

Teuvo Pohjolainen

29.4.2026

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi (HE 52/2026)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi suurta joukkoa lakeja, jonka tarkoituksena on tehdä EU:n uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa edellytetyt muutokset kansalliseen lainsäädäntöön.

Koska suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia EU:n asetuksia, niiden osalta päällekkäinen kansallinen lainsäädäntö kumottaisiin. Kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta säädettäisiin uutta kansallista lainsäädäntöä ja muutettaisiin voimassa olevaa. Liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Suurin osa ehdotetuista säädösmuutoksista kohdistuisi ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin.

Esityksen mukaan Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja suojelupoliisi olisivat niin sanotun seulonta-asetuksen mukaisia seulontaviranomaisia. Maahanmuuttovirastolle tulisi uusia tehtäviä, kun hakija jättäisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen Maahanmuuttovirastolle, joka myös antaisi sitä ennen maksutonta oikeudellista neuvontaa hakijalle. Muutoksenhaun pääasialliset muutokset liittyisivät tiettyjen kansainvälistä suojelua koskevien päätösten valitusaikojen lyhentämiseen ja hallinto-oikeuksien käsittelyaikojen säätämiseen. Vastaanoton muutokset liittyisivät vastaanottopalvelujen rajaamiseen, rajoittamiseen ja peruuttamiseen sekä vastaanottopalvelujen asiakkaan tunnistautumiseen ja liikkumisvapauden rajoittamiseen. Myös ilman huoltajaa olevien alaikäisten hakijoiden edustajajärjestelmä uudistettaisiin.

Kansallista liikkumavaraa käytettäisiin yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan sisältäen myös kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen.

Esitykseen sisältyvät laajat säätämisyjärjestysperustelut, joiden mukaan esityksen kannalta olennaisia perustuslain säännöksiä ovat ainakin tuomioistuimen riippumattomuutta koskeva 3 §:n 3 momentti, yhdenvertaisuutta koskeva 6 §, henkilökohtaista vapautta koskeva 7 §, liikkumisvapautta ja palautuskieltoa koskeva 9 §, yksityiselämän suojaa koskeva 10 §, sivistyksellisiä oikeuksia koskeva 16 §, oikeutta työhön koskeva 18 §, oikeutta sosiaaliturvaan koskeva 19 §, oikeusturvaa koskeva 21 §, perusoikeuksien turvaamista koskeva 22 § sekä hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva 124 §.

Koska on kyse EU-säädösten täytäntöönpanosta, ehdotettua kansallista lakia on arvioitu myös EU:n perusoikeuskirjan velvoitteiden kannalta. Sen keskeisimpiä artikloja ehdotetun osalta ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

Hallituksen esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esityksessä ehdotetaan useisiin perusoikeuksiin liittyvää uutta sääntelyä, hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetäisiin

perustuslakivaliokunnan lausunto ainakin oikeusturvan kokonaisuudesta, sisältäen lyhenevät valitusajat, hallinto-oikeuden käsittelyajat, valituskiellot, sekä neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolon rajoittamisen seuloonassa suhteessa PL 21 §:ään; hallinto-oikeuksien käsittelyajoista suhteessa PL 3 §:ään; poikkeuksista oikeuteen oleskella Suomessa kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen käsittelyn ajan ja niiden suhteesta PL 9 §:n 4 momenttiin; uusista liikkumisvapauden rajoittamista koskevista toimista, sisältäen seuloonnan teknisen valvonnan, suhteessa PL 9 §:ään sekä uusista vastaanoton rajoitustoimista, sisältäen vastaanottorahan alentamisen ja vastaanottopalveluiden peruuttamisen, suhteessa PL 19 §:n 1 momenttiin.

2 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta on useaan kertaan todennut, perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 33/2012 vp, PeVL 68/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 24/2016 vp, s. 3).

Esitykseen sisältyvät oikeusturvaa koskevat muutokset ovat pääsääntöisesti vähäisiä poikkeuksia oikeusturvaan, eivätkä siten muuta oikeusturvan takeita pääsääntönä (vrt. em. PeVL 24/2016 vp). Kansainvälisen suojelun hakijan osalta ehdotetut muutokset ovat laajimmat. Siihen liittyvät oikeusturvan kokonaisuuteen sisältyvät ehdotetut valitusajat, oikeusavun saaminen sekä tuomioistuimen käsittelyaikasäännökset. Näistä erityisesti lyhentyvien valitusaikojen sekä oikeusavun rajaamisen hallintovaiheessa vain välttämättömiin toimenpiteisiin voidaan arvioida olevan merkityksellisimmät oikeusturvan kannalta. Valitusaikojen ehdotetaan kuitenkin olevan lähes kaikissa asiaryhmissä asetusten mahdollistamat pisimmät ajat. Tässä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on siten otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Valitusaikojen riittävyyden osalta hakijan kannalta merkitystä on kuitenkin sillä, onko hänellä tosiasiallisesti mahdollisuus valmistella valitus (mm. PeVL 2/2021 vp, kappale 20,

PeVL 15/2021 vp, kappale 10). Keskeiseksi oikeusturvan säilymisen kannalta nousee tällöin riittävän ja oikea-aikaisen oikeusavun saaminen.

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on säädettävä lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 21/2011 vp, s. 2 ja PeVL 20/2005 vp, s. 8). Muutoksenhakukielto on aina perusteltava hallituksen esityksessä (PeVL 10/2012 vp, s. 7) ja arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaalaislain 191 §:n 2 momentissa säädettäisiin valituskiellosta kansainväliselle suojelulle, jos henkilö itse yksiselitteisesti luopuu kansainvälisen suojelun asemastaan, hän on saanut jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden taikka saa myöhemmin jonkin toisen jäsenvaltion myöntämänä kansainvälistä suojelua. Kyse olisi siten hyvin rajatuista, lailla säädetyistä tilanteista, joista ei olisi valitusoikeutta. Kyse olisi myös hyvin tarkkarajaisista ja täsmällisesti määritellyistä tilanteista, eikä suojelun poistaminen näissä tilanteissa johtaisi oikeudenloukkauksiin tai palautuskiellon rikkomiseen.

Katson, että esitykseen liittyvät oikeusturvaan liittyvät muutokset ovat tarkkarajaisia, eivätkä merkitse olennaista muutosta oikeusturvan pääperiaatteeseen.

3 Välttämätön toimeentulo

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen turva on perustuslakivaliokunnan mukaan riippumaton voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä eikä se kiinnity suoraan olemassa oleviin etuusjärjestelmiin (PeVL 25/2024 vp). Perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuoto ei myöskään ota kantaa siihen, millä tavoin lainsäätäjän tulisi toteuttaa sen turvaama oikeus lainsäädäntöteknisesti. Tämä voidaan toteuttaa esimerkiksi tasamääräisillä tai harkinnanvaraisilla rahamääräisillä etuuksilla, luontaisetuuksilla tai palveluilla taikka niiden yhdistelmällä (PeVL 25/2024 vp).

Perustuslain 19 §:n 1 momentin perusteluissa viitatus yksilöllisen harkinnan soveltamisalan kannalta on perustuslakivaliokunnan mukaan merkitystä sillä, että välttämättömän toimeentulon taso voi muodostua myös voimassa olevaa toimeentulotukilaissa säädettyä tasoa alemmaksi. Tämän perustuslain 19 §:n 1 momentin 410 tarkoittaman vähimmäistason määrittely voi edellyttää yksilöllistä harkintaa, jossa arvioidaan ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistason täyttymistä (PeVL 25/2024 vp, PeVL 52/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erilainen asema muodostaa hyväksyttävän perusteen jossain määrin eriyttää toimeentulotuen ja vastaanottorahan suuruus toisistaan (PeVL 15/2023 vp, PeVL 25/2025 vp). Myös vastaanottodirektiivi nimenomaisesti sallii hakijoiden epäedullisemman kohtelun verrattuna jäsenmaan omiin kansalaisiin. Direktiivissä epäedullisemman kohtelun mahdollisuus liittyy erityisesti toimeentulon tukeen ja tilanteeseen, jossa osa tuesta annetaan osittain myös aineellisina hyödykkeinä. Kyse ei ole perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen vastaisesta mielivaltaisesta erottelusta, koska vastaanottopalvelujen saajan tilanne eroaa kunnassa asuvan henkilön tilanteesta. Erottelulle on myös hyväksyttävät perusteet. Vastaanottorahan piirissä olevat henkilöt voidaan asettaa toimeentulon osalta eri asemaan kuin henkilöt, joilla on kotikuntalaisia tarkoitettu kotikunta Suomessa.

Ehdotuksen mukaan vastaanottopalvelujen saajan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito voitaisiin turvata poikkeuksellisesti lyhytaikaisesti hyödykkein tilanteessa, jossa vastaanottojärjestelmä on kuormittunut kansainvälistä suojelua hakevien tai tilapäistä suojelua saavien suhteettoman suuren määrän tai muun poikkeuksellisen tilanteen vuoksi. Kyseessä olisi esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa vasta perustetun vastaanottokeskuksen henkilöstön päätehtävä olisi kaikkien asiakkaiden välttämättömän huolenpidon, kuten majoituksen, aterioiden ja kiireelliseen terveydenhoidon varmistaminen, eikä yksilöllisten vastaanottorahapäätösten tekeminen olisi mahdollista. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena huolehtia kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien toimeentulon turvasta järjestelykeskuksissa lyhytaikaisesti pelkästään hyödykkeinä (PeVL 18/2001 vp, PeVL 8/2005 vp, PeVL 59/2010 vp, PeVL 25/2024 vp).

Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan vastaanottoraha korvattaisiin hyödykkeillä tai maksusitoumuksilla juuri maahan tulleelta kansainvälistä suojelu hakevalta tai tilapäistä suojelua saavalta. Henkilöllä ei olisi oikeus saada vastaanottorahaa takautuvasti siltä ajalta, jona toimeentulosta huolehdittaisiin hyödykkein. Vastaanottorahan myöntämistä ei lakkautettaisi sellaiselta vastaanottopalvelujen saajalta, jolle olisi jo kertaalleen tehty vastaanottorahan myöntämistä koskeva päätös. Kyse olisi kaiken kaikkiaan lyhytaikaisesta, korkeintaan muutamia viikkoja kestävästä tilanteesta, joten en pidä ehdotuksia tältä osin ongelmallisina.

4 Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaan maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 7 § 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumisvapauden ja henkilökohtaisen vapauden rajoitusten tulee olla kussakin yksittäistapauksessa paitsi välttämättömiä, myös oikeassa suhteessa saavutettavaan tavoitteeseen nähden. (PeVL 48/2016 vp, s. 4)

Vastaanottolakiin ehdotetaan uusia säännöksiä, joita sovellettaessa rajoitettaisiin kansainvälistä suojelua hakevan perustuslain 9 §:n mukaista liikkumisvapautta. Vastaanottolakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittamisesta tietyllä selvästi rajatulle maantieteelliselle alueelle (49 §) ja säännöstä, jonka mukaan kansainvälisen suojelun hakijalle voitaisiin esittää vaatimus asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa (50 §). Ehdotukset perustuvat vastaanottodirektiiviin ja niissä käytetään direktiivissä jäsenvaltioille jätettyä kansallista liikkumavaraa.

Pääsääntö olisi edelleen, että henkilöllä ei ole oikeutta valita, missä vastaanottokeskuksessa hänen vastaanottopalvelunsa järjestetään. Lähtökohtaisesti vastaanottokeskuksen asiakkaaksi rekisteröity henkilö voi kuitenkin järjestää majoituksensa myös itse, jolloin hänellä on mahdollisuus valita asuinpaikkansa. Palveluja saadakseen henkilön tulee kuitenkin olla rekisteröityneenä hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen asiakkaaksi.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä maahanmuuttaja-aseman on katsottu vastaavan alkuperää, joka on nimenomaan mainittu perustuslain 6 §:n 2 momentissa kiellettyinä syrjintäperusteena (PeVL 55/2016, s. 4). Hyväksyttävänä perusteena ulkomaalaisten erilaiselle kohtelulle voidaan pitää sitä, että ehdotettu sääntely koskee esimerkiksi sellaisia ulkomaalaisia, joiden oleskeluoikeuden perusteita vasta selvitetään, tai joiden kohdalla pakenemisen vaaran olemassaolo on todettu. Tämä edellyttää rajoituksista vapaan liikkumisen rajoittamista.

Ehdotetun vastaanottolain 50 §:n mukaan hakijan voitaisiin vaatia asuvan määrättyssä vastaanottokeskuksessa sekä ilmoittautumaan siellä 1–4 kertaa vuorokaudessa tai olemaan läsnä tiettyinä aikoina. Ilmoittautumisvelvollisuuden tai läsnäolovelvollisuuden rajoissa hakijalla olisi mahdollisuus liikkua vapaasti vastaanottokeskuksen ulkopuolella, eikä häneen kohdistettaisi muunlaista valvontaa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausunut velvollisuudesta asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja katsonut tämän muodostavan liikkumisvapauden rajoituksen, rajoittamisedellytysten kannalta, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Samassa yhteydessä valiokunta on huomioinut asumisvelvollisuuteen liittyvän velvollisuuden ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa ja katsonut, että asumisvelvollisuuden vaikutukset saattavat muodostua sellaisiksi, että turvaamistoimi tosiasiallisesti on lähellä vapaudenmenetystä (PeVL 48/2016 vp, s.3–4). Perustuslakivaliokunta on perusoikeussäännösten uudistusta koskeneessa mietinnössään (PeVM 25/1994 vp) todennut, että mahdollisten perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin ja niiden on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, välttämättömiä sekä painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. Rajoitusten on myös oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä perusoikeusjärjestelmän valossa normatiivisesti hyväksyttäviä.

Vastaanottolakiin ehdotettava liikkumisvapauden rajoittamista koskeva sääntely on jo osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa sääntelyä. Ehdotetut muutokset perustuvat EU-sääntelyyn eikä niitä siten ole lähtökohtaisesti pidettävä mielivaltaisina. Tämä myös tarkoittaa sitä, että liikkumisvapauden rajoittamista koskeva sääntely on hyväksyttävissä EU:n perusoikeuskirjan turvaamien oikeuksien valossa.

Rajoituksista ehdotetaan säädettävän täsmällisesti laissa. Kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittaminen tietylle maantieteelliselle alueelle olisi mahdollista vain, jos se olisi tarpeen kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi. Vastaanottolain 50 §:n mukaisia, hakijan liikkumisvapautta rajoittavia toimia voitaisiin määrätä vain, jos se olisi tarpeen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä, tai hakemuksen menettelyllisten seikkojen vuoksi, jotta voidaan estää hakijaa pakenemasta. Rajoitusten tarkoituksena olisi varmistaa esimerkiksi viranomaistoimien loppuun saattaminen tilanteissa, joissa yleinen turvallisuus olisi uhattuna, tai joissa hakijan kohdalla katsottaisiin olevan pakenemisen vaara hänen hakemukseensa liittyvien, menettelyllisten seikkojen vuoksi. Rajoitustoimia ei siis voisi määrätä sattumanvaraisesti kenelle tahansa, ja niillä puututtaisiin hakijan oikeuksiin niin vähän kuin mahdollista.

Ehdotetuissa liikkumisvapauden rajoittamistoimissa olisi kyse ajallisesti selkeästi rajatuista toimista. Kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittaminen tietylle maantieteelliselle alueelle olisi voimassa, kunnes sen ei enää katsottaisi olevan tarpeen kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi, mutta kuitenkin enintään 12 kuukautta. Liikkumisvapautta rajoittaville toimille on ehdotetussa sääntelyssä asetettu selkeät edellytykset sekä niiden kestolle raamit. Näillä olisi merkitystä myös rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että myös poikkeukset liikkumisrajoituksista ovat merkityksellisiä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 44/2022 vp).