



27.4.2026

Paikan päällä kuultavana hallinto-oikeustuomari Pirita Pesonen

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Lakivaliokunnan kuulemiskokous keskiviikko 29.4.2026 klo 9.45

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

Helsingin hallinto-oikeus lausuu hallituksen esityksestä kunnioittavasti seuraavaa:

Muutoksenhaku

Määräajat valitusten käsittelylle hallinto-oikeuksissa

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. Asetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa on ulkomaalaislain 193 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdissa asetettu hallinto-oikeudelle valitusasian käsittelyyn nopeutetun menettelyn asioissa kolmen ja normaalimenettelyn asioissa kuuden kuukauden määräajat. Mainitut määräajat ovat hallinto-oikeuksien toteutuneisiin keskimääräisiin käsittelyaikoihin nähden epäsuhtaiset. Helsingin hallinto-oikeudessa kansainvälisen suojelun vuoden 2025 keskimääräiset käsittelyajat olivat nopeutetun menettelyn asioissa 3,8 kuukautta ja normaalin menettelyn asioissa 7,8 kuukautta. On otettava huomioon, että keskimääräisiin käsittelyaikoihin vaikuttavat niitä alentavasti esimerkiksi valitusten peruuttamiset ja prosessuaaliset tutkimatta jättämiset. Nykyisillä resursseilla on käytännössä mahdotonta päästä esitettyihin määräaikoihin ilman, että sillä on vaikutuksia hallinto-oikeuden muihin asiaryhmiin, joilla on myös valtion talouden ja yhteiskunnan toimivuuden kannalta olennaista merkitystä. Laissa säädettyjen määräaikojen tulisi olla sellaisia, että ne voidaan käytännössä saavuttaa.

Hallinto-oikeudella on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §:n mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että asia tulee selvitetyn. Myös päätösharkinnalle täytyy jäädä aikaa siten, että perustuslain 21 §:n mukainen asianmukainen asian käsittely on tosiasiallisesti mahdollista. Menettelyasetuksen 69 artiklassa samoista asioista säädetään toteamalla, etteivät

määräajat saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Hallituksen esityksessä näihin vaatimuksiin on vastattu käyttämällä ehdotetun uuden 193 a §:n 1 momentissa sanamuotoa ”hallinto-oikeuden on pyrittävä”. Hallinto-oikeus huomauttaa kuitenkin, että menettelyasetuksen 69 artiklan ehdottoman sanamuodon mukaan ”tuomioistuin tutkii päätökset” vahvistettujen määräaikojen kuluessa. Hallinto-oikeuden on tässä tilanteessa järjestettävä toimintansa niin, että säädetyt määräaikoja pystytään noudattamaan poikkeuksellisia perusteltavissa olevia tilanteita lukuun ottamatta. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan olisi valtion talouden ajankohtaisen tilanteen ja muiden asiaryhmien joutuisan ratkaisutoiminnan turvaamisen kannalta tarkoituksenmukaisempaa, että käsittelyajat, joissa kansallista liikkumavaraa on käytössä, olisivat realistisemmat suhteessa hallinto-oikeuksien nykyisiin käsittelyaikoihin eli pidemmät kuin kolme ja kuusi kuukautta.

Hallinto-oikeus ehdottaa, että hallituksen esityksessä tarkoitettussa ulkomaalaislain 193 a §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin kolmen sijaan kuuden kuukauden määräajasta ja 3 kohdassa kuuden sijaan 12 kuukauden määräajasta.

Valitusajat

Valitusajoina on epäsuorasti peruutetuiksi katsottujen tai nopeutetussa menettelyssä tutkittujen ja hylättyjen hakemusten osalta oikeusturvanäkökulmasta kehitetty myönteiseen suuntaan esityksen jatkovalmistelussa, kun kansallista liikkumavaraa (5–10 päivää) on ehdotettu käytettävän säätämällä uuteen ulkomaalaislain 190 c §:ään pisimmät mahdolliset valitusajat (10 päivää). On kuitenkin huomattava, että kymmenen päivän valitusajat ovat huomattavan lyhyet oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaiseen 30 päivään nähden.

Lyhyet määräajat lisäävät todennäköisesti hallinto-oikeuksille jätettäviä niin sanottuja blanco-valituksia, joissa ilmoitetaan vain valituksen kohde ja vaatimukset ja joissa vaatimusten perustelut ilmoitetaan täydennettävän myöhemmin. Blanco-valituksista seuraa aina valittajalle lähetettävä täydennyspyyntö valituksen perusteluiden ilmoittamiseksi. Täydennyspyynnöt aiheuttavat lisätyötä ja hidastavat asian käsittelyä. Selkeitä hyötyjä käsittelyn nopeuttamisen kannalta normaalia 30 päivän valitusaikaa lyhyemmistä määräajoista on kokonaisuuden kannalta vaikea osoittaa. Tähän nähden hallinto-oikeus pitäisi perusteltuna, että myös hallinto-asetuksen siirtopäätösten osalta käytettäisiin kansallinen liikkumavaran (1–3 viikkoa) täysimääräisesti nyt ehdotetun kahden viikon sijaan.

Hallinto-oikeus ehdottaa, että hallituksen esityksessä tarkoitettussa ulkomaalaislain 190 d §:n 1 momentissa säädettäisiin kahden viikon sijaan kolmen viikon määräajasta.

Hallinto-oikeuksien resurssointi

Hallinto-oikeuksien resursseissa on otettava huomioon, että rajamenettelyssä ja nopeutetussa menettelyssä käsiteltävien kansainvälistä suojelua koskevien asioiden määrä todennäköisesti moninkertaistuu nykyiseen verrattuna. Koska rajamenettely ollaan ottamassa kaikissa menettelyasetuksen sallimissa tapauksissa käyttöön, kasvaa erittäin tiukassa 12 viikon kokonaiskäsittelyajassa käsiteltävien valitusasioiden määrä huomattavasti. Paktia koskevassa

hallituksen esityksessä 52/2026 ja maasta poistamista koskevan hallituksen esityksessä 51/2026 vp ehdotettujen lakimuutosten (karkottamisasioissa muutoksenhaun automaattinen lykkäävä vaikutus poistuu) myötä myös hallinto-oikeuksille osoitettujen väliaikaismääräyspyyntöjen määrän voidaan ennakoida lisääntyvän merkittävästi, mikä vaikuttaa väistämättä ratkaisutoimintaan ja työmäärään hallinto-oikeuksissa. Jos määräajoissa on vaikeuksia pysyä asioiden oikeusvarman käsittelyn tai määrällisen kasvun takia, lisääntyy todennäköisesti myös viivästyshyvitysvaatimusten määrä, mikä osaltaan lisää työmäärää hallinto-oikeuksissa. Näin ollen pyrkimys tehokkuuteen voi johtaa tosiasiallisesti tehottomuuteen ja kasvattaa kokonaiskäsittelyaikoja. Lisäksi on huomioitava sekin mahdollisuus, että mikäli hallinto-oikeudet eivät pysty noudattamaan laissa asetettuja liian tiukkoja määräaikoja, siitä aiheutuu Suomen valtiolle mahdollisia seuraamuksia ja kustannuksia.

On odotettavissa, että muiden asiaryhmien käsittelyajat kasvavat entisestään, koska hallinto-oikeudet joutuvat keskittymään kansainvälistä suojelua koskevien asioiden ratkaisemiseen asetetuissa määräajoissa. Tämä on ongelmallista perustuslain 21 §:ssä säädetyn kaikissa asiaryhmissä oikeusturvaa hakevien asioiden viivytyksettömän käsittelyn kannalta. Turvapaikka-asioiden tehostamistoimia ei tule tehdä muiden asiaryhmien kustannuksella. Hallinto-oikeuksien resursoinnissa on lisäksi otettava huomioon paktista johtuvien muiden asiaryhmien kuten vastaanottopalveluja koskevien valitusasioiden sekä oikeusavun ratkaisupyyntöjen lisääntyminen. Valtion talouteen kohdistuu tällä hetkellä merkittävät säästöpainheet ja kehysriihessä on päätetty valtiosektoriin kohdistuvista erittäin suurista leikkauksista, jotka väistämättä tulevat uhkaamaan myös tuomioistuinlaitoksen resursseja. Uhkana on jo ennen kehysriihen päätöksiä ollut tuomioistuinlaitoksen rahoituksen merkittävä pieneneminen, vaikka tuomioistuinlaitoksen budjetti valtiontaloudessa on Suomessa aina ollut hyvin pieni kaiken kaikkiaan ja muihin Euroopan maihin verrattuna.

Käsittelyajat ovat jo nyt joissakin asiaryhmissä pitkiä johtuen asioiden laajuudesta ja laadusta sekä niiden vaatimasta asiantuntijuudesta, jota hallinto-oikeuksissa on rajallisesti. Pitkillä käsittelyajoilla voi olla myös yhteiskunnallisia vaikutuksia, jos esimerkiksi hankkeet, joilla voisi olla työllistäviä tai yritysten toiminnan kannalta muutoin merkittäviä vaikutuksia, venyvät tai jäävät kokonaan toteutumatta pitkien valitusprosessien takia. Myös kiireellisesti käsiteltäväksi säädettyissä asioissa, joissa käsittelyajat ovat tällä hetkellä kohtuullisia, pienetkin lisäykset käsittelyaikoihin voivat viedä muutoksenhaun hyödyn. Kiireellisenä käsiteltävissä muissa asioissa on valittajien tai hakijoiden oikeusturvan ja tulevaisuuden sekä inhimillisen merkityksen kannalta erittäin merkityksellisiä asioita, minkä takia niiden käsittelyajat eivät saisi huonontua kansainvälistä suojelua koskevien asioiden liian tiukkojen käsittelyaikojen takia. Näitä asioita ovat muun muassa lastensuojelua, koulukuljetusta, pakkohoitoon määräämistä, oppilaitokseen hyväksymistä ja toimeentulotukea koskevat asiat. Verotuksen ennakkoratkaisuasioilla taas on esimerkiksi usein yritysten toiminnan kannalta olennaista merkitystä.

Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen

Hallinto-oikeus pitää ongelmallisena, että ehdotetun ulkomaalaislain 193 §:n mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi jatkossakin Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä määrätyn mukaisesti. Tuomioistuimen toimivaltasääntelyn pitäisi olla selkeää, eikä sen tulisi perustua viranomaisen sisäisiin määräyksiin, joita ei ole edes saatavilla virallisista lähteistä.

Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston yhteistyövelvoite jää ehdotuksen perusteella epäselväksi. Tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta on ongelmallista, että sekä Maahanmuuttovirastolla että Tuomioistuinvirastolla on toimivalta vaikuttaa muutoksenhakuasiassa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymiseen.

Suojelupoliisin lausunnot ja oikeudellisen neuvonantajan oikeuksien laajuus

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan velvoittavan sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on annettava hakijan turvallisuusselvitetyn oikeudellisen neuvonantajan, joka toimii hakijan edustajana, tutustua hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiin tietoihin. Hallituksen esityksen mukaan useat lausunnonantajat, mukaan lukien Helsingin hallinto-oikeus, katsoivat, että menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohta edellyttää tarkempaa kuvausta siitä, miten kansallinen lainsäädäntö kykenee vastaamaan mahdollisesti uudenlaisiin menettelyvaatimuksiin. Hallituksen esityksessä kuitenkin katsottiin, ettei kyseisen säännöksen täytäntöönpano edellytä uutta sääntelyä.

Hallituksen esityksessä lähdetään ilmeisesti siitä, että menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan 2 alakohta koskisi vain niin sanottua asianosaisjulkista osaa suojelupoliisin lausunnosta. Tältä osin on viitattu unionin tuomioistuimen tuomioon C-159/21. Hallinto-oikeus toistaa jo valmisteluvaiheen lausunnossa toteamansa, että tulkintaongelmia ei voida välttää, jos näkemys siitä, että velvoittava sääntely ei aiheuta muutostarpeita kansalliseen sääntelyyn tai sen huomiioon ottamista uudella tavalla, perustuu unionin tuomioistuimen tuomioon koskien menettelydirektiivin soveltamista.

Arvioitavana tulee jatkossa olemaan menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan 2 alakohdassa säädetyn suoraan sovellettavan säännöksen perusteella, onko Maahanmuuttoviraston luovutettava Suojelupoliisin lausunnon perusteluita hakijan avustajalle siltä osin, kuin ne koskevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan tai kansainvälisen suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä tietoja tai lähteitä. Sama arviointi on myöhemmin edessä muutoksenhakutuomioistuimilla. Tämänhetkisen käytännön mukaan vain tuomioistuin on ottanut suojelupoliisilta vastaan lausunnon perustelut ja arvioinut muun muassa niiden merkitystä ja käytettyjä lähteitä asianosaisen oikeusturvan toteuttamiseksi. Hallinto-oikeuden tiedossa ei ole, että hallituksen esityksen kirjoittamisen yhteydessä olisi kuultu asiasta Suojelupoliisia ja selvitetty tarkemmin, millaisiin toimiin Suomessa olisi ryhdyttävä asetuksen mukaisen menettelyn toteuttamiseksi. Hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan kansallisesti olisi voitu arvioida, millä reunaehdoilla Suojelupoliisi on valmis edelleen antamaan lausuntoja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Nyt on riskinä, että Suojelupoliisi ei asiaa Maahanmuuttovirastossa tai myöhemmin tuomioistuimessa käsitellessä suostu enää antamaan lausuntoja peläten esimerkiksi tietolähteiden paljastumista henkilölle, jonka osalta Suojelupoliisi ei luota tietojen salassa pysymiseen. Tällä olisi luonnollista vaikutusta ratkaisun lopputulokseen niin Maahanmuuttovirastossa kuin tuomioistuimissa.

2 Oikeusapu

Ehdotetun ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua ja vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevien asioiden hallintomenettelyyn kuuluisivat jatkossa ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat välttämättömiä huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan. Tällä hetkellä voimassa olevan ulkomaalaislain 9 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaiset ovat oikeutettuja oikeusapuun siten kuin oikeusapulaissa säädetään. Oikeusapulain 5 §:n mukaan yksittäisessä asiassa oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat tarpeen huomioon ottaen asian laatu ja merkitys, riidan kohteen arvo ja olosuhteet kokonaisuudessaan. Oikeusapu voidaan rajata koskemaan määrättyjä toimenpiteitä.

Hallinto-oikeus toteaa, että erityisesti tuomioistuinten käsittelymääräaikojen tullessa voimaan on joutuisan ja tehokkaan muutoksenhakumenettelyn kannalta olennaista, että valituksen kohteena olevat asiat on jo hallintomenettelyvaiheessa selvitetty asianmukaisesti ja riittävästi. Oikeudellisen avustajan merkitys kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen selvittämisessä on entisestään korostunut sen myötä, että puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta Maahanmuuttovirastossa on jo voimaan tulleeella lakimuutoksella luovuttu. Oikeusapuun sisältyvien avustajan toimenpiteiden rajaamisessa ei ole kysymys menettelyasetuksen edellyttämästä toimesta, eikä Maahanmuuttovirastolle tulevalle neuvontavelvoitteella voida hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan korvata oikeudellista avustajaa hallintomenettelyssä, koska Maahanmuuttoviraston antama oikeudellinen neuvonta on luonteeltaan oikeusapua suppeampaa yleisneuvontaa, joka ei ulotu hakijan yksilöllisiin perusteisiin ja olosuhteisiin. Hallinto-oikeus huomauttaa lisäksi, että Maahanmuuttovirastolle on viranomaisena jo nyt kansallisesti säädetty hallintolain 7 ja 8 §:ssä palvelu- ja neuvontavelvoite. Oikeusapuun sisältyvien toimenpiteiden rajaamiseen hallintomenettelyssä tulisi suhtautua pidättyväisesti.

Hallinto-oikeus kiinnittää huomiota siihen, ettei ulkomaalaisille ole nykyiselläänkään myönnetty oikeusapua hallintomenettelyssä muihin kuin oikeusapulain 5 §:ssä tarkoitettuihin tavoin tarpeellisiin toimenpiteisiin. Ehdotetun lakimuutoksen tavoitteena on selvästi vähentää myönnettävän oikeusavun piirissä tehtäviä avustajan toimenpiteitä hallintomenettelyvaiheessa. Kun jatkossa välttämättömiä toimenpiteitä jouduttaneen siten aiempaa useammin harkitsemaan juttukohtaisesti, lakiehdotuksen oikeusapulain 5 §:stä poikkeava muotoilu johtanee oikeusaputoimistoissa hankaliin tulkintatilanteisiin sen suhteen, mitä toimenpiteitä kussakin asiassa on pidettävä ehdotetun ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin tavoin välttämättöminä. Tämä puolestaan johtaa hallinto-oikeuksille osoitettujen oikeusavun myöntämistä koskevien ratkaisupyyntöjen määrän lisääntymiseen, mikä aiheuttaa hallinto-oikeuksissa lisätyötä ja lisäriskiä siitä, että hallinto-oikeuden on vaikeampi pitää ehdotuksessa esitetyistä määräajoista kiinni, kun oikeusapuasiat on yleensä käsiteltävä nekin kiireellisenä ja käytännössä yhdessä samaan aikaan käsiteltävänä olevan pääasian kanssa.

3 Oikeusturva

Oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin on turvattu perustuslain 21 §:ssä sekä useissa Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa. Oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus

merkitsee käsittelyn joutuisuuden lisäksi sen asianmukaisuutta. Myös menettelyasetuksen 69 artiklassa säädetään, että määräajoilla ei saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Kun käsittelyajoista on menettelyasetuksen 69 artiklan vuoksi kuitenkin välttämätöntä säätää, on lainsäätäjän huolehdittava siitä, että sääntely on tuomiovallan asianmukaisen käytön ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta riittävän joustavaa ja määräajat sellaisia, että ne voidaan asioiden perusteellista ja asianmukaista tutkintaa vaarantamatta saavuttaa käytännössä. Tässä yhteydessä on huomioitava, että ulkomaalaislakiin viime vuosina tehtyjen muutosten, kuten puhuttelupöytäkirjojen tarkastamisesta luopumisen, ja nyt ehdotettavien valitusaikaa ja oikeusavun rajaamista koskevien lakimuutosten yhteisvaikutukset sekä maasta poistamista koskevan hallituksen esityksen 51/2026 vp vaikutukset johtavat paitsi asioiden määrän huomattavaan kasvuun ja ratkaisutoiminnan entistä kovempaan aikataulupaineeseen, niin samalla myös siihen, että hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tulevat asiat ovat entistä monimutkaisempia muutoksenhakuvaiheessa ja vaativat siksi enemmän aikaa niiden asianmukaiseksi käsittelemiseksi.

Nyt ehdotettujen kansallisesti säädettävien määräaikojen hyväksyttävyys yhdessä rajamenettelyn hyvin laajan käyttönoton ja muiden edellä mainittujen kiristävien muutosten kanssa ei näistä näkökulmista hallinto-oikeuden käsityksen mukaan johda tavoiteltavaan lopputulokseen. Nykyisin toteutuneita käsittelyaikoja selkeästi kireämmistä määräajoista säätäminen ilman riittävien lisäresurssien osoittamista tuomioistuimille tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävien muiden asioiden käsittelyajat tulevat kasvamaan huomattavasti.

4 Muita huomioita lakiesitysten säännöksistä

Hallinto-oikeus toteaa, että molemmissa samaan aikaan eduskuntakäsittelyssä olevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain 147 a §:ään. Hallituksen esityksessä 52/2026 ehdotetaan muutoksia pykälän 2 momenttiin, mutta hallituksen esityksessä 51/2026 ehdotetaan, että pykälän 2 momentti kirjoitettaisiin uudelleen yhdistäen siihen nykyisessä 1 momentissa todettua ja tekemällä 2 momenttiin muitakin muutoksia. Hallinto-oikeus ei ota kantaa, kuinka esityksissä ehdotetut muutokset tulisi pykälässä muotoilla, mutta kiinnittää huomiota siihen, ettei niiden sanamuoto ole nyt yhteneväinen.

Lisäksi hallituksen esityksessä 52/2026 ehdotetaan muutoksia ulkomaalaislain 193 §:ään ja yksi muutos olisi 3 momentissa kiireellisestä käsittelystä säädetyn siirtäminen 193 a §:n 4 momenttiin. Muutoksella nykyinen 3 momentti poistettaisiin kokonaan. Hallituksen esityksessä 51/2026 ehdotetaan 193 §:ään uutta 5 momenttia. Siitä tulisi pykälään kuitenkin uusi 4 momentti, mikäli 3 momentti poistetaan.

Kummassakin hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaalaislakiin uusi 200 b §. Ehdotetut pykälät koskevat eri asioita, eli toisesta pykälästä tulisi säätää uusi 200 c §.

Ehdotetuissa ulkomaalaislain 57 ja 58 §:ssä käytetään osin käsitettä suojeluaseman peruuttaminen, vaikka määritelmäasetuksen myötä kyse on aseman poistamisesta.

Lausunnon on valmistellut hallinto-oikeustuomari Pirita Pesonen.



Hallinto-oikeuden ylituomari

Ann-Mari Pitkäranta

Helsingin hallinto-oikeus
Radanrakentajantie 5
Helsinki 00520
Puh.: 029 56 42000
S-posti: helsinki.hao@oikeus.fi
www.hehao.fi

