kokoonpanoja koskevia mahdollisia siirtymäsäännöksiä ei siten tule sitoa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemisen tai jättämisen hetkeen. Edellä olevan valossa jos hallintovaliokunta pitää siirtymäsääntelyä tarpeellisena, se voidaan lakivaliokunnan mielestä muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tullessa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.”

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Jessi Jokelainen vas
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Anette Karlsson sd
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Mika Riipi kesk
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila
valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden ja viranomaisten tavoin suhtaudumme valiokunnan lausuntoa kriittisemmin erityisesti ehdotukseen oikeusavun rajoittamisesta hallintomenettelyssä sekä siirtopäätökseen ehdotettuun valitusajkaan. Katsomme lisäksi, että valiokunnan olisi lausunnossaan tullut huomioida oikeusturvakysymyksinä myös maksuttoman oikeudellisen neuvonnan toteutustapa, mahdollisuus rajoittaa neuvontaa tarjoavien järjestöjen pääsyä seulontamenettelyyn ja tätä päätöstä koskeva valituskielto sekä perusoikeusseurantamekanismista vastaavan yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssien ja toimivallan riittävyys.

Yleisesti ottaen on ongelmallista, että ehdotetun sääntelyn yleisenä painotuksena näyttää perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen sijaan olevan kansalliselle lainsäätäjälle kuuluvan liikkumavaran käyttäminen lähinnä turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa rajoittavaan suuntaan.

Oikeusapu

Turvapaikanhakijoiden oikeusapua rajoitettiin vuonna 2016 hyväksytyllä lakimuutoksella, jonka myötä oikeusapuun kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä ei enää kuulunut avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei se ollut erityisen painavista syistä tarpeen (HE 32/2016 vp). Oikeusavun rajaaminen johti esimerkiksi oleellisen tosiseikaston jäämiseen huomioimatta turvapaikkapäätöksenteossa, virheellisiin päätöksiin ja puutteelliseen turvapaikkaperusteiden huomioimiseen, hallinto-oikeuksien Maahanmuuttovirastoon palauttamien tapausten määrän sekä sitä kautta niin tuomioistuinten kuin Maahanmuuttoviraston työmäärän kasvuun. Ennen kaikkea muutos heikensi erittäin haavoittuvassa asemassa olevien, sotaa, vainoa ja ihmisoikeusloukkauksia pakenevien ihmisten oikeusturvaa sekä kasvatti ihmisoikeusloukkausten riskiä.

Asiantuntevan avustajan merkitys turvapaikkamenettelyssä on keskeinen niin turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Esimerkiksi turvapaikkapuhuttelussa tapahtuneet puutteet joudutaan usein korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaa hallinto-tuomioistuinkäsittelyä ja lisää kustannuksia.

Edellä todetuista syistä turvapaikanhakijoiden oikeus oikeusapuun palautettiin viime vaalikaudella normaaliksi, oikeusapulain yleisten edellytysten mukaan määräytyväksi (HE 247/2020 vp). Tuolloista esitystä käsitellessään lakivaliokunta totesi seuraavasti:

”Oikeusturvanäkökohdilla on kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa korostunut merkitys. Kyse on oikeudellisesti haastavista asioista, joissa väriiden ratkaisujen seuraukset voivat olla erittäin vakavat. Asiassa selvitetään, onko hakija vaarassa joutua olosuhteisiin, joissa häntä uhkaa kuolema tai kidutus tai muu julma tai epäinhimillinen kohtelu. Hakijana on ulkomaalainen henkilö, joka ei yleensä tunne suomalaista yhteiskuntaa, oikeusjärjestelmää tai kieltä. Hakija voi

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp
Eriävä mielipide

myös olla haavoittuvassa asemassa traumaattisten kokemustensa, terveydentilansa, alaikäisyytensä tai muun syyn vuoksi. Tällaiset seikat korostavat tarvetta oikeudelliseen apuun.

Turvapaikkapuhuttelu on kansainvälisen suojelun ja turvapaikan edellytysten selvittämisen ja ratkaisemisen kannalta erittäin keskeinen. Siinä selvitetään, mistä hakija on tullut ja mihin hänen turvapaikkahakemuksensa perustuu. Puhuttelussa saadaan myös tärkeää tietoa siitä, onko hakija erityisen haavoittuvassa asemassa, jolloin hän on oikeutettu erityisiin menettelyllisiin takeisiin. Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta on siten tärkeää, että puhuttelu hoidetaan mahdollisimman asianmukaisesti ja kaikki olennaiset seikat selvitetään varhaisessa vaiheessa. Maahanmuuttovirastolla on selvitysvelvollisuus, mutta virastolta saadun selvityksen mukaan oikeudellisen avustajan poissaolo turvapaikkapuhuttelusta on lisännyt erilaisten prosessia osaamattomien tukihenkilöiden läsnäoloa, mikä osaltaan on vaikeuttanut viraston prosessinjohtoa (ks. myös HaVL 19/2021 vp, s. 3). Asiantunteva avustaja voi siten myös tukea viranomaisen työtä ja auttaa hakijaa tuomaan esiin kaikki turvapaikka-asiassa oleelliset seikat ja siten vähentää tarvetta myöhemmälle lisäselvityksen hankkimiselle.

Myös turvapaikkaprosessin myöhempien vaiheiden sujuvuuden ja joutuisuuden kannalta on keskeistä, että asiat on selvitetty prosessin alkuvaiheessa mahdollisimman hyvin. Avustajan läsnäolon turvapaikkapuhuttelussa ei asiantuntijakuulemisten perusteella arvioida varsinaisesti vähentävän hallinto-oikeudelle tehtävien valitusten tai hallinto-oikeudessa pidettävien suullisten käsittelyjen määrää, mutta sen arvioidaan voivan parantaa valitusten laatua sekä vähentävän hallintotuomioistuimessa esitettäviä menettelyvirheväitteitä ja kokonaan uusien turvapaikkaperusteiden esittämistä vasta valitusvaiheessa.” (LaVM 11/2021 vp, s. 4)

Katsomme, että maksutonta oikeusapua ei tule rajoittaa. Olisi paitsi yksilön, myös yhteiskunnan etu, että turvapaikkaperusteet kyettäisiin selvittämään asianmukaisesti ja riittävästi jo hallintomenettelyvaiheessa. Oikeudellisen avustajan merkitys kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen selvittämisessä on keskeinen ja on entisestään korostunut lukuisten turvapaikkalainsäädännön kiristysten vuoksi, muun muassa sen myötä, että puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta Maahanmuuttovirastossa on kesäkuussa 2025 voimaan tulleella lakimuutoksella luovuttu (HE 10/2025 vp).

Valitusajat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi useista pääsääntöistä valitusaikaa lyhyemmistä valitusajoista kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Hyvin tiukat valitusajat ovat ongelmallisia turvapaikanhakijan muutoksenhakuoikeuden ja oikeusturvan kannalta. Pääsääntöisesti nämä kuitenkin johtuvat suoraan EU-asetusten velvoitteista, ja esityksessä on pyritty pitäytymään mahdollisimman pitkälti voimassa olevissa ja asetusten mahdollistamissa pisimmissä valitusajoissa. Tämä on perusteltua hakijan oikeusturvan sekä asianmukaisen ja tehokkaan tuomioistuinmenettelyn turvaamisen kannalta.

Hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien menettelyjen osalta siirtopäätökseen kuitenkin ehdotetaan kahden viikon valitusaikaa. Nykyisin sovelletaan yleistä 30 päivän valitusaikaa, mutta hallinta-asetus edellyttää vähintään viikon ja enintään kolmen viikon valitusaikaa. Esityksessä ehdotettua kahden viikon määräaikaa perustellaan sillä, että

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp
Eriävä mielipide

siirtopäätöksessä on pääasiassa kyse hakijan siirtämisestä hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevaan eurooppalaiseen valtioon. Hakemusta ei siten ole tässä vaiheessa tutkittu aineellisesti, vaan päätös kohdistuu siihen, mikä EU:n jäsenvaltio taikka hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä soveltava eurooppalainen valtio on vastuussa hakemuksen tutkinnasta.

Tehokkaan oikeusturvan takeiden turvaamisen ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua, että myös siirtopäätöksen tilanteissa noudatettaisiin kansallisesti asetuksen mahdollistamaa kolmen viikon enimmäisvalitusaikaa.

Maksuton oikeudellinen neuvonta

Menettelyasetus ja hallinta-asetus velvoittavat jäsenvaltioita tarjoamaan turvapaikanhakijoille maksutonta oikeudellista neuvontaa. Tällä yleisellä neuvonnalla, jolla ei ole tarkoitus korvata oikeusapua, on tarkoitus antaa hakijalle tietoa turvapaikkamettelystä sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista. Tällaisen neuvonnan tarve korostuu paktin kontekstissa, jossa turvapaikkamenettelyä pyritään monin tavoin nopeuttamaan ja tehostamaan tavalla, johon sisältyy merkittäviä riskejä yksilön oikeusturvan kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan Suomessa neuvontaa antaisi Maahanmuuttovirasto itse. Esityksen mukaan neuvontaa voitaisiin antaa ryhmämuotoisesti useille hakijoille samanaikaisesti ja myös esimerkiksi videoyhteyden välityksellä. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto voisi myös käyttää harkintavaltaa siinä, millaisella taustalla tai tehtävän vaativuustasolla oikeudellista neuvontaa annettaisiin. Antajan ei siis tarvitsisi olla esimerkiksi juristi, vaan muu Maahanmuuttoviraston harkitsema koulutus riittäisi. Antajalla ei myöskään tarvitsisi olla pitkää kokemusta aiheesta, vaan ilmeisesti jo lyhyt perehdytys voisi riittää. Lisäksi hakijan tulisi ilmeisesti osata itse pyytää neuvontaa.

Hallituksen esitys ei maksuttoman oikeudellisen neuvonnan toteuttamistavan ja laadun osalta vaikuta vastaavan EU-asetusten tarkoitusta tai esimerkiksi EU:n turvapaikkaviraston ohjeistusta, joka painottaa muun muassa yksilöllisen neuvonnan tarvetta, luottamuksellisuutta sekä neuvontaa tarjoavan tahon riippumattomuutta ja itsenäisyyttä päätöksentekoon nähden.

Neuvontaa tarjoavien järjestöjen pääsyn estäminen seulonnassa ja tätä koskeva valituskielto

Seulonta-asetus velvoittaa jäsenvaltiota takaamaan turvapaikanhakijoille neuvontaa tarjoaville organisaatioille ja henkilöille pääsyn turvapaikanhakijan luo seulontamenettelyn aikana. Jäsenvaltiot voivat kansallisesti säätää tämän oikeuden rajoittamisesta sillä edellytyksellä, että rajoitukset ovat tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta. Pääsyä ei saa rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi.

Hallituksen esityksen mukaan neuvontaa tarjoavien järjestöjen tulisi erikseen pyytää lupaa olla läsnä seulonnassa tai seulontapaikassa. Luvan epäämisestä ei saisi valittaa.

Ehdotettu sääntely on ongelmallisen väljää ja mahdollistaa seulonta-asetuksen vastaiset tulkinnat. Neuvontaa tarjoavien toimijoiden läsnäolon salliminen ja pääsy tapaamaan

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp
Eriävä mielipide

turvapaikanhakijoita on asetuksen selkeä pääsääntö. Lisäksi valituskiellolle asiassa ei ole perusteita.

Perusoikeusmonitoroinnin resurssit

Seulonta-asetuksessa ja rajamenettelyn osalta menettelyasetuksessa veloitetaan jäsenvaltioita luomaan riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi. Hallituksen esityksessä tätä tehtävää ehdotetaan osoitettavaksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle.

EU:n turvapaikkasopimuksen myötä uudistuva EU:n turvapaikkalainsäädäntö tähtää monin tavoin turvapaikkamenettelyn tehostamiseen ja muun muassa maastapoistamisten nopeuttamiseen turvapaikanhakijoiden oikeuksien kustannuksella. Muutokset uhkaavat monin tavoin turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa ja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, ja lisäävät riskiä jopa kansainvälisoikeudellisesti ehdottoman palautuskiellon loukkauksille eli maastapoistamisille, joiden seurauksena henkilöä uhkaa joutuminen kidutuksen, kuoleman tai vakavien ihmisoikeusloukkausten vaaraan. Näihin riskeihin nähden perus- ja ihmisoikeuksia koskeva seurantamekanismi on paktissa erittäin tärkeässä roolissa.

Tältä kannalta on syvästi ongelmallista, että hallitus näyttää pyrkivän täytäntöönpanemaan paktia seurantamekanismin osalta täysin riittämättömällä tavalla. Esityksessä ehdotetaan tähän täysin uuteen tehtävään vain yhden henkilötyövuoden resurssia käynnistämisvaiheessa. Seulonta- ja rajamenettely voisi koskea vuosittain tuhansia ihmisiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu itse on arvioinut tehtävän edellyttävän noin viiden henkilötyövuoden lisäresurssia.

Esityksessä lausutaan, että seurantamekanismille on mahdollista hakea ja saada rahoitusta EU-rahastoista. Myöskään EU-hankerahoitus ei ole ratkaisu mekanismin rahoittamiseksi, koska mekanismissa ei ole kyse määräaikaisesta hankkeesta, vaan pysyvästä lakisäätteisestä toimesta, joka vaatii pysyvän ja riittävän rahoituksen.

Riittämättömillä resursseilla seuranta uhkaa muodostua aidon ja vaikuttavan perusoikeusvalvonnan sijaan näennäiseksi ja muodolliseksi. Mekanismi ei silloin täytä seulonta-asetuksen vaatimuksia. Pysyvä budjettirahoitus on olennainen mekanismin riippumattomuuden ja jatkuvuuden sekä aidon toimivuuden turvaamiseksi. Resurssien tulee jo tehtävän käynnistysvaiheessa olla riittävällä tasolla ja resursseja on kasvatettava tarpeen mukaan.

Seulonta-asetuksessa perusoikeuksien seurannassa edellytetään myös sellaisten väitteiden tutkimista, joiden mukaan menettelyn yhteydessä ei ole kunnioitettu perusoikeuksia. Jäsenvaltioiden tulee asetuksen mukaan varmistaa, että nämä perustellut väitteet käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ja niistä käynnistetään tarvittaessa tutkinta ja seurataan tutkinnan edistymistä. Tätä perusteltujen väitteiden tutkimistehtävää ei ole esitetty yhdenvertaisuusvaltuutetulle, vaan ne käsiteltäisiin hallintokanteluina seulontaviranomaisissa ja Maahanmuuttovirastossa. Kyse olisi siis vain normaalista viranomaisen sisäisestä laillisuusvalvonnasta, jossa vastaava viranomainen valvoo itse omia toimiaan. Tältäkin osin tulisi vähintäänkin säätää, että riippumattoman elimen tulee varmistaa, että väitteet tutkitaan asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti ja perusoikeuksien loukkauksista tulee myös seuraamuksia.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2026 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2026

Jessi Jokelainen vas
Mari Holopainen vihr