

Erityisasiantuntija Tuomas Lihr

Eduskunnan lakivaliokunnalle

23.4.2026

Oikeusministeriön lausunto lakivaliokunnalle: hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026 vp)

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa seuraavista teemoista: oikeusturva, oikeusapu ja muutoksenhaku. Oikeusministeriö lausuu asiassa kunnioittavasti seuraavan.

1 Kansainvälistä suojelua koskevan asian käsitteleminen hallintotuomioistuimessa

Menettelyasetuksen 69 artiklan mukaan rajoittamatta muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa, jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin tutkii päätökset 67 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Menettelyasetuksessa on säännöksiä myös valituksen käsittelyyn tuomioistuimessa (67 artiklan 3–6 kohta). Nämä koskevat velvollisuutta tutkia tapaus ex-nunc, tulkkausta ja kääntämistä sekä asiakirjojen vastaanottamista.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 193 a §:ään ehdotetaan hallinto-oikeudelle kolmea eri käsittelyaikaa riippuen menettelystä, jota Maahanmuuttoviraston tutkinnassa on sovellettu. Pykälän 1 momentin johdantokappaleen mukaan hallinto-oikeuden olisi pyrittävä ratkaisemaan valitus säädetyissä määräajoissa. Muotoilu liittyy perustelujen mukaan tuomioistuimen riippumattomaan asemaan ja hakijan oikeusturvaan.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että sen lausuntovaiheen kantoja käsittelyajoista on pyritty huomiomaan hallituksen esityksessä. Lisäksi oikeusministeriö pitää myönteisenä, että tuomioistuimille säädetyt määräajat ovat tavoitteellisia. Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna lähtökohtana sitä,

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

että sikäli kuin EU-lainsäädännöstä seuraa velvollisuus säätää tuomioistuimille käsittelyn määräaikoja, niin määräajat säädetään tavoitteellisiksi, jos kansallinen liikkumavara sen suinkin mahdollistaa.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin lakivaliokunnan huomiota valtiosääntöön liittyviin lähtökohtiin. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaika valitusasian ratkaisemiselle (ks. PeVL 15/2021 vp, kappale 11, PeVL 2/2021 vp, kappale 22, PeVL 8/2018 vp, s. 5). Tämä on merkityksellistä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:ssä turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 4/2004 vp, s. 12).

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Lainkäytön joutuisuuden tavoite seuraa siten jo perustuslaista. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että nykyisin toteutuneita käsittelyaikoja kireämmistä määräajoista säätäminen ilman riittävien lisäresurssien osoittamista tuomioistuimille tarkoittaisi sitä, että hallintotuomioistuimissa käsiteltävien muiden asioiden käsittelyajat tulevat pitkittymään tavalla, jota tulisi arvioida perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu tarkoittaisi muiden asioiden ohella myös kiireellisinä käsiteltäväksi säädettyjen asioiden, kuten eräiden lastensuojeluasioista tehtyjen valitusten, yhteiskunnallisesti merkittävien asemakaavaa koskevien valitusten, vientilupia koskevien valitusten sekä virkasuhteen irtisanomista ja purkamista koskevien valitusten käsittelyaikojen pidentymistä entisestään. Esityksessä tuleekin arvioida, miten ehdotetuista käsittelyajoista säätäminen vaikuttaa perustuslain 21 §:n viivytyksettömyysvaatimuksen toteutumiseen muiden asiaryhmien osalta.

Käsittelyn viivytyksettömyyden vastapainona perustuslain 21 §:ssä on säädetty siitä, että kukin asia tulee käsitellä asianmukaisesti. Viimeksi mainittu edellyttää sitä, että hallintotuomioistuin pystyy huolehtimaan kulloinkin käsillä olevan asian selvittämisestä ja että esimerkiksi päätösharkinnalle jää riittävästi aikaa. Tätä edellyttää myös se, että oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu useissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa ja että myös menettelyasetuksen 69 artiklassa säädetään, että määräajoilla ei saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Jos käsittelyajoista on joissain asioissa esimerkiksi EU-oikeuden täytäntöönpanon vuoksi välttämätöntä säätää, on lainvalmistelussa siten huolehdittava siitä, että sääntely on tuomiovallan asianmukaisen käytön ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta riittävän joustavaa ja määräajat sellaisia, että ne voidaan edellä mainittuja oikeushyviä vaarantamatta saavuttaa käytännössä. Nyt ehdotettujen määräaikojen hyväksyttävyys näistä näkökulmista ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole selvää.

2 Oikeusapu hallintomenettelyssä

Ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin oikeusapuun kuuluvista toimenpiteistä menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämisestä sekä hallinto-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisestä koskevissa hallintomenettelyissä. Näissä oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat välttämättömiä huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan.

Voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n mukaan kansainvälistä suojelua hakevan on oikeus saada oikeusapua sekä hallintomenettelyssä että tuomioistuinvaiheessa oikeusapulain mukaisesti.

Esimiehen mukaisen erityisesti muutoksenhaun nopeutumisesta johtuvan yksilöllisen oikeudellisen avun nopea tarve olisi mahdollista turvata järjestämällä julkisen oikeusavun päivystys. Päivystyksellä turvataan asiakkaalle avustajan saatavuus myös virka-ajan ulkopuolella ja toimiva viranomaisyhteistyö eri tahojen kanssa. Oikeusministeriö esitti tähän myös lisärahoitusta kehusehdotuksessaan.

3 Neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolo

Esimiehen 1. lakiehdotuksen 16 i §:n mukaan neuvontaa tai neuvonantoa tarjoavien järjestöjen tulisi pyytää lupaa olla läsnä seulonnassa tai seulontapaikassa. Luvan myöntäisi rajanylityspaikan esimies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies, päällystöön kuuluva poliisimies tai tullitoimipaikan esimiehenä toimiva tullimies.

Seulonta-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana. Jäsenvaltiot voivat artiklan perusteella kansallisesti säätää tämän oikeuden rajoittamisesta sillä edellytyksellä, että rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnoinnin kannalta. Pääsyä ei saa rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi.

Seulonta-asetuksen sanamuodosta on pääteltävissä, että sillä ensisijaisesti pyritään turvaamaan kyseisten organisaatioiden ja henkilöiden pääsy seulonnan kohteena olevien luokse, ja että rajoitukset tulevat kyseeseen, jos asetuksessa mainitut edellytykset täyttyvät. Ehdotetussa 16 i §:ssä neuvonantajien järjestöjen oikeus edellyttäisi lupaa. Luvan käsittelylle ei ole määritelty muotoa tai määräaika. Lisäksi lakiehdotuksen 191 § 1 mom. 9. kohdan mukaan luvan epäämisestä ei saisi valittaa. Esimerkiksi seulonta-aikojen lyhyestä kestosta johtuen järjestöjen pääsy seulonnan kohteiden luokse voi käydä mahdottomaksi, jos päätös viipyy. Perusteluiden mukaan säännöksen tarkoitus on rajoittaa seulonnan alkuvaiheessa neuvontajärjestöjen ja -henkilöiden fyysistä läsnäoloa seulontapaikalla tiloissa, jotka on varattu seulontaviranomaisten tehtävien hoitoon.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely jää liian väljäksi ja mahdollistaisi jopa seulonta-asetuksen vastaiset tulkinnat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyä tulee jatkovalmistelussa kehittää siten, että varmistutaan sen olevan sopusoinnussa seulonta-asetuksen kanssa.

4 Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskeissa asioissa

Esityksen 1. lakiehdotuksen 193 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annettaisiin Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Maahanmuuttovirasto ja Tuomioistuinvirasto tekisivät yhteistyötä Maahanmuuttoviraston päättäessä toimialueista ja muista muutoksenhakuun ja tuomioistuinten toimintaan vaikuttavista asioista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimet ovat perustuslain 3 §:ssäkin säädetyn mukaisesti riippumattomia ja perustuslain 21 §:n mukaan niiden toimivallan tulee perustua lakiin, ja pitää tärkeänä ehdotetun foorum-sääntelyn yhteensopivuuden arviointia perustuslain 3 § ja 21 §:n kannalta.

5 Toimeenpanon määrärahat

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säädöspaketin toimeenpano lisää toimeenpanoviranomaisten työmäärää oikeusministeriön hallinnonalalla. Oikeusministeriön tammikuussa 2026 antama kehusehdotus julkisen talouden suunnitelmaan 2027–2030 sisältää hallituksen esityksen taloudellisia vaikutuksia vastaavasti lisämäärärahatarpeet tuomioistuimissa (2,9 milj. euroa) ja Oikeuspalveluvirastossa (1,9 milj. euroa) sekä yhdenvertaisuusvaltuutetun uuden tehtävän käynnistämiseen 90 000 euroa. Valtiovarainministeriön helmikuussa 2026 antama ehdotus valtiontalouden kehyksiksi ei sisältänyt pakkien toimeenpanon rahoittamista oikeusministeriön pääluokassa. Määrärahoista päätetään osana valtiontalouden kehyspäätöstä julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2027–2030. Suunnitelma annetaan selontekona eduskunnan käsiteltäväksi 30.4.2026.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssitarpeet

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun resurssitarpeet on syytä arvioida nykyistä tarkemmin. Esityksessä puhutaan monikossa resurssitarpeista ja todetaan, että tehtävän luonne edellyttää riittävää henkilöstöä, mutta konkreettisesti mainitaan pelkästään käynnistymisvaiheessa tarvittava yhden henkilötyövuoden lisäys. Kysymys on laaja-alaisesta ja uudesta lakisäätteisestä tehtävästä yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Mainittuja toimeenpanotehtävien vaatimia resursseja käynnistysvaiheen jälkeen ei sisällytetty tammikuussa 2026 annettuun kehusehdotukseen, vaan niiden tarkastelu on tarkoituksenmukaisempaa tehdä myöhemmin siirryttäessä käynnistysvaiheesta seuraavaan

vaiheeseen. Pysyvät resurssivaikutukset ovat suuremmat kuin käynnistämisvaiheeseen ajateltu yhden henkilötövuoden resurssivaikutus. Pienelle viranomaistoimijalle kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulle kaavaillut uudet tehtävät ovat vaikeasti toimeenpantavissa ilman lisäresursointia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut sen tarvitsevan tehtävän hoitamiseksi vuoteen 2027 mennessä viiden henkilötövuoden lisäyksen.

Esityksen mukaan perusoikeusseurantamekanismin toiminnan käynnistyttyä voidaan arvioida pysyväiskustannuksia ja niiden tarvetta paremmin. Lisäksi perusoikeuksien seurantamekanismille on mahdollista hakea ja saada myös rahoitusta EU-rahastoista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pysyväiskustannukset tulisi arvioida valiokuntatyöskentelyn aikana. EU-rahoituksen osalta oikeusministeriön käsityksen mukaan EU:n sisäasioiden rahaston BMVI-instrumentista (Rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline) voi hakea toiminnan käynnistämiseen rahoitusta yhden henkilötövuoden verran. On selvää, ettei se riitä yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävän resursointiin. Suomessa EU:n sisäasioiden rahastojen hallintoviranomainen on sisäministeriö, joka tietää asiasta enemmän.