

Olli Mäenpää

29.4.2026

Lakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tarvittavat muutokset lainsäädäntöön Euroopan unionin muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä pakti) muodostavien kymmenen säädöksen täydentämiseksi ja täytäntöönpanemiseksi. Säädöksistä yhdeksän on asetuksia ja yksi direktiivi. Säädökset määrittelevät kansallista liikkumavaraa sekä asetuksia täydentävien että vastaanottodirektiiviä implementoivien säädösten antamisessa. Paktiin sisältyvien säädösten perusteella lainsäätäjän liikkumavaran laajuus vaihtelee melko paljon, mikä on myös otettava huomioon niiden arvioinnissa.

Oikeusturva

Oikeusturvan turvaaminen

Esitykseen sisältyy useita oikeusturvaan vaikuttavia säännöksiä, jotka määrittelevät valitusaikeiden lyhentämistä, hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja, valituskieltoja sekä oikeusavun rajaamista. Ehdotukset ovat näiltä osin merkityksellisiä erityisesti perustuslain 21 §:n, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sisältämän oikeusturvasääntelyn kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan pykälän 2 momentin mukaan lailla.

Ehdotetun oikeusturvaa koskevan sääntelyn yleisenä painotuksena näyttäisi perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteuttamisvelvollisuuden toteuttamisen sijasta olevan lainsäätäjälle kuuluvan liikkumavaran käyttäminen oikeusturvaa rajoittavaan suuntaan muun muassa valitusaikaa, oikeusapua ja valitusoikeutta koskevissa säännösehdoissa. Valittua painotusta, jota paktiin sisältyvät säädökset eivät välttämättä edellytä, ei voida pitää kaikilta osin optimaalisena tai edes tarkoituksenmukaisena julkiseen valtaan – myös lainsäätäjään – kohdistuvan turvaamisvelvollisuuden tehokkaan toteuttamisen kannalta. Tehokkaan ja toimivan oikeusturvan perusteiden kannalta on siten ongelmallista, mikäli ehdotettavan lainsäädännön tavoitteena ja

sisältönä on oikeusturvan heikentäminen sen turvaamisen sijasta paktiin sisältyvien säädösten määrittelemissä rajoissa.

Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Menettelyasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuimien käsittelee valitukset. Määräajat eivät kuitenkaan saa rajoittaa muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Tällaiset määräajat olisivat ehdotetun 193 a §:n mukaan yleensä 12 viikkoa sekä kolme ja kuusi kuukautta valituksen asiasisällöstä riippuen. Hallinto-oikeuden olisi säännösehdotuksen mukaan pyrittävä käsittelemään valitus tässä määräajassa.

Ehdotetut määräajat eivät olisi tuomioistuinta ehdottomasti sitovia, vaan tuomioistuimen tulisi säännösehdotuksen mukaan pyrkiä käsittelemään valitus määräajassa. Ehdotetut määräajat ovat siten indikaatiivisia ja ohjeellisia. Tuomioistuimenmenettelyssä on ensisijaisesti turvattava perusoikeus valituksen asianmukaiseen käsittelyyn ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mikä myös edellyttää määräaikojen huomioon ottamista ohjeellisina. Perustelujen mukaan tuomioistuimen on voitava ylittää säädetty määräaika, jotta asia saataisiin ratkaistua asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti, jos on kyse esimerkiksi oikeudellisesta tai tosiseikkojen osalta monimutkaisesta tapauksesta (HE, s. 404). Näin sovellettuna ehdotettua määräaikasääntelyä ei voida pitää ongelmallisena oikeusturvan takeiden ja tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta.

Muutoksenhaku

Valitusajat

Valitus kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen olisi 190 c §:n mukaan tehtävä kymmenen päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta, jos päätös on tehty sellaisessa menettelyssä, jossa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi. Hallinto-asetuksen mukaisesta siirtopäätöksestä olisi 190 d §:n mukaan valitettava kahden viikon kuluessa päätöksen tiedoksisaamisesta.

Riittävä muutoksenhaku-aika kuuluu sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Hallinto-prosessilain mukaan valitus-aika on yleensä 30 päivää. Muutoksenhakuajan riittävyys on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi (ks. esim. PeVL 7/2023 vp, kappale 7 ja PeVL 2/2021 vp, kappale 20). Lyhennetyt määräajat voivat vaikeuttaa tehokkaan muutoksenhaku-oikeuden toteuttamista, jos valitus-aika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Muutoksenhaku-aika on siten myös erityissäännöksessä mitoitettava siten, että muutoksenhakuun

oikeutetun voidaan arvioida tosiasiallisesti kykenevän esimerkiksi järjestämään mahdollisen avustajan sopimaan tapaamisesta tämän kanssa sekä valmistelemaan valituksen.

Ehdotettua valitusaikasääntelyä on nämä yleiset lähtökohdat huomioon ottaen arvioitava myös siltä kannalta, että valitusaikaa on säännelty täytäntöönpantavissa asetuksissa. Menettelyasetuksen 67 artiklan 7 kohdan mukaisesti valitusajan on nopeissa menettelyissä oltava vähintään viisi ja enintään kymmenen päivää. Ehdotettu, varsin lyhyt, kymmenen päivän valitusaika vastaa tältä osin asetuksessa määritellyä enimmäisaikaa. Näin lyhyt valitusaika on epäilemättä ongelmallinen edellä esitettyjen lähtökohtien kannalta, mutta asetus on tältä osin välittömästi sovellettavaa oikeutta.

Siirtopäätöksen valitusaika on hallinta-asetuksen mukaan oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Ehdotettu valitusaika 190 d §:ssä olisi viikkoa lyhyempi kuin asetuksen mukainen enimmäisaika, mikä voi vaikuttaa heikentävästi tehokkaiden oikeussuojakeinojen käyttämiseen turvapaikkamenettelyssä, jossa oikeussuojan tarve on korostunut. Perustelujen mukaan asetuksen mahdollistamaa kolmea viikkoa lyhyempää valitusaikaa puoltaisi se, että hakemusta ei ole tässä vaiheessa tutkittu aineellisesti, vaan päätös kohdistuu siihen, mikä EU:n jäsenvaltio taikka hallinta asetuksen vastuunmäärittämistä soveltava eurooppalainen valtio on vastuussa hakemuksen tutkinnasta (HE, s. 403). Valituksen kohteena ei siten ole asian asiasisältöinen ratkaiseminen, vaan lähinnä menettelyllinen ratkaisu, joka voisi sinänsä perustella lyhyempää valitusaikaa (PeVL 68/2014 vp). Tehokkaan oikeusturvan takeiden turvaamisen ja johdonmukaisuuden vuoksi olisi kuitenkin perusteltua, että myös siirtopäätöksen tilanteissa noudatetaan asetuksen määrittelemää kolmen viikon enimmäisaikaa.

Muissa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa päätöksissä valitusajan tulee menettelyasetuksen mukaan olla vähintään kaksi viikkoa ja enintään kuukausi. Muiden kuin nopean menettelyn päätösten valitusaika olisi hallintoprosessilain 13 §:n 2 momentin mukaisesti 30 päivää, mikä myös vastaa asetuksen määrittelemää enimmäisaikaa. Ehdotettuun sääntelyyn ja kansallisen liikkumavaran käyttöön ei ole huomauttamista.

Valituskiellot

Ehdotettuja valituskielloja on myös paikallaan arvioida oikeusturvan saatavuuden kannalta. Valituskiello voi olla perusteltu lähinnä, jos päätös riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta tai päätöksenteon erityisluonteesta.

Valituskiello kohdistuisi 191 §:ään lisättäväksi ehdotetun 1 momentin 9 kohdan mukaan ensinnäkin seulontamenettelyä koskevaan läsnäolopyyntöön annettuun kielteiseen päätökseen. Perusteluna ehdotetulle valituskiellolle on päätöksenteon kiireellisyys (s. 303) ja se, että päätös perustuisi seulontapaikan yksilöllisiä olosuhteita koskevaan harkintaan (405-406).

Kiireellisyys voidaan tällaisessa tilanteessa ottaa tehokkaasti huomioon säätämällä päätös välittömästi täytäntöönpantavaksi, joten kiireellisyyttä ei voida pitää riittävänä valituskiellon perusteena. Toisaalta kysymys ei ole viranomaisen harkintaan perustuvasta päätöksestä, sillä seulonta-asetuksen 8 artiklan 6 kohdan mukaan neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavilla organisaatioilla ja henkilöillä on oltava tosiasiallinen pääsy kolmansien maiden kansalaisten luokse seulonnan aikana ja pääsyä voidaan rajoittaa vain, mikäli rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta. Pääsyä ei saa kuitenkaan rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi. Läsäoloa seulontapaikalla koskevan pyynnön käsittelyssä on siten kysymys viranomaisen lakisidonnaisesta harkintavallan käytöstä. Siihen ei ole riittäviä asiallisia tai muuten hyväksyttäviä syitä eikä myöskään päätöksenteon täytäntöönpanon tehokkuuden kannalta välttämättömiä perusteita kohdistaa valituskieltoa.

Valituskielto tulisi 191 §:n 2 momentin mukaan lisäksi sovellettavaksi päätökseen, jolla kansainvälinen suojelu poistetaan menettelyasetuksen 66 artiklan 6 kohdan nojalla. Jäsenvaltiot voivat menettelyasetuksen 67 artiklan 1 kohdan mukaan säätää kansallisessa lainsäädännössään, että tällaiseen päätökseen ei voi hakea muutosta. Kysymys on tilanteista, joissa henkilö itse yksiselitteisesti luopuu kansainvälisen suojelun asemastaan, hän on saanut jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden taikka saa myöhemmin jonkin toisen jäsenvaltion myöntämänä kansainvälistä suojelua. Tällaisessa tilanteessa ei voida katsoa olevan sellaista oikeusturvan tarvetta, joka muodostaisi esteen valituskiellon säätämiselle.

Oikeusavun edellytykset hallintomenettelyssä

Oikeusavun saaminen rajoitettaisiin ulkomaalaislain 9 §:ään ehdotetulla muutoksella menettelyasetuksen mukaisessa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevassa hallintomenettelyssä sekä hallinta-asetuksen mukaisessa vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevassa hallintomenettelyssä vain välttämättömiin toimenpiteisiin. Säännösehdotuksen mukaan oikeusapulaista poiketen ”oikeusapuun kuuluvat ne oikeusavustajan toimenpiteet, jotka asiassa ovat välttämättömiä huomioon ottaen asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan”. Kyseiset asetukset eivät edellytä ehdotettua rajoitusta, sillä niiden mukaan jäsenvaltioilla on liikkumavaraa päättää maksuttoman oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen antamisesta ja sisällöstä hallinnollisessa menettelyssä.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että oikeus saada oikeudellista apua tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella tuomioistuinasioissa kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Jos asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä myös osana saman perustuslain kohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita (PeVL 24/2916 vp, s. 5).

Ehdotettuihin välttämättömiin toimenpiteisiin voisi perustelujen mukaan kuulua ilmeisesti vain hakijan asiaan tutustuminen ja mahdollinen tapaaminen, jotta voitaisiin tehdä arviota muiden toimenpiteiden välttämättömyydestä (HE, s. 408). Ainakin hakijan ja avustajan ensimmäistä tapaamista sekä viranomaisten selvityspyyntöihin vastaamista voidaan perustelujen mukaan pitää säännösehdotuksessa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä (HE, s. 251).

Säännösehdotuksen mukaan toimenpiteen välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon asian laatu ja merkitys sekä olosuhteet kokonaisuudessaan. Nämäkin huomioon otettavat seikat liittyisivät perustelujen mukaan erityisesti sen arviointiin, onko avustajan läsnäolo välttämätöntä henkilökohtaisessa puhuttelussa (HE, s. 251).

Ehdotetun sääntelyn väljyyden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi sen soveltamista ohjaisivat käytännössä perustelut, joiden sisällön perusteella säännösehdotus näyttäisi rajoittavan oikeusavun lähtökohtaisesti vain henkilökohtaiseen puhuteluun. Perustelujen mukaan säännösehdotus ilmeisesti rajaisi lähtökohtaisesti oikeusavun ulkopuolelle oikeusapulain 1 §:n 2 momentin mukaan oikeusapuun kuuluvat muut toimenpiteet, joita ovat oikeudellinen neuvonta, tarpeelliset toimenpiteet sekä avustaminen viranomaisessa.

Oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa puoltaa etenkin se, että asiantuntevan avustajan läsnäolo siinä on tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Puutteet turvapaikkapuhuttelussa voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Asiantuntevan avustajan läsnäoloa turvapaikkatutkinnassa voidaan siten yleensä pitää säännöksen tarkoittamalla tavalla välttämättömänä oikeusapuna.

Ongelmallisena voidaan sen sijaan pitää sitä, jos oikeusavun ulkopuolelle perustelujen mukaisesti lähtökohtaisesti rajautuisivat siihen oikeusapulain mukaan kuuluvat oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet sekä avustaminen viranomaisessa. Myös näiltä osin oikeusavun puutteet voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu.

Erityisesti nämä näkökohdat tulisi siten ottaa huomioon oikeusapuun kohdistuvassa välttämättömyysarvioinnissa, jotta ehdotusta voidaan pitää hyväksyttävänä. Säännösehdotusta olisi tältä osin paikallaan selventää esimerkiksi niin, että oikeusapulaista poikkeaminen kohdistuisi vain oikeusapulain 1 §:ssä tarkoitettuun tarpeellisuusarviointiin. Sen sijaan oikeusavun sisältöön kuuluisivat edelleen pykälän 2 momentissa tarkoitettut oikeudellinen neuvonta, toimenpiteet ja avustaminen viranomaisessa välttämättömyysarvioinnin perusteella.