



Eduskunnan lakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 6.5.2026

## HE 52/2026 vp

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

Sisäministeriö esittää kunnioittavasti lakivaliokunnalle lisäselvitystä tiettyihin valiokunnalle annetuissa lausunnoissa esiin tuotuihin näkemyksiin seuraavaa:

#### Esityksen ja EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen tavoite

Sisäministeriö korostaa lakivaliokunnalle vielä esityksen tarkoitusta. Esityksessä ehdotetuilla lainsäädäntöratkaisulla pyritään samoihin tavoitteisiin kuin EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksella (jäljempänä *pakti*): ulkorajojen valvonnan ja kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen tehostamiseen sekä koko järjestelmän väärinkäytön ja luvattoman Suomesta muualle Eurooppaan tapahtuvan edelleen liikkumisen estämiseen.

Esityksen tavoitteena ei ole oikeusturvan rajaaminen.

#### Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetuilla hallinto-oikeuden käsittelyajoilla pyritään osaltaan varmistamaan kokonaisuuden tehokkuus. Menettelyasetuksessa (2024/1348) jätetään jäsenvaltioille täysi harkintavalta käsittelyaikojen pituuksista. Hallituksen esityksen valmistelussa käsittelyaikojen pituutta harkittaessa on otettu huomioon paktin säädösten suoraan sovellettava sääntely muun muassa hakemuksen tutkinnan käsittelyajoista sekä siirtopäätöksen (ns. Dublin-päätös) osalta suoraan sovellettavasta hallinto-asetuksen (2024/1351) yhden kuukauden käsittelyajasta hallinto-oikeudelle käsitellä valitus. Näiden aikojen sekä toteutuneiden hallinto-oikeuksien keskimääräisten käsittelyaikojen perusteella on päädytty ehdottamaan kolmen ja kuuden kuukauden käsittelyaikoja, joita on pidetty sekä kohtuullisina hallinto-oikeuksien työn kannalta että riittävänä lyhyinä vastaanottokulujen minimoinnin kannalta.

Esityksessä on lisäksi pyritty helpottamaan hallinto-oikeuden työtä ehdottamalla pidempää käsittelyaikaa niihin asioihin, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun lopputulosta eikä hallinto-oikeus ole tätä hakemuksesta sallinut. Tätä ehdotusta on lausunnoissa pidetty hyvin kyseenalaisena, koska tuomioistuimen ei pitäisi joutua valitsemaan, huolehtiiko se hakijan oikeusturvan toteutumisesta vai oikeudenkäynnille asetettujen käsittelyaikavaatimusten täyttämistä. Sisäministeriö katsoo, että asioissa on kyse kahdesta eri harkinnasta eikä käsittelyajan tulisi vaikuttaa maahan jäämisen sallimisesta tehtävään harkintaan. Hakijan oikeusturvan kannalta olisi hyvin kyseenalaista, jos tuomioistuin antaisi tämän vaikuttaa harkintaan, joka tulisi tehdä valituksesta ja asiakirjoista ilmenevien seikkojen perusteella.

Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa esitetyillä pidemmällä käsittelyajoilla, kuten kuuden ja yhdeksän kuukauden taikka kuuden ja 12 kuukauden käsittelyajoilla ei sisäministeriön näkemyksen mukaan päästäisi esityksen tavoitteeseen tehokkaasta ja väärinkäytön estävästä kokonaisuuden menettelystä. Sisäministeriö katsoo, että esityksessä ehdotettuihin tavoitteellisiin käsittelyaikoihin sisältyy riittävästi joustoa, jota hallinto-oikeudessa voidaan tarvita tiettyjen oikeudellisesti tai tosiseikkojen osalta monimutkaisten valitusten käsittelyyn. Myös professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että joustavasti sovellettuna ehdotettua käsittelyaikasääntelyä ei voida pitää ongelmallisena oikeusturvan takeiden ja tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta.



Lausunnoissa on tuotu esiin, että ehdotetuilla käsittelyajoilla voi olla kumulatiivisia ja viivästyttäviä vaikutuksia muihin tuomioistuimessa käsiteltäviin asiaryhmiin, joita tuomioistuimen on käsiteltävä kiireellisenä. Kiireellisenä käsiteltävissä muissa asioissa on valittajien tai hakijoiden oikeusturvan ja tulevaisuuden sekä inhimillisen merkityksen kannalta erittäin merkityksellisiä asioita, minkä takia niiden käsittelyajat eivät saisi huonontua kansainvälistä suojelua koskevien asioiden liian tiukkojen käsittelyaikojen takia. Näitä asioita ovat muun muassa lastensuojelua, koulukuljetusta, pakkohoitoon määräämistä, oppilaitokseen hyväksymistä ja toimeentulotukea koskevat asiat. Verotuksen ennakkoratkaisuasioilla taas on esimerkiksi usein yritysten toiminnan kannalta olennaista merkitystä. Muiden asiaryhmien osalta sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jo nyt voimassa olevan lain mukaan kansainvälistä suojelua koskevat valitukset tulee hallinto-oikeudessa käsitellä kiireellisenä (UuL 193 § 3 momentti). Kiireellisiksi säädettyjen asioiden käsittelyjärjestystä on siis jo tällä hetkellä jouduttu pohtimaan hallinto-oikeudessa.

Kysymys esitettyjen määräaikojen hyväksyttävyydestä PL 21 §:n oikeusturvasääntelyn ja PL 3 §:n 3 momentissa turvatuksi tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on parhaillaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

### **Valitusajat**

Sisäministeriö tuo esiin, että ehdotetuissa valitusajoissa sekä täytäntöönpanoon ja Suomen alueelle jäämiseen liittyvissä hakemuksissa on pyritty pitäytymään mahdollisimman paljon voimassa olevan lain mukaisissa määräajoissa. Tiettyihin menettelyihin liittyviä valitusaikoja on kuitenkin asetusten velvoittavan sääntelyn takia lyhennettävä.

Hallinta-asetuksen mukaista siirtopäätöstä koskevaa valitusaikaa lukuun ottamatta ehdotetut valitusajat olisivat EU-lainsäädännön mahdollistamat pisimmät ajat. Myös hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen osalta valitusaika olisi pitempi kuin asetuksen mahdollistama lyhin mahdollinen yhden viikon valitusaika. Siirtopäätöksessä on pääasiassa kyse hakijan siirtämisestä hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevaan eurooppalaiseen valtioon. Siirtopäätöksen osalta lyhyempää valitusaikaa puoltaisi se, että hakemusta ei ole tässä vaiheessa tutkittu aineellisesti, vaan päätös kohdistuu siihen, mikä EU:n jäsenvaltio taikka hallinta-asetuksen vastuunmäärittämisestä soveltava eurooppalainen valtio on vastuussa hakemuksen tutkinnasta. Sisäministeriö katsoo, että ehdotettu kahden viikon siirtopäätöstä koskeva valitusaika on oikea myös suhteutettuna nopeutettujen menettelyjen 10 päivän valitusaikaan. Kysymys ehdotetun siirtopäätöstä koskevan valitusajan hyväksyttävyydestä PL 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta on parhaillaan perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Täytäntöönpanoa ja Suomen alueelle jäämistä koskevien hakemusten määräajaksi esityksessä ehdotetaan samaa seitsemän päivän, sisältäen viisi arkipäivää, määräaika kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on täytäntöönpanoa koskevista hakemuksista säädetty. Myös voimassa olevassa laissa kyseistä hakemusta koskeva aika poikkeaa valitusajasta. Käytännössä valitus tehdään näissä tapauksissa yleensä samaan aikaan täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen kanssa eli seitsemässä päivässä. Sisäministeriö ei pidä nykyllä lainsäädännön ja -käytännön valossa valitusaikojen muuttuessa ongelmallisena kahta samaa päätöstä koskevaa määräaika.

Valitusaikojen laskentatavan osalta sisäministeriö muistuttaa, että kyseinen sääntely on menettely- ja hallinta-asetuksissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Molemmissa säädöksissä pääsääntö on sama: tapahtumapäivän tai toiminnan toteuttamispäivän ei katsota sisältyvän määräaikaan (menettelyasetuksen 74 artikla ja hallinta-asetuksen 75 artikla). Menettelyasetuksessa säädetään kuitenkin valitusmääräaikojen osalta



poikkeus pääsääntöön: määräajat alkavat kulua päivästä, jona päätöksestä ilmoitetaan hakijalle (menettelyasetuksen 67 artiklan 8 kohta). Koska kyseessä on suoraan sovellettava EU-lainsäädäntö, asiasta ei voida uudelleen säätää kansallisesti. Lain soveltajan ja käyttäjän työn helpottamiseksi esityksessä ehdotetaan kuitenkin informatiivista säännöstä ulkomaalaislain 190 c §:n 3 momenttiin, jossa viitattaisiin yleisesti valitusaikojen laskemista koskevaan asetuksen säännökseen. Sisäministeriö pitää ehdotettua tarpeeksi informatiivisena lain soveltajalle ja käyttäjälle, kun ehdotetun informatiivisen säännöksen lisäksi huomioidaan kyseisen kohdan yksityiskohtaiset perustelut. On myös huomioitava, että informatiivisia säännöksiä ei edellytetä EU-lainsäädännössä.

### **Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa**

Sisäministeriö korostaa, että ulkomaalaislain 193 §:ään ehdotetut muutokset johtuvat ennen kaikkea paktin säädösten terminologian huomioimisesta. Samalla huomioitaisiin Maahanmuuttoviraston muuttunut organisaatio. Tarkoituksena ei olisi kuitenkaan muuttaa pykälän sisältöä siltä osin, että myös toimialueista annettaisiin tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä eikä yksittäisen virkamiehen määräyksellä, kuten eduskunnan lakivaliokunta on vuonna 2016 antamassaan mietinnössään edellyttänyt (LaVM 15/2016 vp). Näin ollen sisäministeriö ei pidä erillistä arviointia sääntelyn yhteensopivuudesta PL 3 ja 21 §:n kanssa tarpeellisena.

Esityksen valmistelun aikana on selvinnyt, että Maahanmuuttovirasto ei ole kaikilta osin soveltanut säännöstä lakivaliokunnan vuoden 2016 mietinnössään edellyttämällä tavalla. Aiemman turvapaikkayksikön alu-eiden työntekijöistä ja työnjaosta on sovittu työjärjestyksen liitteenä turvapaikkayksikön johtajan määräyksellä. Sisäministeriö on asian huomattuaan velvoittanut laillisuusvalvonnan ja tulosehjäuksen keinoin Maahanmuuttovirastoa muuttamaan käytäntöään vastaamaan lakivaliokunnan lausunnossa edellyttämää. Sisäministeriön tietojen mukaan Maahanmuuttoviraston toimialueiden työntekijöistä ja työnjaosta päätetään jälleen varsinaisessa työjärjestyksessä.

### **Hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosääntelyn soveltaminen**

Ehdotettujen kokoonpanoja koskevien hallinto-oikeuslain ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain säännösten tarkoituksena on varmistaa, että paktin soveltamisen alettua asiat voidaan käsitellä samoissa tuomioistuimen kokoonpanoissa kuin tällä hetkellä. Huomioiden ehdotetun sääntelyn sisältö sisäministeriö ei pidä välttämättömänä, että siirtymäsäännöksillä varmistettaisiin tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittely. Sen sijaan sisäministeriö pitää tärkeänä, että EU-säädösten, erityisesti menettelyasetuksen ja hallintoasetuksen erilaiset siirtymäsäännökset huomioidaan, jos lakivaliokunta pitää siirtymäsäännöksiä kokoonpanosäännöksiin tarpeellisina. Hallintoasetuksen mukaisia siirtopäätöksiä aletaan tehdä heti paktin soveltamisen alettua ja kansallisen lain tultua voimaan myös ennen 12.6.2026 tehtyihin hakemuksiin. Mahdollisia hallintotuomioistuinten kokoonpanoja koskevia siirtymäsäännöksiä ei tulisi näin ollen sitoa ainakaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemisen tai jättämisen hetkeen. Jos siirtymäsäännöstä pidetään tarpeellisena, voisi sen sisältö olla: *"Ennen tämän lain voimaantuloa vireille tulleessa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä."*

### **Asianosaisjulkisuuden rajoittaminen ja hakijan oikeus puolustukseen**

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos tietojen tai lähteiden paljastaminen vaarantaisi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden. Tällöin määrittävän viranomaisen on annettava tuomioistuimille mahdollisuus tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin muutoksenhakumenettelyssä ja varmistettava, että hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Hakijan puolustautumisoikeuksien varmistamiseksi jäsenvaltioiden on annettava oikeudellisen neuvonanta-



jan, joka toimii hakijan oikeudellisena edustajana ja josta on tehty turvallisuusselvitys, tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä.

Sisäministeriö toteaa, että kyseinen kohta on sellaisenaan suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Esityksessä on todettu, että kohta ei vaadi uutta kansallista lainsäädäntöä, koska Suomessa on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetty asianosaisjulkisuuden rajaamisesta. Jos päätös perustuisi Suojelupoliisin lausuntoon, olisi Suojelupoliisi toimivaltaisena viranomaisena vastuussa siitä, mitä tietoja hakijan avustajalle voidaan kertoa. Nämä tiedot näkyisivät Suojelupoliisin lausunnon asianosaisjulkisesta lausunto-osasta. Maahanmuuttovirasto ei voisi määrittää Suojelupoliisin lausunnon ohi, mitä asianosaisille voidaan kertoa. Tuomioistuimen tehtävänä olisi lopulta arvioida, onko hakijalle kerrottu kaikki se, mikä on päätöksen tekemisen kannalta merkityksellistä.

### **Oikeusapu hallintomenettelyssä**

Oikeusavun rajoittamista hallintomenettelyssä ainoastaan välttämättömiin toimenpiteisiin ehdotetaan esityksessä, jotta voidaan välttää päällekkäisyyttä paktista velvoittavana tulevan maksuttoman oikeudellisen neuvonnan kanssa. Rajaus ei sisäministeriön näkemyksen mukaan koske ainoastaan turvapaikkapuhutteluun osallistumisen harkintaa vaan kaikkia oikeusavussa tehtäviä toimenpiteitä. Oikeusavustajan tulisi siis harkintaa tehdessään arvioida, että toimenpide on välttämätön hakijan oikeusturvan turvaamiseksi. Tämä harkinta tulisi tehdä kaikkien toimenpiteiden osalta ja arviointi kuuluisi oikeusavustajan työhön. Rajaus ei automaattisesti rajaisi tiettyjä toimenpiteitä oikeusavun ulkopuolelle, vaan oikeusavun sisältöön kuuluisivat edelleen mm. oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet ja avustaminen viranomaisessa välttämättömyysarvioinnin perusteella.

Ehdotus oikeusavun toimenpiteiden välttämättömyysarvioinnista koskisi esityksen mukaan kaikkia hakijoita, myös ilman huoltajaa olevia alle 18-vuotiaita alaikäisiä. Erona aiemmin ulkomaalaislaissa säädettyyn rajoitukseen, nyt ei ehdoteta jonkin tietyn toimenpiteen lähes kategorista sulkemista pois oikeusavun piiristä. Toimenpiteiden toteuttaminen vaatisi ehdotuksen mukaan siis välttämättömyysarvioinnin jokaisen toimenpiteen kohdalla myös alaikäisillä. Jo nyt oikeusavustajat harkitsevat tarkkaan ja huolellisesti kaikkien toimenpiteiden tarpeellisuuden ja tästä johtuen oikeusavustaja ei automaattisesti osallistu aina esimerkiksi alaikäisen puhutteluun.

### **Oikeudellinen neuvonta**

Maksuttoman oikeudellisen neuvonnan valmistelu on tehty huolellisesti huomioiden menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen velvoittavan sääntelyn sekä mm. EU:n turvapaikkaviraston (EUAA) ohjeistuksen. Asetusten mukaan neuvonnan antaminen on mahdollista myös ryhmäneuvontana ja tästä syystä myös kansallisesti on ehdotettu ryhmäneuvonnan mahdollisuudesta. Ryhmäneuvonnan tosiasiallinen toteutuminen saattaa olla kiinni esimerkiksi samaan aikaan hakevien kielitaidoista ja muista yksilöllistä olosuhteista, jotka tulee ottaa huomioon neuvonnan tapaa harkittaessa. Ryhmäneuvonta ei näin ollen olisi aina järkevin tai sopivin tapa neuvonnalle. Hakijan oikeuksiin kuuluu menettelyasetuksen mukaan oikeudellisen neuvonnan saaminen, joten viranomaisten velvollisuutena on kertoa hänelle, miten hän voi neuvontaa saada. Näin ollen neuvonnan saaminen ei olisi pelkästään hakijan pyynnön varassa.

Menettelyasetuksen mukaan maksutonta oikeudellista neuvontaa saavat muun muassa antaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti hyväksytyt tai luvan saaneet oikeudelliset tai muut neuvonantajat, jotka voivat neuvoa hakijoita. Jäsenvaltioille on siis jätetty laajaa harkintavaltaa neuvonnan järjestämiseen. Esityksessä



ehdotetaan, että neuvontaa antavalla Maahanmuuttoviraston virkamiehellä tulisi olla päätöksenteosta riippumaton ja itsenäinen rooli sekä riittävä perehtyneisyys kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn ja vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn. Kuten ei edellytetä Maahanmuuttoviraston kansainvälisen suojelun hakemuksia tutkivilta ja päätöksiä tekeviltä virkamiehiltä, ei myöskään oikeudellista neuvontaa antavalta edellytetäisi oikeudellista tutkintoa. Pääpaino edellytetyssä osaamisessa on menettelyjen tunteminen. Maahanmuuttovirastossa neuvontaan on kuitenkin suunniteltu myös viraston oikeus- ja asiantuntijapalvelujen antama oikeudellinen taustatuki, jota antaisivat pääasiassa juristit. Varsinainen neuvonta on Maahanmuuttovirastossa suunniteltu vastaanotto-osaston tehtäväksi.

### Resurssitarpeet

Sisäministeriö tuo esiin, että hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että täytäntöönpanosta aiheutuvat kustannukset hoidetaan olemassa olevan kehityksen puitteissa sekä EU-rahoitusta täysimääräisesti hyödyntämällä. Mahdollisesta lisämäärärahan tarpeesta päätetään normaaliin tapaan osana talousarvio- ja JTS päätöksentekoa.

Ehdotetuissa käsittelyajoissa pysyminen edellyttäisi hallinto-oikeuksilta toiminnan ja prosessien kehittämistä ja tehostamista. EU-rahoitusta on mahdollista hyödyntää nimenomaan kehittämishankkeisiin, joilla voidaan tehostaa ja virtaviivaistaa menettelyjä. Myös tietojärjestelmien kehittäminen on mahdollista EU-rahoituksella.

Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä on alhainen ja edelleen laskusuunnassa verrattuna edellisiin vuosiin. Myös hyvin nopeaan rajamenettelyyn ohjautuvia hakemuksia tulee paktin soveltamisen alettuakin todennäköisesti olemaan edelleen hyvin vähän Suomen itärajan ollessa kiinni. Helsinki-Vantaan lentoasema on käytännössä ainut ulkoraja, josta rajamenettelyyn ohjautuu hakijoita.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun vastuulle ehdotetun perusoikeusseurantamekanismin osalta sisäministeriö toteaa, että kyseistä valvontaa voitaisiin kohdistaa esimerkiksi pistemäisesti sen sijaan, että jokaisen seulontatai rajamenettelyssä olevan henkilön asiaa käsiteltäisiin erikseen. EU-säädöksissä ei edellytetä jokaisen tapauksen läpikäyntiä valvonnassa. Tämä tulisi olla lähtökohtana myös yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävään tarvitseman resurssin arvioinnin osalta. Kuten esityksessäkin todetaan, voidaan perusoikeusseurantamekanismin toiminnan käynnistyttyä sen pysyvääskustannuksia ja henkilöresurssin tarvetta arvioida paremmin. EU:n perusoikeusvirasto FRA on ohjeistuksessaan korostanut EU-rahoituksen hyödyntämistä ja perusoikeuksien seurantamekanismille on mahdollista hakea ja saada myös rahoitusta EU-rahastoista.

**Neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolo seulontapaikalla sekä vastaanoton rajoitustoimet**  
Neuvontaa antavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolon rajoittamista seulontapaikoilla ja seulontamajoituspaikoilla koskevaa ehdotusta ja siihen liittyvää valituskieltoa sekä vastaanottoa koskevia rajoitustoimia koskevia ehdotuksia ja näiden ehdotusten hyväksyttävyyttä erityisesti PL 19 ja 21 §:n kannalta käsitellään parhaillaan perustuslakivaliokunnassa.