

Eduskunta
Lakivaliokunta

Eduskunnan lakivaliokunnan pyyntö toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto koskien HE 52/2026

Asiantuntijakuuleminen ja kirjallinen asiantuntijalausunto: HE 52/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi. Kirjallisen ja suullisen kuulemisen teemana on ilmoitettu oikeusturva, oikeusapu ja muutoksenhaku.

Tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena Tuomioistuinvirasto antaa lausunnon laissa säädettyjen perustehtäviensä mukaisesti ehdotettujen muutosten mahdollisista vaikutuksista tuomioistuinlaitoksen resursseihin, tietojärjestelmiin tai toimitiloihin.

Hallinto-oikeuksien resurssit turvattava

Tuomioistuinlaitoksen osuus valtion menoista on vain vajaa puoli prosenttia. Kysymys on valtiontalouden näkökulmasta pienestä menoerästä suhteessa tuomioistuimien toiminnan yhteiskunnalliseen merkitykseen.

Kireässä taloustilanteessa on kriittistä, että julkiset varat suunnataan välttämättömiin ja yhteiskunnan kannalta keskeisiin tehtäviin. Hallinto-oikeuksien toiminnan hidastumisella olisi merkittävä vaikutus koko yhteiskuntaan. Tuomioistuinlaitoksen toimintamenoihin kohdistuvat säästöt aiheuttavat toteutuessaan väistämättä käsittelyaikojen aiempaakin pidempää viivettä myös hallinto-oikeuksissa. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että investointihankkeisiin liittyvät asiat seisovat. Käsittelyaikojen venyminen on tietysti ensisijaisesti ongelma oikeutta hakeville yksilöille ja yhteisöille. Yhteiskunnallinen luottamus, talouskasvu ja sisäinen turvallisuus edellyttävät riittäviä resursseja myös hallinto-oikeuksiin.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että maahanmuuttoon liittyvien lainsäädäntömuutosten tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että hallinto-oikeuksille voidaan varmistaa riittävät resurssit näiden asioiden nopeaan käsittelyyn. Tuomioistuinvirasto ei pidä mahdollisena, että esityksen kustannukset tultaisiin hallinto-oikeuksien osalta kattamaan EU-

23.4.2026
TIV/604/2026

rahoitusta hyödyntämällä, tuomioistuinlaitoksen kehysrahoituksen rajoissa ja toimintaa tehostamalla.

Oikeusturva

Tuomioistuinvirasto pitää hyvänä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa on otettu huomioon valittajien oikeusturvan kannalta kriittinen lausuntopalaute oikeusavun ja valitusaikojen osalta.

Julkisin varoin kustannettavan oikeusavun osalta esityksessä on ehdotettu, että mahdollisuus oikeusapuun säilyy kaikilla, mutta oikeusapu rajataan kattamaan vain välttämättömät oikeusavustajan toimenpiteet. Oikeuskäytäntö tulee näyttämään jatkossa, mikä vaikutus oikeusavun rajaamisella on hakijan oikeusturvaan.

Muutoksenhaku

Tuomioistuinten määräaikoja koskevaa ulkomaalaislain 193 a §:ää on täsmennetty jatkovalmistelussa. Edelleen esityksessä kuitenkin ehdotetaan menettelyasetuksessa säädetyn veloitteen mukaisesti säädettävän hallinto-oikeuksille käsittelyajat, joiden kuluessa hallinto-oikeuksien tulee pyrkiä käsittelemään kansainvälistä suojelua koskevat valitukset. Lisäksi hallinto-asetuksessa on suoraan sovellettavana säädetty tuomioistuimille kuukauden määräaika 43 artiklan 3 kohdan 4 alakohdan tilanteessa.

Esityksessä ehdotetaan säädettävän ulkomaalaislakiin kolme eri määräaikaa sen mukaisesti, missä menettelyssä päätös hakemukselle on tehty. Arvioitaessa ehdotuksessa esitettyjen määräaikojen pituuksia, Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt lähtökohtana, että riippumattomille tuomioistuimille ei tulisi asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle. Nyt ehdotetut tuomioistuinten lakisääteiset tavoitteelliseksi määritellyt määräajat (pl rajamenettely) on Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan määriteltävä Maahanmuuttovirastolle menettelyasetuksessa määriteltujen määräaikojen perusteella. Hallintoviranomaisen toiminnan rinnastaminen oikeusturvaa antavien tuomioistuinten toimintaan ei ole omiaan lisäämään luottamusta tuomioistuinlaitoksen riippumattomaan toimintaan. Pakti mahdollistaa rajamenettelyä lukuun ottamatta väljempien määräaikojen asettamisen, joten määräajat tulisi asettaa siten, että riippumattomat tuomioistuimet voivat käyttää niille perustuslaissa säädettyä tuomiovaltaa oikeusturvan antamiseen eikä tavoitteellisten määräaikojen noudattamisesta aiheudu tuomioistuimille kohtuutonta työtaakkaa.

Muutoksenhaun määriin vaikuttavat oleellisesti turvapaikkahakemusten määrien kehitys. On otettava huomioon, että nykytilanteessakin turvapaikka-asioiden asiamäärät ovat vaihdelleet paljon. Turvapaikka-asioita koskevien valitusten määrät hallinto-oikeuksiin ovat lisääntyneet vuoden 2025 ja alkuvuoden 2026 aikana, koska Maahanmuuttovirastossa on purettu hakemusruuhkaa ennen paktin säädösten soveltamisen alkamista. Hallinto-oikeuksissa ei ole pystytty varautumaan Maahanmuuttoviraston saamien lisäresurssien aiheuttamaan valitusmäärien kasvuun ja tämä voi johtaa siihen, että vanhempien valitusten, joihin ei sovelleta paktin ja sen myötä ehdotettuja ulkomaalaislain säännöksiä, käsittely venyisi, mitä voidaan pitää yhtäläisen oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallisena.

23.4.2026
TIV/604/2026

Yleisesti voidaan todeta, että hallinto-oikeuksiin saapuvien asioiden määrät ovat viime vuosina olleet kasvussa. Hallinto-oikeuksissa käsitellään nykyisellään jopa 370 eri asiaryhmään luokiteltuja asioita, joista yli puolet on jo tällä hetkellä lakisääteisesti kiireellisiä. Tuomioistuinvirasto tuo esille, että eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiireellisten asioiden käsittelystä hallinto-oikeuksissa antamassaan ratkaisussa 6.2.2023 EOAK/8164/2020 todennut käsityksensä, että eri laeissa olevien kiireellisyysäännösten yhteisvaikutusta hallinto-oikeuksien toimintaan, tulisi jatkossa kunkin yksittäisen lain ja lainmuutoksen kohdalla arvioida aikaisempaa tarkemmin ottaen huomioon myös se, että yhden asiaryhmän säätäminen kiireelliseksi saattaa vaikuttaa kaikkiin muihin asioihin hallinto-oikeuksien soveltamassa kiireellisyyshierarkiassa ja joka tapauksessa viivyttää muiden kuin kiireelliseksi säädettyjen asioiden käsittelyä. Hyvän lainvalmistelun toimintatapojen noudattaminen edellyttää eduskunnan oikeusasiamiehen käsityksen mukaan sitä, että lakien yhteisvaikutukset otetaan huomioon ja arvioidaan myös siltä osin kuin kysymys on eri lakien yhteisvaikutuksista tuomioistuimiin ja tuomioistuinten resursointiin.

Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että ehdotuksessa on tunnistettu, että hakijan oikeusturvaan voidaan vaikuttaa resursoimalla hallinto-oikeuksia riittävällä tavalla. Esityksessä kuitenkin todetaan, että henkilöstölisäykset pyritään kattamaan sekä EU-rahoituksella että virastojen kehysrahoituksen rajoissa ja toimintaa tehostamalla. Pysyvät taloudelliset vaikutukset tulevat tarkentumaan paktin voimaantumisen jälkeen vuosina 2027 ja 2028, kun uudet prosessit ja menettelyt on otettu käyttöön. Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimilla on lakiin perustuva velvollisuus käsitellä kaikki tuomioistuimiin saapuvat asiat, eikä tuomioistuimilla ole mahdollisuutta oman harkintansa mukaan luopua joistakin tehtävistään. Mahdollisuuksia toiminnan tehostamiseen rajoittaa olennaisesti, että asioiden käsittelemisessä ja ratkaisemisessa noudatettava menettely on määritelty varsin yksityiskohtaisesti lainsäädännössä. Edelleen tuomioistuinlaitoksen henkilöstöresurssin tarve on pysyvä eikä sen osalta ole mahdollista hyödyntää tilapäistä, projektiluontoista EU-rahoitusta. Tuomioistuinvirasto korostaa, että nyt esitetyt lakisääteiset tavoitemääräajat ovat tuomioistuimille uusia ja niiden noudattaminen edellyttää tuomioistuinten riittävää resursointia lisärahoituksen turvin.

Resurssitarpeesta on esitetty arvio, joka on vahvasti riippuvainen asiamäärien kehityksestä tuomioistuimissa. Arviot tuomioistuinten resurssitarpeesta ovat perustuneet Tuomioistuinviraston hallinto-oikeuksilta koostamiin arvioihin valmisteluvaiheessa esitetyistä määräajoista. Tuomioistuinvirasto toteaa, että taloudellisissa vaikutuksissa on arvioitu yksinomaan siinä ehdotettujen määräaikaisten vaikutus hallinto-oikeuksien toimintaan. Hallituksen esitykseen kirjatusta vuonna 2024 vastaanottotoimintaa koskevien valitusten lukumäärästä ei ole mahdollista luotettavasti ennustaa, miten ehdotuksella tavoiteltavat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäisy ja turvapaikkapolitiikan tiukentaminen yhdessä kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistamisen kanssa vaikuttaa valitusten määrään uusissa asiaryhmissä. Asiamäärien ja käsittelyaikaisten kehitykseen on tarve kiinnittää huomiota myös lainsäädännön voimaantumisen jälkeen ja resurssipäätöksissä on otettava huomioon lisääntynyt työmäärä.

Tuomioistuinvirasto on valmisteluvaiheessa tuonut esille myös sen seikan, että käsittelyaikaisten venyminen yli laissa säädettyjen tavoitemääräaikaisten johtaa oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämistä koskevien vaatimusten ja valtion varoista

23.4.2026
TIV/604/2026

maksettavien hyvitysten määrän lisääntymiseen, mikä tarkoittaa entisestään lisääntyvää työmäärää hallintotuomioistuimissa, kasvavia kustannuksia ja toisaalta sitä, että tältä osin tuomioistuinlaitoksen tulostavoitteita ei tätä koskien saavutettaisi, jos viivästyshyvitysten määrä kasvaisi.

Säädettävien käsittelyaikojen on esityksessä arvioitu lisäävän merkittävästi kustannuksia hallinto-oikeuksissa. Ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutusta myös hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmään ja työn organisointiin. Hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmässä ei ole nyt ehdotetun kaltaisten tavoitteellisten käsittelyaikojen seurantaan valmiita työkaluja.

Oikeusrekisterikeskus on omassa lausunnossaan todennut, että ORK:lle aiheutuu rikos- ja sakkorekisterijärjestelmien sekä viranomaisportaalien muutoksista yhteensä 102 000 euron kustannukset. Tuomioistuinvirasto toteaa, että erillisrahoituksen turvaaminen ORK:lle toteutusta varten on tärkeää, etteivät kustannukset vyöry tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksesta katettavaksi.

Lopuksi ehdotetuista muutoksista forum-sääntelyyn

Tuomioistuimen toimivallan määräytyminen viranomaisen työjärjestyksen perusteella on kyseenalaista ja forumsääntelyä olisi tullut tältä osin arvioida nyt ehdotettua laajemmin uudelleen. Kun otetaan huomioon, että tuomioistuimen toimivallan on perustuttava lakiin, Tuomioistuinvirasto katsoo, että sääntämisjärjestysperusteluissa olisi tullut arvioida sekä PL 21 §:n että tuomioistuinten riippumattomuuden turvaavan PL 3 §:n 3 momentin suhdetta forum-sääntelyyn, jossa toimialueille sijoitettavasta henkilöstöstä voitaisiin nykytyöjärjestyksen mukaisesti määrätä virkamiespäätöksiin.

Erityisasiantuntija

Elina Halimaa

