



Eduskunnan lakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 24.4.2026

HE 52/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien 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 kumotavaksi ehdotetuista säännöksistä.

Paktin säädöksiin sisältyy kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan myös uutta kansallista lainsäädäntöä ja voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Kansallista liikkumavaraa sisältyy esimerkiksi maksuttoman oikeusavun antamiseen hallintomenettelyssä sekä muutoksenhakuun.

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.

3. Keskeiset ehdotukset oikeusturvaan, oikeusapuun ja muutoksenhakuun

Oikeusturvasta yleisesti

Esityksessä ei ehdoteta sellaisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat olennaisesti henkilön oikeuteen saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeuteen saada päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. EU-lainsäädäntö edellyttää, että kaikki Suomessa tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset käsitellään ja jos Suomi on vastuussa hakemuksen tutkinnasta, myös tutkitaan Suomessa. Päätöksistä saa pääsääntöisesti myös valittaa. Oikeusturvan kokonaisuuteen tehtävät merkittävimmät muutokset liittyvät erityisesti lyhentyviin valitusaikoihin sekä oikeusavun rajaamisen hallintovaiheessa vain välttämättömiin toimenpiteisiin. Muutoksista huolimatta oikeusturvan on esityksessä katsottu olevan riittävää.



Uutena esitettävä valituskielto koskee sellaista tilannetta, jossa kansainvälinen suojelu on poistettu, koska henkilö on itse luopunut kansainvälisen suojelun asemastaan, hän on saanut jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden taikka saa myöhemmin jonkin toisen jäsenvaltion myöntämänä kansainvälistä suojelua. Näissä on kyse hyvin yksiselitteisistä perusteista poistamiselle, eikä kansainvälisen suojelun poistaminen näissä tilanteissa johda oikeudenloukkauksiin tai palautuskiellon rikkomiseen. Kyse on hakija-aloitteisesta toimesta tai tilanteesta, jossa hakija saa suojelua toisesta EU-jäsenvaltiosta taikka jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden. Henkilöllä on oltava oikeus itse päättää luopua kansainvälistä suojelua koskevasta asemastaan. Viranomaisen on tässä tilanteessa oltava varma, että kyse on yksiselitteisesti luopumisesta. Kansainvälisen suojelun saaminen useassa eri valtiossa, ja erityisesti EU-jäsenvaltiossa, tai kansainvälisen suojelun antaminen unionin kansalaiselle ei myöskään ole EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän tarkoitus.

Oikeusapu ja maksuton oikeudellinen neuvonta

Hakijalla on oikeus hallinnollisen menettelyn aikana pyytää menettelyasetuksen (2024/1348) ja hallinta-asetuksen (2024/1351) mukaista maksutonta oikeudellista neuvontaa, jota on järjestettävä hänelle viimeistään hakemuksen rekisteröinnin jälkeen ja ennen hakemuksen jättämistä. Hakemuksen jättämisellä tarkoitetaan menettelyn vaihetta, jolloin hakija kertoo perusteensa hakemukselleen ja esittää siihen liittyvät mahdolliset todisteet. Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto antaisi hakijoille tätä maksutonta oikeudellista neuvontaa, jonka tarkoituksena on antaa hakijalle 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 myöntämisestä ja vastuunmäärittämisestä koskevilla menettelyillä vain sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat *välttämättömiä*. Oikeusapulain mukaisen tarvearvioinnin sijaan tehtäisiin kyseisissä menettelyissä välttämättömyysarviointi. Rajauksesta ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislain 9 §:ssä. 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 määräaikoja valituksen tekemiselle asetuksissa vahvistettujen määräaikojen puitteissa. Uusista valitusajoista ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislaissa 190 c ja 190 d §:ssä.

Esityksessä ehdotetaan, että tietyissä nopeissa menettelyissä, joissa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle hylätyn hakemuksen muutoksenhaun ajaksi, tulisi valitus tehdä kymmenen 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 säilyttämistä näissä 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.

Sekä menettely- että hallinta-asetuksessa 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. Erillistä täytäntöönpanon kieltämistä koskevaa hakemusta ei siis 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. Vastuunmäärittämismenettelyssä tehtävään siirtopäätökseen liittyy edelleen täytäntöönpanoa koskeva hakemus, koska siirtopäätöksessä on tosiasiallisesti kyse hakijan poistamisesta maasta.

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa säädettävän, että sekä siirtopäätöksen 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 veloitteen. Hallinta-asetuksen mukaan määräaika ei saa olla pidempi kuin valituksen tekemiselle säädetty määräaika, joten ehdotettu aika täyttäisi myös hallinta-asetuksessa säädetyt edellytykset. Ehdotetut ajat olisivat samat kuin voimassa olevassa ulkomaalaislain 198 b §:ssä täytäntöönpanoa koskevasta hakemuksesta on säädetty.

Oikeusturvan toteutuminen ja muutoksenhaun tehokkuus huomioiden kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän ottamalla käyttöön lähes kaikissa asioissa pisimmät mahdolliset valitusajat. Hallinta-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 erityisesti tuomioistuimen riippumattomaan asemaan ja hakijan oikeusturvaan.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislain 193 a §:ssä kolme eri käsittelyaikaa 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. Menettelyasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot jakavat rajamenettelyn 12 viikon määräajan



kansallisessa lainsäädännössään hallintomenettelyn ja muutoksenhaun välillä. Ehdotettu säännöksen muotoilu mahdollistaisi kaiken 12 viikosta jäljellä olevan ajan hyödyntämisen hallinto-oikeudessa.

Toinen ehdotettava käsittelyaika liittyy sellaisiin nopeissa menettelyissä tehtyihin päätöksiin, joiden jälkeen hakijalla ei olisi automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi. Hallinto-oikeuden tulisi näissä tapauksissa 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. Tilastojen perusteella vain noin 10 prosentissa tapauksista täytäntöönpano on aiemmin kielletty hallinto-oikeudessa.

Kaikissa muissa kansainvälisen suojelun 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 maahanmuuttolakiasta tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamisesta. Myös kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen kanssa samassa tehtyä palauttamispäätöstä koskeva valitus tulisi menettelyasetuksen mukaan käsitellä samoja oikeudenkäyntimenettelyjä noudattaen ja samoissa määräajoissa. Suomen alueelle jäämistä koskevasta hakemuksesta päättämiseen esitetään hallinto-oikeudelle seitsemän päivän määräaika. Tähän määräaikaan sisältyisi viisi arkipäivää. Aika olisi sama kuin voimassa olevassa ulkomaalaislaissa on täytäntöönpanokieltoa koskevalle hakemukselle säädetty.

Hallinto-asetuksen mukaisen vastuuvaltion määrittämistä koskevan menettelyn osalta hallinto-oikeuden käsittelyaika, yksi kuukausi, säädetään suoraan asetuksessa. Myös siirtopäätöstä koskevaan 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. Tuomioistuimen riippumattomuus on pyritty varmistamaan säännöksen muotoilulla, joka mahdollistaa myös käsittelyaikojen ylitykset.

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sekä tuomioistuimen kokoonpanot

Esityksessä ehdotetaan muutettavan myös kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä koskevaa ulkomaalaislain 193 §:ää. Muutos johtuisi pääosin siitä, että pykälän sanamuoto ei enää vastaa Maahanmuuttoviraston organisaatiota. Muutoksella tehtäisiin pykälään myös pakottavat säädöksiä johtuvat terminologiset täsmennykset ja viittaukset.

Pykälässä käytettäisiin voimassa olevassa pykälässä käytetyn termin, Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alue, sijaan termiä Maahanmuuttoviraston toimialue. 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 lausunnossa edellyttänyt (LaVM 15/2016 vp). 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.

Myös hallinto-oikeuslain sekä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain tuomioistuimen kokoonpanoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia, jotta paktin soveltamisen alettuakin kansainvälistä suojelua koskevia asioita voitaisiin hallintotuomioistuimissa käsitellä samoissa kokoonpanoissa kuin voimassa olevien lakien mukaan.

4. Lopuksi

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