



21.4.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 22.4.2026

HE 52/2026 vp

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

1. Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ehdottaa sellaisia kansallisia lainsäädäntömuutoksia, joita tarvitaan EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä *pakti*) täytäntöönpanemiseksi kansallisesti. Pakti tarjoaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joilla unioni voi tehostaa edelleen ulkorajojensa valvontaa, luoda tehokkaita, oikeudenmukaisia ja väärinkäytön estäviä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä sekä perustaa muuttoliikkeen yhteiseen hallintaan yhteisvastuujärjestelmän, jossa jäsenvaltioita ei jätetä yksin paineen alle.

Koska suurin osa, yhdeksän kymmenestä, paktin säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, sisältyy esitykseen monia EU-lainsäädännön kanssa päällekkäisten kansallisten säännösten kumoamista koskevia ehdotuksia. Kumoamisen lisäksi ehdotetaan teknisiä, viittauksiin liittyviä muutoksia, jotka osittain johtuvat kumottavaksi ehdotetuista säännöksistä. EU-säädöksistä ainoastaan vastaanottoa koskeva säädös on direktiivi. Esityksellä pannaan täytäntöön myös uusi vastaanottodirektiivi.

Paktin säädöksiin sisältyy kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan myös uutta kansallista lainsäädäntöä ja voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Kansallista liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, turvapaikkahakemuksen tutkintaan, muutoksenhakuun sekä vastaanottoa koskevaan lainsäädäntöön. Suurin osa säädösmuutoksista kohdistuu ulkomaalaislakiin ja vastaanottolakiin.

2. Kansallisen liikkumavaran käyttö

Täytäntöönpano sovitetaan yhteen pääministeri Petterin Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteiden kanssa. Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteiden mukaisesti niin, että turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään, niitä tehostetaan ja niiden laatua kehitetään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan. Koska paktilla kehitetään yhteistä eurooppalaista järjestelmää, kansallisen liikkumavaran käytössä on huomioitu myös paktin yleiset tavoitteet ulkorajojen valvonnan ja kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen tehostamisesta sekä koko järjestelmän väärinkäytön ja luvattoman Suomesta muualle Eurooppaan tapahtuvan edelleen liikkumisen estämisestä. Kansallisen liikkumavaran käytöllä tavoitellaan myös erityisesti sisäisen turvallisuuden vahvistumista.



21.4.2026

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Seulonta

Seulontaviranomaiset

Seulonta on uusi menettely, jonka tavoitteena on tehostaa ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa, tunnistaa kaikki kolmansien maiden kansalaiset, joita seulonta koskee, ja tarkistaa asiaankuuluvista tietokannoista, muodostavatko henkilöt, joita seulonta koskee, mahdollisesti uhan sisäiselle turvallisuudelle. Seulonnan jälkeen henkilö ohjataan seuraavaan asianmukaiseen menettelyyn, kuten kansainvälisen suojelun hakemuksen rekisteröintiin ja jättämiseen tai maasta poistamiseen.

Esityksen mukaan seulontaviranomaisia olisivat Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja suojelupoliisi. Rajavartiolaitos ja Tulli suorittaisivat seulontaa ulkorajalla ja poliisi suorittaisi seulontaa sisämaassa ja rajatarkastustehtäviä suorittaessaan. Suojelupoliisin tehtävät rajoittuisivat turvallisuustarkastuksen suorittamiseen, minkä lisäksi suojelupoliisi voisi osallistua henkilöllisyyden tunnistamiseen. Seulontaviranomaisten toimivaltuuksista säädettäisiin ulkomaalaislain 16 b §:ssä. Poliisi ja Rajavartiolaitos ottavat voimassa olevan lain mukaan vastaan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja rekisteröivät ne. Käytännössä seulontatehtävät ulkorajalla jaettaisiin vastaavalla tavalla kuin rajatarkastusvastuut jakautuvat. Toimivaltuudet vastaisivat soveltuvin osin voimassa olevia rajavartiolain 28 §:n mukaisia toimivaltuuksia.

Läsnäolo seulontamenettelyssä

Seulottaville henkilöille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus oleskella seulontaviranomaisen hänelle osoittamassa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa. Seulontamajoituspaikassa pysyminen voitaisiin varmistaa estein, kuten aidoilla ja lukituilla porteilla. Seulottavan henkilön liikkumisvapauden rajoittaminen olisi ulkomaalaislain 104 b §:n mukaisen liikkumisvapauden rajoittamisen kaltainen velvoite. Seulottavalla henkilöllä ei olisi oikeutta poistua hänelle osoitetusta seulontamajoituspaikasta, paitsi kiireellisen terveydenhoidon saamiseksi. Oikeus rinnastuisi ulkomaalaislain 104 b §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottopalveluiden saamiseksi. Seulontaviranomainen voisi valvoa seulontamajoituspaikan aluetta teknisen valvonnan keinoin.

Seulontamenettelyn kesto on ajallisesti rajamenettelyä lyhyempi, 3–7 päivää. Ulkorajan ylittäneille seulottaville henkilöille ei saa seulonta-asetuksen mukaisesti antaa lupaa tulla jäsenvaltion alueelle. Vaikka seulonta-asetuksen 7 artiklan nojalla seulottavat henkilöt oleskelevat jo Suomessa, velvoittaa artikla jäsenvaltioita säätämään säännöksistä, joilla varmistetaan, että seulottavat henkilöt pysyvät seulonnan suorittamisesta vastaavien viranomaisten tavoitettavissa koko seulonnan ajan. Seulontamenettelyyn kuuluu myös turvallisuustarkastus, jonka tietokantahakujen valmistumisessa ja tietojen saamisessa toisesta EU:n jäsenvaltiosta voi kestää useita päiviä. Estein tehostettavalla velvollisuudella varmistettaisiin edelleen, että seulottavat henkilöt eivät liiku eteenpäin Suomessa tai muualle Eurooppaan.

Seulottavien henkilöiden ylläpito

Seulonnan keston vuoksi ehdotetaan säädettävän seulottavien henkilöiden ylläpidosta. Seulontaviranomainen vastaisi seulontapaikassa ja seulontaviranomaisen perustamassa seulontamajoituspaikassa oleskelevien seulottavien henkilöiden ylläpidosta. Maahanmuuttovirasto vastaisi seulottavien henkilöiden majoituksen ja aterioiden järjestämisestä, jos seulottavan henkilön seulontamajoituspaikaksi olisi osoitettu vastaanottokeskus.



21.4.2026

Seulonta-asetus velvoittaa järjestämään seulottavalle henkilölle alustavan terveystarkastuksen. Maahanmuuttoviraston ehdotetaan järjestävän seulonta-asetuksen 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun alustavan terveystarkastuksen. Korvaus muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle Maahanmuuttoviraston järjestämästä alustavasta terveystarkastuksesta määräytyisi seulontaviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston tekemän sopimuksen perusteella. Alustavien arvioiden mukaan valtaosa seulottavista henkilöistä hakisi kansainvälistä suojelua. Henkilön oikeus vastaanottopalveluihin alkaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisestä. Alustava terveystarkastus on uusi velvoite, mutta vastaanottopalveluihin sisältyy nykyisellään oikeus terveydenhoidon palveluihin.

Perusoikeuksien valvonta ja neuvoa antavat järjestöt

Pakti edellyttää seulonta- ja rajamenettelyn perusoikeuksien seurantamekanismista säätämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi menettelyjen unionin ja kansainvälisen oikeuden noudattamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu voimassa olevan lain mukaan esimerkiksi maasta poistamisen valvonta. Ehdotetussa 16 j §:ssä säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada tietoa, tehdä tarkastuksia, asettaa uhkasakko sekä antaa vuotuisia suosituksia. Seulonta-asetuksen mukainen perusteltujen väitteiden käsittely käsiteltäisiin kanteluna siinä viranomaisessa, jota kantelu koskee.

Seulonta-asetus edellyttää, että neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy seulottavien henkilöiden luokse seulonnan aikana, mutta oikeutta voidaan rajoittaa esimerkiksi yleisen järjestyksen perusteella. Esityksessä ehdotetaan, että läsnäolo voitaisiin erikseen sallia seulonnan suorituspaikalla, mihin ei saisi hakea muutosta valittamalla. Läsnäolo voitaisiin erikseen kieltää seulontamajoituspaikassa, jolloin päätös on täytäntöönpantavissa muutoksenhausta huolimatta. Seulontapaikoilla käsitellään esimerkiksi muiden rajanylittäjien tietoja. Rajoituksella pyritään hallitsemaan seulontapaikan henkilömäärää esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Ehdotuksella ei rajoiteta puhelimitse annettua neuvontaa, kuten ei myöskään ulkomaalaislain 8 §:n mukaisen avustajan tai muun lainsäädännön mukaisen valvontaelimen oikeutta olla läsnä.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettävän täydentävästi muista seulontamenettelyn täytäntöönpanemisen edellyttämistä säännöksistä sekä henkilötietojen käsittelyssä viranomaisten erityislaeissa.

Kansainvälistä suojelua ja vastuuvaltion määrittämistä koskevat menettelyt

Yleistä

Suomi on ottanut laajasti käyttöön voimassa olevien menettelydirektiivin (2013/32/EU) ja määritelmädirektiivin (2011/95/EU) kansallisen liikkumavaran. Samat kansalliseen liikkumavaraan kuuluvat paktin asetusten menettelyt on esityksessä ehdotettu pidettävän käytössä täysimääräisesti myös jatkossa. Näihin kuuluvat muun muassa hakemuksen tutkimatta jättämisen koko soveltamisala, josta osa on pakollista menettelyasetuksen nojalla ja osa jätetty kansalliseen harkintaan sekä hakemuksen katsominen ilmeisen perusteettomaksi. Hakemuksen katsomisella ilmeisen perusteettomaksi on merkitystä erityisesti vapaaehtoisen paluun ajan ja maahantulokiellon määrittämisessä.

Suomi on aiemmin pyrkinyt yhdenmukaistamaan vastuuvaltion määrittämistä koskevat menettelyt voimassa olevan ulkomaalaislain menettelyihin. Toisin kuin mm. Dublin III -asetuksessa ((EU) N:o 604/2013) hakemukset on jätetty tutkimatta ja siirto vastuussa olevaan valtioon on toteutettu ulkomaalaislain mukaisella kääntämispäätöksellä. Vastuunmäärittämismenettelyssä on myös tutkittu muita oleskelulupia, vaikka tätä ei



21.4.2026

ole asetuksessa edellytetty. Paktin kansallisen täytäntöönpanon yhtenä tavoitteena on yhdenmukaisempi eurooppalainen soveltamiskäytäntö. Näin ollen esityksessä ehdotetaan, että vastuunmäärittämistä koskevista menettelyissä ei tehtäisi enää ulkomaalaislain mukaista tutkimatta jättämistä koskevaa päätöstä vaan hallinta-asetuksen mukainen siirtopäätös. Menettelyssä ei tutkittaisi myöskään muita oleskelulupia, jotka kuuluvat hakemuksen vastuussa olevan valtion tehtäviin kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Siirtopäätöksen eriyttämistä ulkomaalaislain mukaisesta käännättämispäätöksestä ehdotetaan esityksessä HE 51/2026 vp.

Menettelyn alkuvaiheet

Kuten voimassa olevan direktiivin mukaan henkilö *tekee* kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ilmoittaessaan toimivaltaiselle viranomaiselle halustaan saada kansainvälistä suojelua, viranomainen *rekisteröi* hakemuksen viranomaisten tietojärjestelmiin, ja hakija *jättää* hakemuksen toimittaessaan hakemuksensa perusteeksi katsomansa seikat ja muut todisteet toimivaltaiselle viranomaiselle. Kuten voimassa olevan ulkomaalaislain myös menettelyasetuksen mukaan kaikki mainitut kolme vaihetta voidaan tehdä yhdellä kertaa, jos hakijalle pystytään antamaan asetuksen edellyttämää maksutonta oikeudellista neuvontaa ennen hakemuksen jättämistä. Käytännössä tämä olisi hankalaa ja kallista järjestää kaikkina viikonpäivinä ja vuorokaudenaikoina. Esityksessä ehdotetaankin hakemuksen jättämistä koskevan vaiheen erottamista hakemuksen tekemisestä ja rekisteröinnistä ja sen siirtämistä Maahanmuuttoviraston järjestettäväksi.

Tietyissä myöhemmän hakemuksen tilanteissa hakemus jätettäisiin edelleen rekisteröivälle viranomaiselle eli poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle rekisteröinnin yhteydessä. Nämä tilanteet koskisivat ensimmäistä myöhempää hakemusta, joka katsotaan tehdyksi ainoastaan sellaisen päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi, joka johtaisi hakijan välittömään poistamiseen maasta sekä kaikkia toisia tai sen jälkeisiä myöhempiä hakemuksia. Näissä tilanteissa hakijalla olisi jo tietoa menettelyistä ja hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan siinä. Myöskään menettelyasetuksessa ei edellytetä neuvonnan antamista, joten menettelyn alkuvaiheet voitaisiin hoitaa kaikki samalla kerralla.

Monitieteellinen iän arviointi

Menettelyasetuksessa edellytetään että, tarvittaessa kansainvälistä suojelua hakevan ikää arvioitaisiin ensisijaisesti monitieteisen iän arvioinnin menetelmällä oikeuslääketieteellisen arvioinnin sijaan. Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan hakijan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus. Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto pyytäisi monitieteistä iän arviointia varten vastaanottokeskukselta lausunnon kansainvälisen suojelun hakijan iästä. Ehdotuksessa on huomioitu menettelyasetuksen reunaehdot siitä, että monitieteinen iän arviointi teetetään pätevilla ammattilaisilla, arviointi sisältää psykososiaalinen arvion sekä se, ettei arvio saa perustua vain arvioinnin kohteena olevan fyysiseen olemukseen tai käytökseen. Oikeuslääketieteellistä arviointia käytettäisiin monitieteisen arvioinnin lisäksi, jos sen jälkeen jäisi epäily hakijan iästä. Maahanmuuttovirasto määrittävä viranomaisena tekisi aina arvion iästä saatuaan tarvittavat lausunnot.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan



21.4.2026

Pääsääntö edelleen myös paktissa on, että hakijalla on oikeus oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan ja vähintään siihen saakka, että hallinto-oikeus on päättänyt, voiko hän jäädä maahan myös muutoksenhaun ajaksi. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus säätää tähän pääsääntöön poikkeuksia sen mukaan, mitä menettelyasetuksessa mahdollistetaan.

Suomi on menettelydirektiivin perusteella ottanut käyttöön edellä kuvattuun pääsääntöön poikkeukset, jotka koskevat tiettyjä myöhempiä hakemuksia. Voimassa olevan lain mukaan hakija voidaan poistaa maasta ennen myöhempään hakemukseen tehtyä päätöstä, jos on kyse sellaisesta ensimmäisestä myöhemmästä hakemuksesta, joka olisi jätetty ainoastaan maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivytämiseksi, eikä sen tutkintaa jatkettaisi tai jos kyse olisi toisesta tai sitä myöhemmästä hakemuksesta. Näitä poikkeuksia koskevat säännökset ehdotetaan edelleen pidettävän ulkomaalaislaissa.

Esityksessä ehdotetaan edellä mainittujen lisäksi ulkomaalaislakiin lisättäväksi poikkeus kansainvälisen suojelun hakijan oikeuteen jäädä Suomen alueelle tilanteissa, joissa hakija on lainvoimaisella päätöksellä määrätty luovutettavaksi rikoksen johdosta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai kansainväliseen tuomioistuimeen, jonka osapuoli Suomi on. Poikkeus koskisi myös tilanteita, joissa hakija on päätetty siirtää vapausrangaistuksen täytäntöönpanemiseksi toiseen valtioon, tai jos hänet katsotaan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Näihin liittyen menettelyasetuksessa säädetään myös kaikkia jäsenvaltioita velvoittavasta poikkeuksesta. Hakijalla ei menettelyasetuksen mukaan ole oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle hallinnollisen menettelyn ajaksi, jos hänet on luovutettava toiseen jäsenvaltioon neuvoston puitepäätöksen 2002/548/YOS mukaisesti annetusta eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti.

Palautuskielto sitoo myös näissä poikkeustilanteissa. Palautuskiellon asianmukaisesti huomioimiseksi esityksessä ehdotetaan, että luovuttamista ja siirtämistä koskevissa asioissa toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen tulisi pyytää Maahanmuuttovirastolta lausunto siitä, onko luovuttaminen tai siirtäminen toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai kansainväliseen tuomioistuimeen mahdollista siten, että luovuttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia Suomelle asetettuja velvoitteita. Toimivaltaiset viranomaiset ja tuomioistuimet¹ tekisivät jatkossakin luovuttamis- tai siirtomenettelyssä omaan toimivaltaansa kuuluvan päätöksen, johon kuuluu myös palauttamiskiellon arviointi. Tässä arviossa kyseiset toimivaltaiset viranomaiset ja tuomioistuimet voisivat hyödyntää myös Maahanmuuttoviraston lausuntoa. Muilta kuin Maahanmuuttovirastolle osoitettua lausuntopyyntöä koskevilta osin luovuttamisista tai siirtoja koskevaa nykymenettelyä ei ehdoteta muutettavaksi. Maahanmuuttovirasto lausuisi siitä, onko hakijan luovuttamiselle tai siirtämiselle palauttamiskiellon näkökulmasta estettä. Maahanmuuttoviraston lausunto ei sisältäisi tietoa siitä, onko henkilöllä vireillä kansainvälisen suojelun hakemus vaan lausunto keskittyisi ainoastaan arvioon siitä, onko asiassa riski palautuskiellon rikkomiselle.

Poikkeuksiin liittyvän kansallisen liikkumavaran käyttöönottoa pidetään perusteltuna, koska se edistäisi Suomen sisäistä ja kansallista turvallisuutta, erityisesti siltä osin kuin kyse on rikoksesta epäillyn luovuttamisesta,

¹ Luovuttamislainsäädännössä lausuntoa pyytävänä toimivaltaisena viranomaisena tarkoitettaisiin syyttäjää tai oikeusministeriötä ja toimivaltaisena tuomioistuimena tarkoitettaisiin korkeinta oikeutta tai Helsingin kärjäoikeutta. Siirtoja koskevassa lainsäädännössä lausuntoa pyytävänä toimivaltaisena viranomaisena tarkoitettaisiin Rikosseuraamuslaitosta ja toimivaltaisena tuomioistuimena Helsingin hallinto-oikeutta.



21.4.2026

tuomitun siirrosta tai sellaisesta henkilöstä, joka on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Tavoiteltavana voidaan pitää sitä, että rikoksesta epäillyt, rikoksista tuomitut ja yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle vaaraksi olevat henkilöt poistuvat tai heidät poistetaan maasta tehokkaasti. Kansallisen liikkumavaran käyttöönotolla ehkäistäisiin väärinkäytösmahdollisuuksia, joita voi liittyä kansainvälisen suojelun hakemiseen. Erityisesti myöhempiä hakemuksia koskevilta osin voidaan pitää perusteltuna rajoittaa henkilön oikeutta jäädä Suomen alueelle sen jälkeen, kun hänen suojelun tarpeensa on kerrottaalleen tutkittu lainvoimaisella päätöksellä, eikä uutta hakemusta enää tutkittaisi. Tältä osin kansallisen liikkumavaran käytöllä olisi perusteettomia hakemuksia vähentävä vaikutus. Muutoksella viestittäisiin myös selkeästi siitä, ettei kansainvälisen suojelun hakemuksen vireillepano luo automaattisesti oikeutta jäädä Suomen alueelle hakemuksen tutkinnan ajaksi. Liikkumavaran käyttöönotossa on huomioitu kansalliset tarpeet sekä palautuskiellon periaate.

Rajamenettely

Menettelyasetuksessa säädetään rajamenettelystä osittain jäsenvaltioita velvoittavasti ja osittain jättäen kansallista liikkumavaraa. Rajamenettelystä tulee tiettyjen perusteiden osalta kaikille jäsenvaltioille pakollinen², minkä lisäksi jäsenvaltiot voivat päättää kansallisessa lainsäädännössään soveltaa rajamenettelyä laajemminkin kaikissa ulkorajalla tehdyissä hakemuksissa, jos ne voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi eli jättää tutkimatta tai tutkia nopeutetussa menettelyssä. Esityksessä ehdotetaan rajamenettelyyn liittyvän liikkumavaran käyttöönottoa täysimääräisesti. Tämä vastaisi myös pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltamisalan laajuuden osalta.

Rajamenettelyn kesto on menettelyasetuksen mukaan 12 viikkoa. Tähän aikaan sisältyy myös muutoksenhaku siihen saakka, kun hakijalla on oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle. Suomessa tämä koskee enintään ensimmäisen asteen muutoksenhakua. Jäsenvaltioiden on kansallisessa lainsäädännössään jaettava 12 viikon käsittelyaika hallinnolliseen vaiheeseen ja muutoksenhakuun. Aikaan on sisällyttävä myös valitus aika. Esityksessä ehdotetaan, että hakemus olisi ratkaistava ja päätös annettava tiedoksi viiden viikon kuluessa hakemuksen rekisteröinnistä. Ehdotettu aika vastaisi voimassa olevaa ulkomaalaislakia, jossa hakemuksen ratkaisemiselle on säädetty neljä viikkoa ja päätöksen tiedoksiannolle seitsemän päivää. Ehdotettu viiden viikon aika jättäisi viranomaisille joustoa, josta voitaisiin sopia niiden kesken. Hallinto-oikeudelle jätettäisiin jäljelle jäävä, lähes kuuden viikon aika, käsitellä valitus.

Hakija ei saa rajamenettelyn aikana tulla jäsenvaltion alueelle, joten hänen liikkumistaan on rajoitettava. Tämä on keskeistä rajamenettelyssä. Menettelyasetuksen mukaan kaikkien toimenpiteiden, jotka jäsenvaltio toteuttaa estääkseen luvattoman pääsyn alueelleen, on oltava vastaanottodirektiivin mukaisia ottaen kuitenkin huomioon jäsenvaltion erityiset maantieteelliset olosuhteet. Liikkumisen rajoittaminen tulisi järjestää ensisijaisesti muutoin kuin säilöön ottamalla, jonka tulisi olla viimesijainen vaihtoehto. Vastaanottodirektiivissä edellytetään hallintopäätöksen tekemistä siitä, *miten* liikkumisvapautta rajamenettelyssä rajoitetaan. Tästä päätöksestä saa myös valittaa. Liikkumisvapauden rajoittaminen itsessään kuuluu menettelyyn suoraan

² Pakollinen rajamenettely koskee tilanteita, joissa hakijan voidaan katsoa johtaneen viranomaisia tarkoituksella harhaan muun muassa esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja, hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija tulee maasta, josta tulijoille myönnetään EU:ssa keskimäärin suojelua vain 20 prosentille tai alle sen.



21.4.2026

menettelyasetuksen nojalla, joten siitä ei tehdä päätöstä. Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyssä liikkumisvapautta rajoitettaisiin edelleen voimassa olevan ulkomaalaislain 104 b §:ssä säädetyllä tavalla. Voimassa olevasta lainsäädännöstä poiketen rajoitustoimesta tehtäisiin edellä mainittu hallintopäätös, jonka tekemisestä säädettäisiin erikseen samassa pykälässä. Liikkumisvapauden rajoittaminen jatkuisi rajamenettelyn jälkeisessä paluuraajamenettelyssä paluuraajamenettelyasetuksen mukaisesti pääsääntöisesti samalla tavalla kuin rajamenettelyssäkin. Tästä ehdotetaan säädettävän tarkentavasti myös ulkomaalaislaissa.

Oikeusapu ja maksuton oikeudellinen neuvonta

Hakijalla on oikeus hallinnollisen menettelyn aikana pyytää menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa, jota on järjestettävä hänelle viimeistään hakemuksen rekisteröinnin jälkeen ja ennen hakemuksen jättämistä. Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto antaisi hakijoille tätä maksutonta oikeudellista neuvontaa, jossa annetaan tietoa kansainvälisen suojelun myöntämisestä koskevan menettelyn kulusta ja sen eri vaiheista, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamisesta sekä hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyissä. Neuvonta järjestettäisiin virastossa niin, että neuvontaa antavilla olisi päätöksenteosta riippumaton ja itsenäinen rooli.

Vaikka maksuton oikeudellinen neuvonta ei voi täysin korvata oikeusapua, joka on enemmän yksilöllistä neuvontaa, molempien antaminen samasta asiasta olisi osittain päällekkäistä toimintaa. Siksi kaikki nykyiseen maksuttomaan oikeusapuun kuuluvat toimenpiteet eivät olisi enää jatkossa välttämättömiä. Jäsenvaltioilla on asetusten mukaan liikkumavaraa säätää maksuttoman oikeusavun saamisesta, sen sisällöstä sekä oikeudellisesta edustuksesta hallinnollisessa menettelyssä. Esityksessä ehdotetaan, että oikeusavun saamista rajoitettaisiin kansainvälisen suojelun myöntämistä ja vastuunmäärittämistä koskevista menettelyistä vain sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat *välttämättömiä*. Oikeusapulain mukaisen tarvearvioinnin sijaan tehtäisiin kyseisissä menettelyissä välttämättömyysarviointi. Rajauksesta ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislaissa. Muutoksenhaussa jäsenvaltioiden on hakijan pyynnöstä pääsääntöisesti tarjottava hänelle maksutonta oikeusapua ja oikeudellista edustusta.

Muutoksenhaku

Valitusajat

Sekä menettelyasetuksessa että hallinta-asetuksessa jätetään muutoksenhaun osalta jäsenvaltioille jonkin verran kansallista liikkumavaraa. Jäsenvaltioiden on muun muassa säädettävä kansallisessa lainsäädännösään määräaika valituksen tekemiselle asetuksessa vahvistettujen määräaikojen puitteissa.

Esityksessä ehdotetaan, että tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle hylätyn hakemuksen muutoksenhaun ajaksi, tulisi valitus tehdä 10 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Menettelyasetuksen mukaan ajan tulee olla vähintään viisi päivää ja enintään kymmenen päivää. Muiden kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen osalta valitusajan tulee menettelyasetuksen mukaan olla 14 päivän ja 30 päivän välillä. Esityksessä ehdotetaan voimassa olevan 30 päivän valitusajan pitämistä näissä muissa menettelyissä. Asiasta ei säädettäisi erikseen ulkomaalaislaissa, koska valitusaika määräytyisi edelleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n mukaan. Hallinta-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien menettelyjen osalta siirtopäätökseen ehdotetaan kahden viikon valitusaikaa, joka asettuu keskelle hallinta-asetuksessa edellytettyä vähintään viikon ja enintään kolmen viikon valitusaikaa.



21.4.2026

Sekä menettely- että hallinto-asetuksissa edellytetään myös täytäntöönpanoa koskevan hakemuksen tekemisen määräajasta säätämistä. Jatkossa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen osalta ei kuitenkaan haettaisi hallinto-oikeudelta samalla tehtävään palauttamispäätökseen täytäntöönpanokieltoa vaan oikeutta oleskella Suomessa muutoksenhaun ajan, jos on kyse sellaisesta päätöksestä, ettei automaattista oikeutta oleskeluun muutoksenhaun ajan ole. Palauttamispäätöksen täytäntöönpano keskeytyisi automaattisesti menettelyasetuksen nojalla siksi ajaksi, kun hakijalla tai henkilöllä, jolta on poistettu kansainvälinen suojelu, olisi oikeus oleskella Suomessa, tai tuomioistuimien sen sallisi, eikä erillistä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa hakemusta tarvitsisi tehdä. Vaikka kyse on lopulta käytännössä samasta asiasta, kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen oikeusvaikutus liittyy hakijan oikeuteen oleskella maassa muutoksenhaun ajan, kun taas maastapoistamispäätöksen oikeusvaikutus liittyy siihen, voidaanko hakija tosiasiallisesti poistaa maasta. Suurin osa tätä koskevasta sääntelystä tulee suoraan menettelyasetuksesta. Menettelyasetuksen sääntely mahdollistaa sen, että moninkertaisia maastapoistamispäätöksiä ei enää tarvitsisi tehdä.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa säädettävän, että sekä täytäntöönpanoa että Suomen alueelle muutoksenhaun ajaksi jäämistä koskeva hakemus olisi tehtävä hallinto-oikeudelle seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi. Tähän määräaikaan sisältyisi viisi arkipäivää. Menettelyasetuksen mukaan määräajan on oltava vähintään viisi päivää, joten ehdotus täyttää asetuksen velvoitteen. Hallinto-asetuksen mukaan määräaika ei saa olla pidempi kuin valituksen tekemiselle säädetty määräaika, joten ehdotettu aika täyttäisi myös hallinto-asetuksessa säädetyt edellytykset. Ehdotetut ajat olisivat samat kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa täytäntöönpanoa koskevasta hakemuksesta on säädetty.

Oikeusturvan toteutuminen ja muutoksenhaun tehokkuus huomioiden kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän ottamalla käyttöön lähes kaikissa asioissa pisimmät mahdolliset valitusajat. Hallinto-asetuksen siirtopäätöstä koskevan valitusmääräajan osalta kansallisen liikkumavaran käyttöä valitusaikaa lyhentävästi voidaan pitää perusteltuna, koska kyse ei ole aineellisesti ratkaistusta hakemuksesta vaan pääasiassa hakemuksen tutkinnasta vastaavaan valtioon siirtämisestä.

Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Menettelyasetuksessa edellytetään jäsenvaltioita säätämään myös määräajan valituksen käsittelylle ensimmäisen asteen tuomioistuimissa. Jäsenvaltiot voivat asetuksen mukaan itse vapaasti määritellä käsittelyaikojen pituudet, kunhan se tehdään rajoittamatta muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Esityksessä ehdotetaan, että hallinto-oikeuden olisi *pyrittävä* käsittelemään valitus säädetyissä määräajoissa. Muotoilu liittyy tuomioistuimen riippumattomaan asemaan ja hakijan oikeusturvaan.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislakiin kolme eri määräaikaa sen mukaisesti, missä menettelyssä päätös hakemukseen on tehty. Hallinto-oikeuden tulisi pyrkiä käsittelemään valitus viimeistään 12 viikon kuluessa hakemuksen rekisteröinnistä, jos hakemus olisi Maahanmuuttovirastossa tutkittu rajamenettelyssä. Käytännössä hallinto-oikeudelle jäisi pääsääntöisesti lähes 6 viikkoa aikaa käsitellä valitus. Ehdotettu säännöksen muotoilu mahdollistaisi kaiken 12 viikosta jäljellä olevan ajan hyödyntämisen hallinto-oikeudessa. Jos kyse olisi muista sellaisista nopeissa menettelyissä tehdyistä päätöksistä, joiden jälkeen hakijalla ei olisi automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi, hallinto-oikeuden tulisi pyrkiä tutkimaan valitus kolmen kuukauden kuluessa sen tekemisestä. Tähän kategoriaan liittyen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että käsittelyaika olisi kuusi kuukautta niissä tapauksissa, joissa hakijan ei olisi hallinto-oikeuden päätöksellä sallittu jäädä maahan odottamaan muutoksenhaun tulosta. Kaikissa muissa kansainvälisen suojelun



21.4.2026

myöntämistä ja poistamista koskevissa asioissa hallinto-oikeuden olisi pyrittävä käsittelemään valitus kuuden kuukauden kuluessa valituksen tekemisestä.

Hallinto-oikeuden olisi ehdotetun mukaan pyrittävä käsittelemään valitus samoissa määräajoissa myös, jos valituksenalaisella päätöksellä olisi samalla ratkaistu muulla perusteella haettu oleskelulupa, päätetty maahanmuuttovirastolle hakemuksen tutkinnan käsittelyajat, jotka osittain vastaavat ja ovat osittain lyhyempiä kuin ehdotetut hallinto-oikeuden käsittelyajat. Muutoksenhaun käsittelyajoilla pyritään osaltaan varmistamaan kokonaismenettelyn tehokkuus ja vastaanottokulujen minimointi niissä tapauksissa, joissa hakija ei ole saamassa Suomesta suojelua.

Hallinto-asetuksen mukaisen vastuuvaltion määrittämistä koskevan menettelyn osalta hallinto-oikeuden käsittelyaika, yksi kuukausi, säädetään suoraan asetuksessa. Myös täytäntöönpanohakemukseen tehtävän päätöksen määräaika, yksi kuukausi, tulee suoraan hallinto-asetuksesta.

Ehdotettujen käsittelyaikojen pituuksissa on huomioitu erityisesti menettelyn kokonaiskesto ja siihen liittyen myös menettelyn pitkittyessä kasvavat hakijoiden vastaanottokulut. Menettelyasetuksessa säädetään Maahanmuuttovirastolle hakemuksen tutkinnan käsittelyajat, jotka osittain vastaavat ja ovat osittain lyhyempiä kuin ehdotetut hallinto-oikeuden käsittelyajat. Muutoksenhaun käsittelyajoilla pyritään osaltaan varmistamaan kokonaismenettelyn tehokkuus ja vastaanottokulujen minimointi niissä tapauksissa, joissa hakija ei ole saamassa Suomesta suojelua.

Turvalliset maat

Suurin osa turvallisista maista koskevasta lainsäädännöstä on menettelyasetuksessa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi turvallisen kolmannen maan käsitteen soveltaminen eli hakijan siirtäminen kolmannen maahan, jossa hänen hakemuksensa tutkintaan, on mahdollista ilman kansallista täydentävää lainsäädäntöä.

Kansallista lainsäädäntöä tarvitaan siitä, miten mahdollisista turvallisten maiden luetteloista päätetään kansallisesti. Menettelyasetuksessa mahdollistetaan sekä EU:n yhteiset turvallisten maiden luettelot että jäsenvaltioiden omat luettelot. Luetteloja voidaan laatia sekä turvallisista kolmansista maista että turvallisista alkuperämaista. Jotta turvallisen alkuperämaan käsitettä voidaan soveltaa ja hakemus tutkia nopeutetussa menettelyssä tällä perusteella, on yksittäisen maan oltava joko EU:n yhteisessä luettelossa taikka kansallisessa luettelossa. Turvallisen kolmannen maan käsitettä voidaan edellytysten täytyttyä soveltaa myös pelkästään yksittäisen hakijan kohdalla, vaikka kyseistä maata ei olisi määritelty EU:n tai jäsenvaltion tasolla turvalliseksi.

Esityksessä ehdotetaan, että valtioneuvosto voisi asetuksella määrätä maat, joita Suomessa pidettäisiin menettelyasetuksen mukaisesti kansallisesti turvallisina kolmansina maina ja turvallisina alkuperämaina. Asetus valmisteltaisiin sisäministeriössä yhdessä Maahanmuuttoviraston ja muiden olennaisten tahojen kanssa. Maiden määrittely perustuisi Maahanmuuttoviraston arvioimaan maatietoon.

Turvallisten maiden kansallisten luetteloiden laatimisen mahdollistaminen olisi menettelyn tehokkuuden ja mahdollisten järjestelmän väärinkäytösten ehkäisemiseksi tärkeää. Suomen hakijaprofiili voi poiketa EU:n yleisestä hakijaprofiilista ja tällöin kansalliset ratkaisut ja turvallisten maiden luettelot voivat olla tarpeen. Kansallisten luetteloiden laatiminen valtioneuvoston asetuksella olisi tehokas tapa maiden määrittelyyn, kun



21.4.2026

otetaan huomioon velvollisuus tarkastella kolmansien maiden turvallisuustilannetta jatkuvasti. Muutokset turvallisuustilanteissa voisivat edellyttää myös nopeita muutoksia asetuksiin, mikä olisi mahdollista valtioneuvoston asetuksella. Vaikka Suomessa otettaisiin käyttöön kansalliset luettelot turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista, käsitteitä voitaisiin menettelyasetuksen mukaisesti soveltaa vain, jos hakija ei esittäisi yksilöllisen arvioinnin yhteydessä tosiasioita, joiden perusteella häneen ei voitaisi soveltaa käsitteitä. Kyseeseen tulisi siis yhä yksilöllinen harkinta, eikä kansallisten luettelojen määrittäminen ja soveltaminen tarkoittaisi tästä poikkeamista. Unionin tasolla laadittiin EU:n yhteinen luettelo turvallisista alkuperämaista, joka tuli voimaan 27.2.2026. Unionin tasolla turvallisiksi alkuperämaiksi on määritelty unionin ehdokasmaat, yksi mahdollinen ehdokasmaa Kosovo sekä Bangladesh, Intia, Tunisia, Egypti, Marokko ja Kolumbia.

Turvallisiin maihin liittyen esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavan Euroopan unionin kansalaisten kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä vastaamaan paremmin EU:n primaarioikeutta. Muutos ei liity suoraan paktin täytäntöönpanoon. Voimassa olevassa ulkomaalaislaissa lähtökohtana on, että EU:n jäsenvaltiot katsotaan turvallisiksi alkuperämaiksi, ja näiden valtioiden kansalaisten jättämät hakemukset käsitellään 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä. EU:n sekundäärilainsäädännössä ei säädetä unionin kansalaisten turvapaikkahakemusten käsittelystä, vaan kansainvälistä suojelua koskevan EU-lainsäädännön soveltamisala kattaa ainoastaan kolmansien maiden kansalaiset ja kansalaisuudettomat. Unionin kansalaisten turvapaikoista säädetään SEUT:n pöytäkirjassa N:o 24, joka koskee Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten turvapaikkaa. Jäsenvaltioita pidetään pöytäkirjan artiklan mukaan kaikissa turvapaikkaan liittyvissä oikeudellisissa ja käytännöllisissä seikoissa toisiinsa nähden turvallisina alkuperämaina. Pöytäkirjan artiklassa lähtökohtana on, että vain artiklassa mainituissa tapauksissa jäsenvaltio voi ottaa harkittavakseen tai hyväksyä käsiteltäväkseen toisen jäsenvaltion kansalaisen tekemän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Esityksessä ehdotetaan, että unionin kansalaisten kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätettäisiin sisällöllisesti tutkimatta sen sijaan, että sen perusteet tutkittaisiin nopeutetussa menettelyssä. Hakemus voitaisiin tutkia sisällöllisesti, jos SEUT:n pöytäkirjan N:o 24 ainoan artiklan kohdista jokin soveltuisi. Pääosin pöytäkirjan artiklassa tarkoitetaan sellaisia tilanteita, joissa tietty jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaisia unionin arvoja. Ehdotetun mukaan käsittelyyn sovellettaisiin kuitenkin menettelyasetusta, koska unionin kansalaisten hakemuksia on määrällisesti niin vähän, että erillisen menettelyn luominen niiden käsittelyyn aiheuttaisi hallinnollista taakkaa. Menettelyasetuksessa säädetystä tutkittavaksiottamispuhuttelusta kuitenkin luovuttaisiin. Maahanmuuttovirasto kuulisi hakijaa hakemuksen jättämisen yhteydessä. Muutoksella tavoitellaan EU:n primaarioikeuden sisällön aiempaa parempaa huomioimista.

Vastaanottodirektiivin täytäntöönpano

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Ehdotuksella rajataan vastaanottolain 14 ja 14 a §:ssä säädettyä vastaanottopalvelujen kohderyhmää ja vastaanoton kestoja. Jatkossa vastaanottopalveluja annettaisiin vain sellaisille kansainvälistä suojelua hakeville tai tilapäistä suojelua saaville, jotka ovat kolmannen maan kansalaisia tai kansalaisuudettomia. EU-kansalaisilla ei olisi enää oikeutta saada vastaanottopalveluja. Vastaanottopalveluja ei myöskään annettaisi myöhemmän hakemuksen tehneelle, jos hänellä ei olisi oikeutta jäädä Suomeen hakemuksen tutkiminnan ajaksi.



21.4.2026

Vastaanottopalvelujen keston rajaamisella pyritään edistämään sekä maasta poistumista että sujuvaa siirtymistä kuntaan. Kielteisen päätöksen saaneen vastaanottopalvelut päättyisivät enintään 60 päivän kuluttua ja myöhemmän hakemuksen tehneen enintään 14 päivän kuluttua siitä, kun heidän oikeutensa jäädä Suomen alueelle päättyy. Tavoitteena on, että sellaiset ulkomaalaiset, joilla ei ole oikeutta oleskella Suomessa poistuvat tai heidät poistetaan maasta tehokkaasti. Lisäksi oleskeluluvan saaneiden tulisi siirtyä kuntaan enintään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun kotikuntalaissa tarkoitetun kotikunnan saamisen edellytykset täyttyvät. Poikkeustilanteissa vastaanottokeskuksen johtaja voisi jatkaa palveluja kohtuullisen ajan mainittujen määräaikojen estämättä.

Nopeilla menettelyillä ja määräajoilla sekä rajoittamalla vastaanottopalveluiden saajia ja kestoja varmistetaan, että vastaanottojärjestelmässä vietetty aika on mahdollisimman lyhyt. Tämä tuottaisi merkittäviä säästöjä vastaanoton menoihin. Vastaanottopalvelujen saajaan ja kielteisen päätöksen saaneiden vastaanottopalvelujen keston ehdotettujen muutosten yhteenlaskettu laskennallinen kustannussäästö olisi vuositasolla noin 14 miljoonaa euroa. Lisäksi tilapäistä suojelua saavien nopeamman kuntaan siirtymisen arvioidaan tuottavan noin 19,8 miljoonan laskennallisen kustannussäästön vastaanoton menoihin (arvio on riippuvainen tilapäisen suojelun jatkumisesta ja hakemusmääristä). Tilapäistä suojelua saavien siirtyessä kuntaan, siirtyisivät myös kustannukset Kansaneläkelaitokselle, kuntiin ja hyvinvointialueille. Tavoitteena kuitenkin on, että tilapäistä suojelua saavat siirtyvät ajan myötä pois vastaanottojärjestelmästä. Tätä varten kotoutumislakiin on aiemmin tehty muutos (HE 135/2022 vp), joka mahdollistaa valtion korvausten maksamisen kunnille ja hyvinvointialueille palveluiden järjestämisestä tilapäistä suojelua saaville, joilla on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa. Nopeamman kuntaan siirtymisen arvioidaan lisäksi edistävän henkilöiden kotoutumista ja työllistymistä, mikä vähentäisi etuuksien maksuun ja tuen tarpeeseen liittyviä kustannuksia tulevaisuudessa.

Velvollisuus tunnistautua

Vastaanottopalvelujen saamisen edellytyksenä olisi ehdotetun 13 a §:n mukaan säännöllinen tunnistautuminen vastaanottokeskuksessa. Kansainvälistä suojelua hakevan tulisi tunnistautua 2–4 kertaa kuukaudessa ja tilapäistä suojelua hakevan kerran kuukaudessa. Velvollisuus ei koskisi alaikäisiä eikä työssäkäyviä henkilöitä. Vastaanottopalvelut päättyisivät, jos henkilö laiminlöisi tunnistautumisvelvollisuuden, eikä häntä tavoitettaisi. Hänet otettaisiin kuitenkin takaisin palveluiden piiriin, jos hän palaisi vastaanottokeskukseen. Tunnistautumisvelvollisuuden tarkoituksena on varmistaa, että vastaanottopalvelujen saaja on viranomaisten tavoitettavissa, ehkäistä edelleen liikkumista ja vastaanottojärjestelmän väärinkäyttöä.

Vastaanottolakiin ehdotettavat muutokset parantavat yksilön mahdollisuutta saada tietoa hänelle kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista. Samalla henkilön oma vastuu hänelle asetettujen velvollisuuksien noudattamisessa kasvaa. Vastaanottopalvelujen saajan tunnistautumisvelvollisuuden arvioidaan edistävän asiakkaiden yhteydenpitoa vastaanottokeskukseen. Tämä voi osaltaan edistää mahdollisten ongelmien varhaisempaa esiintuloa.

Vastaanottoraha ja vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä

Vastaanottorahan ja käyttörahan määrä (20 ja 21 §) pienennettäisiin pysyvästi väliaikaisella lailla (466/2024) säädetylle tasolle. Täydentävää vastaanottorahaa (19 §) voitaisiin tarvittaessa käyttää edelleen turvaamaan vastaanottopalvelujen saajan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon turvaa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 25/2024 vp). Väliaikainen laki on voimassa 11.6.2026 asti.



21.4.2026

Laajamittaisen maahantulon tai muussa maahantulon häiriötilanteessa vastaanottopalvelujen saajan välttämätön toimeentulo voitaisiin ehdotetun 19 §:n mukaan turvata lyhytaikaisesti hyödykkeillä, jos sisäministeriö ottaisi käyttöön EU:n muuttoliike ja turvapaikkasopimuksen mukaisen valmiussuunnitelman ja ilmoittaisi sen käyttönotosta komissiolle ja turvapaikkavirastolle. Ratkaisulla varauduttaisiin tilanteisiin, joissa yksittäisten vastaanottorahaa koskevien päätösten tekeminen ei ole mahdollista.

Ehdotetun 32 §:n mukaan vastaanottopalveluista perittäviä maksuja voitaisiin jatkossa periä myös takautuvasti, jos kävisi ilmi, että henkilöllä olisi ollut riittävästi tuloja tai varallisuutta maksun suorittamiseen sinä aikana, kun hänelle on annettu palveluja. Takautuva perintä ei saisi johtaa siihen, että henkilölle olisi myönnettävä vastaanottorahaa. Muutoksen tarkoituksena on ehkäistä järjestelmän väärinkäyttöä.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustaminen

Ehdotuksella uudistettaisiin ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmää koskeva sääntely (vastaanottolain 5 luku). Ilman huoltajaa olevalle lapselle määrättäisiin jatkossa tilapäinen edustaja ennen varsinaisen edustajan määräämistä. Varsinaisen edustajan määräämiselle asetettaisiin 15 päivän määräaika. Lisäksi edustajan kelpoisuusedellytyksiä, tehtäviä, edustajatoiminnan valvontaa ja edustajan vapauttamista tehtävästä sekä tehtävän lakkaamista täsmennettäisiin.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen

Ehdotuksen mukaan vastaanottopalvelujen saajille asetettujen velvollisuuksien laiminlyönteihin voitaisiin puuttua vastaanottorahaa alentamalla (45 ja 46 §) tai vastaanottopalvelujen peruuttamisella (47 ja 48 §). Vastaanottorahaa alennettaisiin 20 prosentilla seuraamuksena vastaanottopalvelujen saajan omaan käytökseen, jos henkilö ei noudattaisi tunnistautumisvelvollisuutta, ei ylläpitäisi yhteystietojaan, aiheuttaisi toistuvasti tai vakavasti häiriötä yleiselle järjestykselle joko vastaanottokeskuksessa tai sen välittömässä läheisyydessä tai olisi vaaraksi muiden henkilöiden turvallisuudelle, kieltäytyisi suorittamasta suomalaista yhteiskuntaa koskevan kurssin, tekisi myöhemmän hakemuksen, saisi vastaanottopalveluja sen jälkeen, kun hänellä ei ole enää oikeutta jäädä Suomen alueelle taikka ei noudattaisi maantieteelliselle alueelle sijoittamista tai vaa-
timusta asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa.

Vastaanottopalvelut peruutettaisiin, jos henkilö ei tekisi yhteistyötä maastapoistamismenettelyn aikana tai jos henkilön vastaanottorahaa olisi jo kertaalleen alennettu, mutta henkilö jatkaisi vastaanottokeskuksessa edelleen yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavaa käytöstään. Vastaanottopalvelut peruutettaisiin myös hakijalta, jonka edellytetään oleskelevan toisessa jäsenvaltiossa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä. Peruuttamisen aikana henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon säilyisi, mutta hänelle ei myönnettäisi vastaanottorahaa tai käyttö rahaa. Toimeentulo turvattaisiin vastaanottokeskuksen järjestämällä majoituksella ja aterioilla sekä hyödykkeillä.

Vastaanottorahan alentamista tai vastaanottopalvelujen peruuttamista ei tehtäisi, jos niiden arvioitaisiin vaarantavan henkilön ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai toimenpide olisi muutoin kohtuuton. Rajoittamista koskevien toimenpiteiden tarkoituksena on järjestelmän väärinkäytön ja edelleen liikkumisen ehkäisemisen lisäksi tarjota vastaanottokeskuksille välineitä puuttua vastaanottopalvelujen saajan velvoitteiden laiminlyönteihin ja vastaanottokeskuksen turvallisuutta vaarantaviin tilanteisiin.



21.4.2026

Uudet keinot puuttua esimerkiksi vastaanottokeskuksessa tapahtuviin järjestyshäiriöihin parantaisivat vastaanottokeskuksen turvallisuutta. Vastaanottorahan alentaminen ja erityisesti vastaanottopalvelujen peruuttaminen rajoittavat henkilön mahdollisuutta tehdä arkeen liittyviä valintoja. Huomioitavaa on, että henkilö voi välttää sekä vastaanottorahan alentamisen että vastaanottopalvelujen peruuttamisen, jos hän toimii hänelle laissa asetettujen velvoitteiden mukaisesti.

Liikkumisvapautta koskevat toimenpiteet

Ehdotetun 49 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto voisi päättää kansainvälistä suojelua hakevien sijoittamisesta tietyille maantieteelliselle alueelle, jos se olisi tarpeen kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi. Hakijan tulisi oleskella kyseisellä alueella päätöksen voimassaolon ajan. Maantieteellisellä alueella tarkoitettaisiin esimerkiksi maakuntaa, kuntaa tai vastaavaa aluetta. Hakija saisi vastaanottopalvelut hänelle osoitetusta vastaanottokeskuksesta, eikä sijoittamisella olisi vaikutusta palvelujen saantiin tai hakijan yksityiselämän koskemattomuuteen. Hakija voisi pyytää tilapäistä lupaa poistua alueelta. Luvattomasta alueelta poistumisesta seuraisi vastaanottorahan alentaminen. Muutoksen tavoitteena on varmistaa viranomaisten mahdollisuus käsitellä hakemuksia tehokkaasti, sijoittaa vastaanoton piirissä olevia hakijoita tasaisesti Suomen sisällä ja varmistaa tarvittavien palvelujen riittävyys.

Hakijan liikkumisvapautta voitaisiin ehdotetun 50 §:n mukaan rajoittaa yleiseen järjestyksen liittyvistä syistä tai menettelyyn liittyvistä syistä, jos on olemassa pakenemisen vaara. Pakenemisen vaara voitaisiin olettaa olevan erityisesti hakijalla, joka on saanut siirtopäätöksen, koska hän oleskelee väärässä jäsenvaltiossa. Kyseessä ei olisi ulkomaalaislain mukainen turvaamistoimi, jonka asettaminen edellyttää yksilöllistä harkintaa ja jonka perusteena on yleensä henkilön oma käytös. Hakija määrättäisiin asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä määräajoin tai olemaan läsnä tiettyinä aikoina. Hakijan mahdollisuuteen liikkua vastaanottokeskuksen ulkopuolella ei puututtaisi muilla keinoilla. Hakijan mahdolliset erityiset vastaanottotarpeet otettaisiin huomioon rajoitustoimesta päätettäessä. Jos hakija ei noudattaisi vaatimusta asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa, voitaisiin häneltä alentaa vastaanottorahaa tai yksilöllisten edellytysten täyttyessä, häneen voitaisiin kohdistaa turvaamistoimia. Rajoituksen tarkoituksena on yllättävien maahanmuuton tilanteiden hallinta sekä sen varmistaminen, että hakija on tarvittaessa viranomaisten tavoitettavissa.

Kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeus

Esityksessä ehdotetaan muutoksia myös kansainvälistä suojelua hakevien työnteko-oikeuteen. Vastaanotto-direktiivin mukaan oikeutta työnteekoon ei synny tai se päättyisi, jos se olisi ehtinyt syntyä, jos hakemus on tutkittu nopeutetussa menettelyssä. Tämä direktiivin velvoittava sääntely ehdotetaan otettavaksi osaksi ulkomaalaislakia. Myöskään hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen saaneella, jolta peruutetaan myös vastaanottopalvelut, ei olisi oikeutta työnteekoon Suomessa. Jälkimmäinen perustuu myös velvoittavaan hallinta-asetuksen sääntelyyn.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Määritelmäasetuksella muutetaan myös pitkään oleskelleiden direktiiviä (2003/109/EY). Muutoksen myötä kansainvälistä suojelua saaneen oleskelu ilman oleskeluoikeutta toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa



21.4.2026

katkaisisi vaadittavan oleskeluajan kertymisen pitkään oleskelleen oleskelulupaa varten suojelua myöntäneessä jäsenvaltiossa. Tästä ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislaissa. Direktiivimuutos mahdollistaisi myös edellä sanottuun liittyvän tapauskohtaisen harkinnan, jossa erityisesti huomioitaisiin oikeudettoman oleskelun johtuminen olosuhteista, joihin kyseinen suojelua saava henkilö ei voinut vaikuttaa. Tätä ei ehdoteta lisääväksi lakiin. Voidaan olettaa, että hyvin harvoin oleskelu liittyy henkilön vaikutusmahdollisuuksista riippumattomiin seikkoihin ainakaan niin, että hän voisi näyttää seikan toteen. Tässä yhteydessä tarkennettaisiin myös sitä, että oleskeluajan laskenta alkaisi aina siitä hakemuksesta, jonka perusteella kansainvälistä suojelua on myönnetty. Muutos ei suoranaisesti liittyisi direktiivin muutokseen, vaan olisi yleisemmin säännöksen sanamuodon tarkentamista vastaamaan sen tarkoitusta.

Lisäksi ehdotetaan ulkomaalaislain yleiseen toimeentuloedellytykseen muutosta, joka tarkentaisi sen soveltamista pitkään oleskelleen oleskelulupaa koskevaan hakemukseen paremmin direktiiviä vastaavaksi. Direktiivissä riittävien varojen vaatimus on ehdottomampi kuin ulkomaalaislain 39 §:ssä. Kyseistä ulkomaalaislain säännöstä on jo vakiintuneesti sovellettu niin, että pitkään oleskelleen lupaa haettaessa toimeentulon on oltava aina turvattu. Myös korkein hallinto-oikeus on vahvistanut tämän olevan direktiivin tarkoitus (KHO 2025:75). Kyse toimeentulon osalta on siis vakiintuneen ja korkeimman hallinto-oikeuden vahvistaman käytännön kirjaamisesta lakiin.

4. Lopuksi

Esitykseen kuuluu myös muiden ministeriöiden hallinnonalaan kuuluvia ehdotuksia, jotka on valmisteltu näissä ministeriöissä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu oleskeluluvan saaneiden ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustajajärjestelmää koskevat muutokset sekä vastaanottodirektiivissä edellytetyt muutokset sosiaaliturvaa ja työttömyysturvaa koskevaan lainsäädäntöön. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu terveydenhuoltolain muutos, jossa edellytetään hyvinvointialueen ja HUS-yhtymän sopimaan Maa-hanmuuttoviraston kanssa tiettyjen vastaanottolain ja säilölain mukaisten terveyspalveluiden tuottamisesta henkilöille, joilla on mainittujen lakien perusteella oikeus terveyspalveluihin.

Paktin säädöksiä aletaan soveltaa 12.6.2026, jolloin myös ehdotettujen lakien olisi tultava voimaan, jotta Suomi pystyy soveltamaan EU-säädöksiä täysimääräisesti.