



28.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 29.4.2026

HE 52/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

1. Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ehdottaa sellaisia kansallisia lainsäädäntömuutoksia, joita tarvitaan EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä *pakti*) täytäntöönpanemiseksi kansallisesti. Pakti tarjoaa EU:lle oikeudellisen kehyksen ja välineet, joilla unioni voi tehostaa edelleen ulkorajojensa valvontaa, luoda tehokkaita, oikeudenmukaisia ja väärinkäytön estäviä turvapaikka- ja palauttamismenettelyjä sekä perustaa muuttoliikkeen yhteiseen hallintaan yhteisvastuujärjestelmän, jossa jäsenvaltioita ei jätetä yksin paineen alle.

2. Kansallisen liikkumavaran käyttö

Paktin säädöksiin sisältyy kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi esityksessä ehdotetaan myös uutta kansallista lainsäädäntöä ja voimassa olevan lainsäädännön muuttamista. Kansallista liikkumavaraa käytettäisiin yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään, sitä tehostetaan ja sen laatua kehitetään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan. Koska paktilla kehitetään yhteistä eurooppalaista järjestelmään, kansallisen liikkumavaran käytössä on huomioitu myös paktin yleiset tavoitteet ulkorajojen valvonnan ja kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen tehostamisesta sekä koko järjestelmän väärinkäytön ja luvattoman Suomesta muualle Eurooppaan tapahtuvan edelleen liikkumisen estämisestä. Kansallisen liikkumavaran käytöllä tavoitellaan myös erityisesti sisäisen turvallisuuden vahvistamista.

3. Arvioinnin lähtökohta

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).

Keskeisenä periaatteena esityksessä on EU-oikeuden etusijaperiaate. Myös vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää jäsenvaltioita varmistamaan perussopimuksista ja unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttämisen sekä pidättäytymään kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen (SEU 4 artiklan 3 kohta).



28.4.2026

4. Perustuslain kannalta keskeiset ehdotukset

Seulonta

Seulonta on uusi menettely, jonka tavoitteena on tehostaa ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa. Seulontaviranomaisten ehdotetaan olevan Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja suojelupoliisi. Rajavartiolaitos ja Tulli suorittaisivat seulontaa ulkorajalla ja Ahvenanmaalla, poliisi suorittaisi seulontaa sisämaassa ja rajatarkastustehtäviä suorittaessaan. Suojelupoliisin tehtävät olisivat rajatunnukset. Seulontaviranomaisten toimivaltuudet vastaisivat soveltuvin osin voimassa olevia rajavartiolaiton 28 §:n mukaisia toimivaltuuksia. Seulontamenettelyä koskeviin ehdotuksiin on tehty muutoksia oikeuskanslerin ennakkotarkastuksen perusteella.

Liikkumisvapauden rajoittaminen seulontamenettelyssä

Seulontamenettelyn enimmäiskesto on 3–7 päivää. Ulkorajalla seulonta-asetuksen 5 artiklan perusteella seulottavia henkilöitä ei saa päästää maahan. Seulonta-asetuksen 6 ja 7 artiklat velvoittavat jäsenvaltiota vahvistamaan kansallisessa lainsäädännössä säännökset, joilla varmistetaan seulottavien henkilöiden oleminen viranomaisten tavoitettavissa seulonnan ajan. Peruste tälle on pakenemisen riskin ja tällaisesta pakenemisestä sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien mahdollisten uhkien ehkäiseminen. Seulonta-asetuksen 9 artikla velvoittaa seulottavat henkilöt olemaan seulontaviranomaisten tavoitettavissa seulonnan aikana. Seulottaville henkilöille ehdotetaan säädettävän kansallisesti velvollisuus oleskella seulontaviranomaisen hänelle osoittamassa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa.

Seulontamajoituspaikassa pysyminen voitaisiin varmistaa estein, kuten aidoilla ja lukituilla porteilla. Seulontamenettelyssä kyse ei ole seulottavaan henkilöön perustuvasta yksilöllisestä syystä rajoittaa hänen liikkumisvapauttaan, kuten säilöönnotossa, vaan laajemmin kaikkiin seulottaviin henkilöihin kohdistuvasta keinosta. Seulottavan henkilön liikkumisvapauden rajoittaminen olisi ulkomaalaislain 104 b §:n mukaisen liikkumisvapauden rajoittamisen kaltainen velvoite. Rajamenettelyssä hakijaan kohdistuva velvoite oleskella hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jossa pysymistä varmistetaan estein, on luonteeltaan liikkumisvapauden rajoitustoimi, jonka käyttämisellä on menettelyn luonne huomioiden hyväksyttävät perusteet (PeVL 17/2024 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan pitkään jatkuva poistumisen estäminen merkitsee perustuslain 7 §:ssä turvatun vapauden riistämistä eli järjestelyä, jolla henkilöä kielletään ja estetään poistumasta hänelle määrätystä hyvin rajatusta olinpaikasta (HE 309/1993 vp, s. 48/I, PeVL 5/2006 vp, s. 6/II, PeVL 43/2010 vp). Liikkumisvapauden kesto voi kestää enintään yhtä kauan kuin seulontamenettely, joten sen kesto olisi riittävän täsmällinen. Seulontamenettelyssä seulottavan henkilön pysyminen seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa voitaisiin varmistaa estein. Kuten rajamenettelyssä, esteet voisivat olla aitojen ja porttien kaltaisia fyysisiä esteitä. Säilöön ottamiseen verrattuna seulottavan henkilön velvollisuus oleskella hänelle osoitetussa paikassa olisi lievempi keino. Kyseessä ei olisi vapaudenmenetys, sillä kyse on suhteellisen lyhytkestoisesta rajauksesta, joka ei olisi ehdoton. Poikkeukset liikkumisrajoituksista ovat merkityksellisiä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 44/2022 vp).

Erotuksena rajamenettelyyn seulontamenettelyssä ei sen lyhyen keston vuoksi olisi vastaavaa oikeutta hakea poistumislupaa seulontamajoituspaikasta henkilökohtaisen syyn vuoksi. Poikkeus velvollisuuteen olla läsnä olisi poistuminen kiireellinen terveydenhoidon saamiseksi. Tämä rinnastuisi rajamenettelyä koskevan 104 b §:n 3 momentin mukaiseen oikeuteen poistua vastaanottokeskuksen alueelta vastaanottopalveluiden saamiseksi. Seulontaviranomainen järjestää seulottavalle henkilön kuljetuksen seulontamajoituksen ulkopuolella annettavaa terveydenhuoltoa varten. Ehdotetun ulkomaalaislain 16 f §:n mukaan seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa järjestettäisiin seulottavalle henkilölle välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Tämä



28.4.2026

toteuttaisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sen, että oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on huolehdittava säädöspерusteisesti (PeVL 15/2021 vp).

Seulonnan lyhyen keston aikana ei tulisi kysymykseen alaikäisten koulunkäynnin järjestäminen. Seulontamennettelyn liikkumisvapauden rajoittamisella olisi vain rajattu vaikutus seulottavan henkilön sosiaalisten suhteiden hoitamiseen. Seulottavan henkilön vapautta pitää yhteyttä muihin henkilöihin puhelimitse tai muilla sähköisillä viestintävälineillä ei rajoitettaisi. Liikkumisvapauden rajoitusta voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen kannalta välttämättömänä ja oikeasuhtaisena syistä, jotka liittyvät ennen kaikkea tarpeeseen havaita sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia mahdollisia uhkia sekä estää edelleenliikkumista EU:n alueella.

Tekninen valvonta

Seulontaviranomainen voisi valvoa seulontamajoituspaikan aluetta teknisen valvonnan keinoin. Seulontamajoituspaikan on katsottava rinnastuvan vastaanottokeskuksen asukkaan käytössä oleviin tiloihin, joita ei koske kotirauhan suoja (PeVL 59/2010 vp, s. 3). Sen sijaan käytettävä tekninen valvonta olisi eittämättä merkityksellinen yksityiselämän suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi ja rajoituksen tulisi olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Tämä merkitsee, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoittaminen on sallittua ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp, ja esim. PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp). Teknistä valvontaa ei saisi kohdistaa majotus-, saniteetti- tai pukeutumistilaan, minkä myötä sääntely ei ulottuisi kotirauhan suojaamille alueille. Rajausta on täsmällinen ja sen sisältö ilmenee laista. Ehdotus on seulonta-asetuksen kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluvaa sääntelyä.

Teknisessä valvonnassa käsitellään henkilötietoja. Koska kyse on perusoikeusherkästä sääntelystä, teknisen valvonnan yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa ilman kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa sääntelyä tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Valvonnan tarkoituksen saavuttamiseksi on välttämätöntä, että sen avulla saatuja henkilötietoja on mahdollista käsitellä. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta.

Perusoikeuksien valvonta ja neuvoo antavat järjestöt

Pakti edellyttää seulonta- ja rajamenettelyn perusoikeuksien seurantamekanismista säätämistä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoisi menettelyjen unionin ja kansainvälisen oikeuden noudattamista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäviin kuuluu voimassa olevan lain mukaan esimerkiksi maasta poistamisen valvonta. Ehdotetussa 16 j §:ssä säädettäisiin yhdenvertaisuusvaltuutetun oikeudesta saada tietoa, tehdä tarkastuksia, asettaa uhkasakko sekä antaa vuotuisia suosituksia. Seulonta-asetuksen mukainen perusteltujen väitteiden käsittely käsiteltäisiin kanteluna siinä viranomaisessa, jota kantelu koskee. Kuten muussakin viranomaistoiminnassa, kantelu voidaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tehdä ylimmille laillisuusvalvojille.

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 kansallisesti säätää tämän oikeuden rajoittamisesta, sillä edellytyksellä, että rajoitukset ovat objektiivisesti arvioituna tarpeen seulonnan suorituspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnon kannalta. Pääsyä ei saa rajoittaa ankarasti tai tehdä mahdottomaksi. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain 16 h §:n 1 momentissa säädettävän, että mainittujen organisaatioiden tai henkilöiden läsnäolo seulonnan ensimmäisessä vaiheessa seulontapaikalla edellyttäisi sen nimenomaista sallimista. Neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien organisaatioiden ja henkilöiden läsnäolo seulontapaikalla olisi mahdollista, jos yksittäisessä tilanteessa



28.4.2026

rajanylityspaikan esimies tai vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies, päällystään kuuluva poliisimies ja tullitoimipaikan esimiehenä toimiva tullimies pyynnöstä sallisi neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien järjestöjen tai henkilöiden läsnäolon seulonnassa. Läsnäolon salliminen edellyttäisi, että läsnäolo ei vaarantaisi seulontapaikan turvallisuutta, yleistä järjestystä tai hallinnointia. Seulontapaikkoina toimivat rajanylityspaikat, poliisin ja Tullin toimipaikat tai muut erikseen perustettavat seulontapaikat. Rajoituksella pyritään hallitsemaan seulontapaikan henkilömäärää esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Neuvontaa tarjoavilla järjestöillä ja henkilöillä olisi pääsääntöisesti pääsy seulontamajoituspaikkaan antamaan yleistä neuvontaa, mitä voitaisiin erikseen rajoittaa täytäntöönpanokelpoisella päätöksellä.

Läsnäolopyyntöön annetusta kielteisestä päätöksestä ei ehdotetun ulkomaalaislain 191 §:n 1 momentin uuden 9 kohdan mukaan olisi valitusoikeutta. Läsnäoloa seulontapaikalla olisi arvioitava seulontapaikan turvallisuuden turvaamisen, yleisen järjestyksen ylläpidon tai hallinnoinnin näkökulmasta tapauskohtaisesti. Läsnäolopyynnön epääminen koskisi neuvontaa ja neuvonantoa tarjoavien organisaatioiden ja henkilöiden fyysistä läsnäoloa seulontapaikalla. Sen sijaan rajoituksia ei olisi esimerkiksi puhelimitse tai viestintäsovellusten kautta tapahtuvalle neuvonnalle. Valituskiellolla ei voida katsoa olevan vaikutusta seulottavan henkilön oikeusturvaan, sillä hänellä on oikeus hallintolain mukaiseen avustajaan seulontamenettelyssä. Nimetty avustaja voisi olla myös neuvontaa tarjoavan organisaation edustaja tai neuvontaa tarjoava henkilö.

Henkilötietojen käsittely seulonnassa

Seulontamenettelyyn liittyen ehdotetaan säädettäväksi muutoksia lakiin henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, lakiin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa, lakiin henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja rikosrekisterilakiin. Seulontaviranomaisten pääasiallinen henkilötietojen käsittelyperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen lakisääteisten velvoitteiden noudattaminen.

ECRIS-TCN-järjestelmää koskevan asetuksen (EU) 2019/816 7 c artikla edellyttää kansallisten rikosrekisterien tarkastelua ennen artiklassa tarkoitetun lausunnon antamista sitä pyytäneelle toisen jäsenvaltion seulontaviranomaiselle. Näiden käsittelytoimien oikeusperusteena olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta. Tietosuojalain (1050/2018) 7 §:n mukaan tarkoitettuihin rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa säädettyä tarkoituksessa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota viranomaisten tiedonsaantioikeuden kohteena oleviin tietoihin ja tietojen käsittelyn välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, tai muutoin sääntelyyn on sisällytettävä vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp). Valiokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 59/2010 vp). Valiokunta on käytännössään arvioinut myös arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 38/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp).



28.4.2026

Kansallisten rikosrekisteritietojen luovuttaminen poliisille olisi tarpeen ECRIS-TCN-asetuksen 7 c artiklan mukaisen lausunnon antamiseen. Asetus velvoittaa rikosrekisteritietojen tarkasteluun tässä tarkoituksessa, joten sellaisen käsittelyn osalta, jota tehtäisiin toisen jäsenvaltion pyytämän lausunnon laatimista varten, ei olisi kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä. Rikosrekisteritietojen ja sakkorekisteritietojen luovuttaminen merkitsee puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Rikosrekisteristä ja sakkorekisteristä luovutettavat tiedot rajattaisiin koskemaan vain määritellyjä terrorismirikoksia ja muita vakavia rikoksia koskevia ratkaisuja, jotka ovat tarpeellisia seulonnan turvallisuustarkastuksen suorittamiseksi. Tietoja luovutettaisiin kansallisesti määritellyille seulontaviranomaisille. Näin luovutettavat tiedot rajautuisivat samoihin rikoksiin, joista seulontaviranomaiset saavat liputuksen seulonta-asetuksen velvoittaman ECRIS-TCN-järjestelmään tehtävän haun perusteella. Luovutettavia tietoja hyödynnettäisiin vain sen toteamiseksi, muodostaako henkilö uhkan sisäiselle turvallisuudelle. Ehdotetun sääntelyn katsotaan siten olevan perustuslain edellyttämällä tavalla täsmällistä ja tarkkarajaista, ja henkilötietojen käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste.

ECRIS-TCN-järjestelmää koskevan asetuksen (EU) 2019/816 7 c artiklassa tarkoitetun lausunnon antaminen toisen jäsenvaltion seulontaviranomaisille edellyttää sitä, että tuomiojäsenvaltion asiaankuuluva kansallinen viranomainen katsoo kansallisen rikosrekisterin tietoja. Kansalliseen rikosrekisteriin tehtävät haut rajattaisiin koskemaan toisen jäsenvaltion seulontaviranomaisen pyytämää. Asetus velvoittaa sekä haun tekemiseen että lausunnon antamiseen. Ehdotettu kansallinen sääntely on arvioitu tarpeelliseksi salassapidon murtavalle sääntelylle asetettujen edellytysten vuoksi.

Kansallisiin tietokantoihin tehtävien hakujen vuoksi ehdotettu sääntely mahdollistaisi seulontaviranomaisille henkilötietojen käsittelyn turvallisuustarkastuksessa muuta kuin alkuperäistä käyttötarkoitusta varten. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu henkilötietojen käsittelyssä käyttötarkoitussidonnaisuuden toteutumista (mm. PeVL 20/2016 vp, PeVL 21/2012 vp), eritoten arkaluonteisten henkilötietojen osalta. Muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saisi muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp, PeVL 14/2009 vp). Käyttötarkoitussidonnaisuuteen voidaan tehdä täsmällisiä ja vähäiseksi luonnehdittavia poikkeamia (PeVL 47/2010 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on edelleen rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 58/2018 vp). Ehdotuksissa säädettäisiin käsittelyn välttämättömyysedellytyksestä.

Kansainvälistä suojelua koskevan asian käsittely

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Esityksessä on ehdotuksia, joissa perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskiellon arvioimista ennen hakijan poistamista maasta ei tehtäisi kansainvälistä suojelua koskevassa päätöksessä eikä hakijalla näin ollen olisi myöskään mahdollisuutta haastaa palautuskiellosta tehtyä arviota muutoksenhaulla tuomioistuimessa Suomessa ollessaan. Perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (ks. PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Palautuskiellon noudattaminen edellyttää asian riittävää selvittämistä yksilöllisesti, eikä mikään menettely saa vaarantaa sitä. Perustuslakivaliokunta on myös tuonut esiin, että ulkomaalaislain säännöksiä on sovellettava niin, etteivät ne joudu yksittäistapauksessa ristiriitaan palautuskiellon kanssa (PeVL 6/2016 vp).



28.4.2026

Esityksessä ehdotetaan menettelyasetuksen (2024/1348) 10 artiklan 4 kohdan mahdollistamana ulkomaalaislain 102 §:ään lisättäväksi poikkeus kansainvälisen suojelun hakijan oikeuteen jäädä Suomen alueelle hakemuksen tutkinnan ajaksi tilanteissa, joissa hakija on lainvoimaisella päätöksellä määrätty luovutettavaksi rikoksen johdosta toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai kansainväliseen tuomioistuimeen, jonka osapuoli Suomi on. Poikkeus koskisi myös tilanteita, joissa hakija on päätetty siirtää vapausrangaistuksen täytäntöönpanemiseksi toiseen valtioon, tai jos hänet katsotaan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi poikkeus soveltuisi, jos ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty ainoastaan maastapoistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, eikä sen tutkintaa jatketa menettelyasetuksen mukaisesti, tai jos hakemus on toinen tai sitä myöhempi, ja aiempi hakemus on jo hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, perusteettomana tai ilmeisen perusteettomana. Viimeksi mainitut myöhempiä hakemuksia koskevat poikkeukset ovat jo osa kansallista voimassa olevaa lainsäädäntöä. Niistä säädetään voimassa olevassa ulkomaalaislaissa 200 a §:n 5–7 momentissa.

Palautuskielto sitoo myös näissä poikkeustilanteissa. Palautuskiellon asianmukaiseksi huomioimiseksi esityksessä ehdotetaan, että luovuttamista ja siirtämistä koskevissa asioissa toimivaltaisen viranomaisen tai tuomioistuimen tulisi pyytää Maahanmuuttovirastolta lausunto siitä, onko luovuttaminen tai siirtäminen toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kolmanteen maahan tai kansainväliseen tuomioistuimeen mahdollista siten, että luovuttamispäätös ei johda suoraan tai epäsuoraan palauttamiseen, joka rikkoisi kansainväliseen ja unionin oikeuteen perustuvia Suomelle asetettuja velvoitteita. Toimivaltaiset viranomaiset ja tuomioistuimet tekisivät jatkossakin luovuttamis- tai siirtomenettelyssä omaan toimivaltaansa kuuluvan päätöksen, johon kuuluu myös palauttamiskiellon arviointi. Tässä arvioissa kyseiset toimivaltaiset viranomaiset ja tuomioistuimet voisivat hyödyntää myös Maahanmuuttoviraston lausuntoa. Maahanmuuttovirasto lausuisi siitä, onko hakijan luovuttamiselle tai siirtämiselle palauttamiskiellon näkökulmasta estettä. Maahanmuuttoviraston lausunto ei sisältäisi tietoa siitä, onko henkilöllä vireillä kansainvälisen suojelun hakemus vaan lausunto keskittyisi ainoastaan arvioon siitä, onko asiassa riski palautuskiellon rikkomiselle. Käytännössä palautuskielto estäisi luovuttamisen tai siirtämisen hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan, ennen kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyä ja mahdollista muutoksenhakua tai täytäntöönpanosta päättämistä, jos palautuskieltoa ei olisi kyseisessä menettelyssä tai maasta poistamista koskevassa menettelyssä tutkittu jo aiemmin.

Jos kyse ei ole edellä mainituista luovuttamista tai siirtämistä koskevista tapauksista, tulee henkilölle paluudirektiivin mukaan tehdä palauttamispäätös, jotta hänet voidaan poistaa maasta. Pääsääntö on, että palauttamispäätöksen tulee olla täytäntöönpanokelpoinen, jotta maasta poistamiseen voidaan ryhtyä. Ehdotetun ulkomaalaislain 102 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan hakijalla ei olisi oikeutta jäädä Suomen alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi, jos hänen katsottaisiin olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Myös tällöin viranomaisilla olisi velvollisuus huolehtia, ettei palautuskieltoa rikota. Koska näissä tilanteissa ulkomaalaiselle olisi tehty vähintään maasta poistamista koskeva päätös, olisi tämän päätöksen yhteydessä arvioitu myös palautuskieltoa sekä tehty maastapoistamista koskeva ulkomaalaislain edellyttämä kokonaisharkinta. Yleensä tilanteet liittyisivät rikoksen johdosta maastapoistamispäätöksen saaneisiin, jotka maasta poistamisen yhteydessä, viime hetkellä, tekisivät kansainvälisen suojelun hakemuksen.

Ehdotettu sääntely ei tietyissä tapauksissa lähtökohtaisesti mahdollistaisi sitä, että kansainvälistä suojelua hakeneella henkilöllä olisi oikeus jäädä Suomeen odottamaan Maahanmuuttoviraston päätöstä asiassa. Tämä tarkoittaisi myös sitä, ettei henkilö välttämättä olisi maassa muutoksenhakumenettelyn aikaan. Valitusoikeutta ei kuitenkaan rajattaisi, vaan henkilö voisi panna vireille valitusasian myös sen jälkeen, kun hänet olisi poistettu maasta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ulkomaalaislakiin ehdotettua



28.4.2026

käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta (ks. PeVL 47/2014 vp, s. 3/I, PeVL 4/2004 vp, s. 10–12). Valiokunta ei tuolloin pitänyt käännyttämispäätöksen välittömän täytäntöönpanon mahdollisuutta sinänsä perustuslain 21 §:n vastaisena (ks. myös PeVL 16/2000 vp, s. 6/1). Valiokunta totesi kuitenkin, että valituksen tekemisen jälkeen oikeusturvariskit minimoituvat, jos päätöksen täytäntöönpantavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltihakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta.

Kansallisen liikkumavaran käyttöönottoa pidetään perusteltuna, koska se edistäisi Suomen sisäistä ja kansallista turvallisuutta, erityisesti siltä osin kuin kyse on rikoksesta epäillyn luovuttamisesta, tuomitun siirrosta tai sellaisesta henkilöstä, joka on vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Tavoiteltavana voidaan pitää sitä, että rikoksesta epäillyt, rikoksista tuomitut ja yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle vaaraksi olevat henkilöt poistuvat tai heidät poistetaan maasta tehokkaasti. Ehdotetulla sääntelyllä ehkäistäisiin väärinkäytösmahdollisuuksia, joita voi liittyä kansainvälisen suojelun hakemiseen erityisesti kyseisissä tilanteissa.

Oikeusturvan kokonaisuus: valitusajat ja oikeusapu hallintomenettelyssä

Erityisesti esityksen valitusajojen lyhentämistä sekä oikeusavun rajaamista koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn kannalta. Esityksessä ehdotetaan, että valitus kansainvälistä suojelua koskevaan päätökseen, jos päätös on tehty sellaisessa menettelyssä, jossa hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan muutoksenhaun ajaksi, olisi tehtävä kymmenessä päivässä päätöksen tiedoksisaamisesta (UlkL 190 c §). Hallinta-asetuksen (2024/1351) mukaisesta siirtopäätöksestä olisi ehdotuksen mukaan valitettava kahdessa viikossa päätöksen tiedoksisaamisesta (UlkL 190 d §). Edellä mainituissa nopeissa menettelyissä valitusajan on menettelyasetuksen mukaan oltava vähintään viisi ja enintään kymmenen päivää. Siirtopäätöksen valitus aika on hallinta-asetuksen mukaan oltava vähintään viikko ja enintään kolme viikkoa. Muissa kansainvälistä suojelua koskevissa päätöksissä valitus aika olisi ehdotetun mukaan edelleen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 13 §:n 2 momentin mukainen 30 päivää.

Hallinta-asetuksen mukaista siirtopäätöstä koskevaa valitus aikaa lukuun ottamatta ehdotetut valitusajat olisivat EU-lainsäädännön mahdollistamat pisimmät ajat. Myös hallinta-asetuksen mukaisen siirtopäätöksen osalta valitus aika olisi pitempi kuin asetuksen mahdollistama lyhin mahdollinen yhden viikon valitus aika. Siirtopäätöksessä on pääasiassa kyse hakijan siirtämisestä hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevaan eurooppalaiseen valtioon. Siirtopäätöksen osalta lyhyempää valitus aikaa 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 (vrt. PeVL 68/2014 vp). Hakijan oikeusturvan kannalta hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva jäsenvaltio olisi määriteltävä nopeasti, jotta voidaan taata hakijoille tehokas pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskeviin menettelyihin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että oikeusavun saaminen rajoitettaisiin hallintomenettelyssä vain *välttämättömiin* toimenpiteisiin. Oikeusapulain mukaisesta tehtävien toimenpiteiden tarvearvioinnista siirryttäisiin näissä asioissa välttämättömyysarviointiin. Jäsenvaltioilla on asetusten mukaan liikkumavaraa päättää maksuttoman oikeusavun ja oikeudellisen edustuksen antamisesta ja sisällöstä hallinnollisessa menettelyssä. Asetuksissa kuitenkin edellytetään uutena elementtinä hakijan oikeusturvan parantamiseksi maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antamista hallintomenettelyssä. Asetusten tarkoittama maksuton oikeudellinen neuvonta sisältää tietoa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevan menettelyn kulusta, vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen soveltamiseen liittyvästä ohjeistuksesta sekä hakijan oikeuksista



28.4.2026

ja velvollisuuksista menettelyissä. Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttovirasto antaisi tätä maksutonta oikeudellista neuvontaa, jota hakijalla olisi oikeus saada jo ennen hakemuksen jättämistä. Vaikka muutokset eivät yksinään heikentäisi kansainvälisen suojelun hakijan oikeusturvaa, on niitä arvioitava myös kokonaisuutena, jotta voidaan tehdä johtopäätös oikeusturvan riittävydestä. Kuten 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).

Kansainvälisen suojelun hakijan osalta oikeusturvan kokonaisuutta on arvioita erityisesti valitusaikoihin ja oikeusavun saamiseen esitettyjen muutosten näkökulmasta. Valitusaikojen ehdotetaan olevan lähes kaikissa asiaryhmissä asetusten mahdollistamat pisimmät ajat. Tässä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Valitusaikojen riittävyyden osalta hakijan kannalta merkitystä on kuitenkin sillä, onko hänellä tosiasiaa mahdollisuus valmistella valitus (mm. PeVL 2/2021 vp, kappale 20, PeVL 15/2021 vp, kappale 10). Ehdotus siitä, että hakijalla olisi edelleen oikeus oikeusapuun myös hallintovaiheessa, vaikkakin vain välttämättömiin toimenpiteisiin, edesauttaa valituksen valmistelua lyhyemmässäkin ajassa, jos hakijalla valituksen tekemisen aikaan on jo avustaja, joka tuntee asian. Oikeusavun rajaamisella vain välttämättömiin toimenpiteisiin ei esityksessä katsota olevan olennaista vaikutusta tähän. Keskeiseksi oikeusturvan säilymisen kannalta nousee riittävän ja oikea-aikaisen oikeusavun saaminen, jota hakijalla edelleen olisi mahdollista saada.

Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Menettelyasetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot vahvistavat kansallisessa lainsäädännössään määräajat, joiden kuluessa tuomioistuin käsittelee valitukset. Tämä on tehtävä rajoittamatta muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan tuomioistuimille ei lähtökohtaisesti tule asettaa määräaikaa valitusasian ratkaisemiselle (PeVL 8/2018 vp, s. 5; PeVL 2/2021 vp, kappale 22; PeVL 15/2021 vp, kappale 11; PeVL 61/2024 vp, kappale 13). Tuomioistuinkäsittelylle säädetty määräajat ovat perustuslakivaliokunnan mukaan merkityksellisiä paitsi perustuslain 21 §:n oikeusturvasääntelyn myös perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta (PeVL 61/2024 vp, kappale 13; PeVL 4/2004 vp, s. 12).

Esityksessä ehdotetaan kolmea eri käsittelyaikaa hallinto-oikeuksille (UlkL 193 a §). Hallinto-oikeudella olisi kolme kuukautta aikaa tutkia valitus, jos on kyse sellaisesta päätöksestä, jonka nojalla hakijalla ei ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltion alueelle muutoksenhaun ajaksi ja jos tällaista oikeutta hänelle ei ole hakemuksesta myönnetty. Muissa tapauksissa käsittelyaika olisi kuusi kuukautta. Näiden määräaikojen lisäksi ehdotetaan vielä erillistä määräaikaa valituksen käsittelemiselle rajamenettelyssä. Rajamenettelyä koskee menettelyasetuksen asetuksen edellytys 12 viikon kokonaismääräajasta, joka tulee jakaa hallinnollisen vaiheen ja muutoksenhaun välillä. Rajamenettelyssä hallinto-oikeudelle jäisi lähes kuusi viikkoa aikaa valituksen käsitteilyyn.

Erityisesti tuomioistuimen riippumattomuuden säilyttämiseksi käsittelyajoista ehdotetaan säädettävän niin, että hallinto-oikeuden tulisi *pyrkii* käsittelemään valitus säädetyissä ajoissa. Tavoitteeksi säädetty aika liittyisi myös valittajan oikeusturvan varmistamiseen. Jos olisi kyse esimerkiksi oikeudellisesti tai tosiseikkojen osalta monimutkaisesta tapauksesta, tuomioistuimen olisi voitava ylittää säädetty määräaika, jotta asia saataisiin



28.4.2026

ratkaistua asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti. Tuomioistuimella on asiassa ratkaisupakko. Myös menettelyasetuksen käsittelyaikoja koskevassa säännöksessä korostetaan muutoksenhaun asianmukaista ja perusteellista tutkintaa, jota käsittelyajoilla ei saisi rajoittaa. Hakijan näkökulmasta voidaan oikeusturvaa katsoa lisäävän se, että muutoksenhaun enimmäiskesto on tiedossa ja valitukseen saa päätöksen kohtuullisen ajan kuluessa. Hakijan oikeusturvan kannalta merkityksellistä on myös se, että käsittelyajat eivät eroa merkittävästi eri puolilla Suomea eri hallinto-oikeuksissa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että valituskäsittelyiden pitkittyminen on ongelmallista hakijoiden oikeusturvan kannalta (PeVL 24/2026 vp, s. 3).

Ehdotetuilla käsittelyajoilla ei tavoitella ainoastaan kokonaismenettelyn tehokuutta vaan laajemmin turvapaikkajärjestelmän väärinkäytösten estämistä. Jotta perusteettoman hakemuksen tehneet saadaan nopeasti pois menettelystä—ja tarvittaessa myös maasta—kun oikeutta oleskella maassa ei ole, tulee kaikkien vaiheiden, sekä hakemuksen tutkinnan että muutoksenhaun, tukea tätä tavoitetta. Tehokas menettely ja muutoksenhaku yhdessä vähentävät myös myöhempien hakemusten tekemistä, kun maassa oleskelun aika vähenee. Ehdotetuilla useampien kuukausien käsittelyajoilla on kuitenkin pyritty huomioimaan myös hallinto-oikeuden tosiasiallinen mahdollisuus käsitellä valitus ehdotetussa ajassa. Arvioinnissa keskeistä on, vaarantavatko ehdotetun pituiset käsittelyajat tuomioistuimen riippumattomuuden, vai voidaanko riippumattomuus turvata säätämällä käsittelyajoista tavoitteellisina, kuten esityksessä ehdotetaan.

Vastaanottolain muutokset

Välttämätön toimeentulo ja huolenpito; vastaanottoraha

Ehdotuksessa esitetään väliaikaisella lailla (466/2024) säädetyn vastaanottorahan (20 §) ja käyttörahan (21 §) määrän sekä perustuslakivaliokunnan edellyttämän (PeVL 25/2024 vp) täydentävää vastaanottorahaa (19 §) koskevan muutoksen säätämistä osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Ehdotuksen mukaan vastaanottorahan kansallisenä viitetasona käytetään toimeentulotuen 50 prosentilla alennettua määrää, jonka sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on arvioinut kattavan perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän välttämättömän toimeentulon (HE 116/2025 vp, s.132). Lisäksi täydentävää vastaanottorahaa voidaan edelleen käyttää tarvittaessa turvaamaan vastaanottopalveluiden piirissä olevan henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömä toimeentulon turvaa. Täydentävää vastaanottorahaa koskevan sääntelyn täsmentäminen väliaikaisessa laissa on vähentänyt vastaanottorahan perusosan pienentämisen kielteisiä vaikutuksia ja sillä on tuettu erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden toimeentuloa ja hyvinvointia. Täten väliaikaisen lain vaikutukset eivät ole sellaisia, että ne muodostaisivat esteen muutosten säätämiselle pysyväksi. Esityksen kannalta oleellista on, että vastaanottorahaan tehtävät indeksikorotukset palautetaan vuoden 2028 alusta. Lisäksi on huomioitava, että väliaikaisen lain voimassaolo päättyy 11.6.2026.

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). Ehdotuksen mukaan vastaanottopalvelujen saajan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätön toimeentulo ja huolenpito voidaan turvata lyhytaikaisesti hyödykkeinä laajamittaisen maahantulon tai muussa maahantulon häiriötilanteessa (19 §). Kyseessä olisi esimerkiksi keskitetyn seulonnan tilanne. Välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen hyödykkeillä vastaisi voimassa olevan vastaanottolain 12 §:ssä säädettyä järjestelykeskusta. Edellytyksenä vastaanottorahan myöntämisestä poikkeamiselle olisi se, että sisäministeriö ottaisi käyttöön 12 §:ssä ehdotetun EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaisen valmiussuunnitelman ja ilmoittaisi käyttöönotosta Euroopan komissiolle ja Euroopan unionin turvapaikkavirastolle.



28.4.2026

Välttämätön toimeentulo ja huolenpito; vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen

Ehdotuksen mukaan vastaanottopalvelujen saajille asetettujen velvollisuuksien laiminlyönteihin voidaan puuttua alentamalla vastaanottorahan perusosaa 20 prosentilla (45 ja 46 §) tai vastaanottopalvelujen peruuttamisella (47 ja 48 §). Vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana henkilön oikeus vastaanottopalveluihin säilyy, mutta hänelle ei myönnetä vastaanottorahaa tai käyttö rahaa. Vastaanottokeskus turvaise henkilön välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon järjestämällä majoituksen ja ateriat sekä myöntämällä hyödykkeitä.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että rikkomuksista määrätyt seuraamukset eivät heikennä hakijan ihmisarvoisen elintason turvaa erityisesti, kun otetaan huomioon hakijan erityiset tarpeet ja muut asiaankuuluvat hakijaa koskevat olosuhteet (esim. Zubair Hagbin v. Belgia, C-233/18). Myös perustuslain 19 §:n 1 momentti edellyttää, että jokaiselle turvataan ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Vastaanottorahan alentaminen 20 prosentilla vastaisi viitebudjetissa määriteltyä terveellisen ruoan määrää yksinasuvalle aikuiselle miehelle. Tarvittaessa vastaanottokeskus voisi myöntää vastaanottorahan alentamisen kohteena olevalle täydentävää vastaanotto rahaa välttämättömiin menoihin tai antaa tarvittavia hyödykkeitä. Toimeentulon järjestäminen pelkästään hyödykkeinä, kuten ruokana ja vaatteina, kaventaa hakijan valinnanvapautta. Perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että mitä kauemmin toimeentulo turvataan hyödykkeillä, sitä merkityksellisimmiksi voivat tulla poikkeukseksi tarkoitettuun vastaanottomuotoon sisältyvät rajoitukset (PeVL 18/2001 vp). Ehdotuksessa hyödykkeillä tarkoitetaan kuitenkin laajemmin myös maksusitoumuksia ja lahjakortteja, minkä lisäksi henkilölle voidaan myöntää täydentävää vastaanottorahaa, jos se on välttämätöntä. Peruutettujen palvelujen aikana myönnettävä tuki vastaisi siten käytännössä tukea, jota myönnetään ilman oleskeluoikeutta maassa oleskeleville.

Ehdotuksen mukaan vastaanottorahan alentamista tai 47 §:ssä tarkoitettua vastaanottopalvelujen peruuttamista koskevaa päätöstä ei tule tehdä, jos se vaarantaa henkilön ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon tai huolenpidon, tai jos alentaminen olisi muutoin kohtuutonta. Päätökset perustuvat aina yksilölliseen kokonaisharkintaan. Harkintaa voidaan tarvittaessa tehdä myös rajoitustoimen aikana, jos henkilön tilanne tai olosuhteet muuttuvat. Vastaanottolain 5 §:n mukaisesti on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun, ja arvioinnissa on tarkasteltava myös huoltajan elatusvelvollisuuden ja huolenpitovastuun toteutumista. Lapsen tai huoltajan vastaanottorahaa ei tule alentaa tai palveluja peruuttaa, jos lapsen toimeentulo ja hyvinvointi vaarantuisivat sen seurauksena. Esityksessä valituilla ratkaisuilla voidaan varmistaa vastaanottopalvelujen saajan 19 §:n 1 momentin mukainen välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turva myös vastaanottorahan alentamisen ja vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana.

Hallinta-asetus ja vastaanottodirektiivi (2024/1346) edellyttävät, että kansainvälisen suojelun hakijan vastaanottopalvelut peruutetaan, jos Suomi ei ole se valtio, jossa hänen edellytetään olevan hallinta-asetuksen 17 artiklan nojalla. Hakijalla on oikeus vastaanottodirektiivin mukaisiin vastaanottopalveluihin ainoastaan siinä jäsenvaltiossa, joka on vastuussa hänen hakemuksensa käsittelystä. Näissä tilanteissa vastaanottopalvelujen peruuttaminen on velvoittavaa, eikä päätöksenteossa sovelleta vastaavaa kohtuusharkintaa kuin muilla ehdotetuilla perusteilla tapahtuvassa peruuttamisessa. Henkilön erityiset vastaanottotarpeet ja lapsen etu huomioidaisiin kuitenkin majoittamisesta ja siirtämisestä päätettäessä. Lisäksi vastaanottokeskus ottaisi hyödykkeitä myöntäessään huomioon henkilön kokonaistilanteen ja lapsen edun sekä henkilön erityiset vastaanottotarpeet. Tällä tavoin varmistetaan, että myöskään siirtopäätöksen saaneen henkilön toimeentulo tai huolenpito ei yksittäisessä tilanteessa vaarannu.

Vastaanottorahan alentaminen ja vastaanottopalvelujen peruuttaminen ovat hallinnollisia sanktioita, joista on perustuslain mukaisesti säädettävä lailla. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja



28.4.2026

sen suuruuden perusteista ja oikeusturvasta (PeVL 32/2005 vp, s. 2—3, PeVL 55/2005 vp, s. 2/1). Ehdotuksessa yksilöä koskevista velvoitteista ja niiden rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista ehdotetaan säädettäväksi lailla. Perusteet vastaanottorahan alentamiselle ja vastaanottopalvelujen peruuttamiselle ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Lisäksi rajoittamista koskevat toimenpiteet ovat vastaanottodirektiivin, perustuslain ja kansainvälisen sääntelyn edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisia ja perustuvat yksilölliseen arvioon. Koska kyseessä on hallinnollinen sanktio, päätöksen vastaanottorahan alentamisesta ja vastaanottopalvelujen peruuttamisesta tekisi Maahanmuuttovirasto. Henkilön yksilöllisten olosuhteiden ja välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi on kuitenkin tarkoituksenmukaista, että päätöksen vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana myönnettävistä hyödykkeistä tekee vastaanottokeskus. Sekä vastaanottorahan alentamisesta, vastaanottopalvelujen peruuttamisesta että hyödykkeiden myöntämisestä annettaisiin henkilölle hallintopäätös. Ehdotettu sääntely on perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen mukaista ja täyttää perustuslain 21 §:n vaatimukset.

Vastaanottorahan perusosan alentamisella ja vastaanottopalvelujen peruuttamisella pyritään puuttamaan yleistä järjestystä häiritsevään tai turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen ja turvaamaan vastaanottokeskuksen muiden asukkaiden oikeutta perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Lisäksi velvoitteiden tarkoituksena on edistää menettelyjen sujuvuutta ja viranomaisten kanssa tehtävää yhteistyötä, turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän hallintaa, henkilön maasta poistumista silloin, kun hänellä ei ole enää oikeutta oleskella Suomessa sekä ehkäistä henkilöiden edelleen liikkumista. Ehdotetut rajoitustoimet perustuvat EU sääntelyyn, eikä niitä siten ole lähtökohtaisesti pidettävä mielivaltaisina. Vastaanottorahan alentamisella ja vastaanottopalvelujen peruuttamisella on yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Esityksessä täsmennetään vastaanottokeskuksen velvollisuutta huolehtia siitä, että vastaanottopalvelujen saajalle ei koidu oikeudenmenetyksiä sen vuoksi, ettei hän ole tiennyt laissa säädettyjä oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan tai velvollisuuksien täyttämättä jättämisen seuraamuksia. Täten henkilö voi omalla toiminnallaan vaikuttaa siihen, että vastaanottorahaa ei alenneta tai vastaanottopalveluja ei peruuteta.

Liikkumisvapauden rajoittaminen

Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto voi päättää kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittamisesta tietyille selvästi rajatulle maantieteelliselle alueelle (49 §). Lisäksi kansainvälisen suojelun hakijalle voitaisiin esittää vaatimus asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa (50 §). Tarkoituksena on varautua uudenvuoden, ennalta-arvaamattomiin tilanteisiin ja ilmiöihin.

Ehdotuksessa hakijoiden sijoittaminen maantieteelliselle alueelle rajoittaisi hakijan oleskelun ja liikkumisen kyseiselle alueelle. Ehdotuksen mukaan maantieteellisen alueen on oltava riittävän laaja, kuten kunta, maakunta, tai hyvinvointialue, jotta voidaan turvata hakijan yksityiselämän koskemattomuus, vastaanottopalvelujen saaminen ja menettelyasetuksen 21 artiklassa tarkoitetut erityiset menettelylliset takeet. Hakijalla olisi maantieteellisen alueen sisällä oikeus liikkua vapaasti ja mahdollisuus järjestää majoituksensa myös yksityismajoituksessa. Hakijan poistumista alueelta ei kuitenkaan valvottaisi, eikä poistumista vastaanottokeskuksesta estettäisi muillakaan keinoilla. Tahattoman alueelta poistumisen estämiseksi vastaanottokeskuksen tulisi antaa hakijalle selkeät ohjeet siitä, millä alueella hakijalla on oikeus oleskella ja liikkua.

Ehdotuksen mukaan hakija voitaisiin määrätä asumaan tietyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautumaan siellä 1–4 kertaa vuorokaudessa tai olemaan läsnä tiettyinä aikoina. Hakijan mahdollisuuteen liikkua vastaanottokeskuksen ulkopuolella ei puututtaisi muilla keinoilla. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että



28.4.2026

velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa muodostaa liikkumisvapauden rajoituksen, jota tulee tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta. Lisäksi asumisvelvollisuuteen liittyvä velvollisuus ilmoittautua vastaanottokeskuksessa jopa neljä kertaa vuorokaudessa saattaa vaikuttaa siten, että turvaamistoimi on tosiasiallisesti lähellä vapaudenmenetystä (PeVL 48/2016 vp). Vaatimus asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa eroaisi ulkomaalaislain 120 a §:n mukaisesta asumisvelvollisuudesta siinä, että se olisi pelkästään menettelyyn tai yleiseen tilanteeseen liittyvä rajoitustoimi, eikä niinkään hakijan omalla käytöksellään aiheuttama. Rajoitustoimesta päätettäessä ei siten tehtäisi samanlaista yksilöllistä harkintaa kuin turvaamistoimien käytössä. Henkilön yksilölliset olosuhteet otettaisiin kuitenkin huomioon rajoitustoimea määrättäessä. Esimerkiksi ilmoittautumiskertoja määrättäessä, tai valittaessa ilmoittautumisvelvollisuuden ja läsnäolovelvollisuuden välillä, otettaisiin huomioon mahdolliset hakijan erityiset vastaanottotarpeet, yksilölliset olosuhteet ja lapsen etu. Rajamenettelyn osalta velvollisuuden määräämistä rajoittaisi myös voimassa oleva ulkomaalaislain 5 §, jonka mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä. Ehdotettu sääntely rajoittaisi henkilön liikkumisvapautta ja henkilökohtaista vapautta ainoastaan siltä osin, kun se olisi välttämätöntä saavutettavaan tavoitteeseen nähden.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt poikkeuksia liikkumisrajoituksista merkityksellisinä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 44/2022 vp, kohta 39). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että liikkumisrajoituksia asetettaessa tulee sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi ottaa huomioon liikkuminen välttämättömien syiden vuoksi (PeVM 8/2020 vp, s. 5). Hakijalla olisi oikeus poistua hänelle osoitetulta maantieteelliseltä alueelta, jos se olisi välttämätöntä vastaanottopalvelujen saamiseksi, viranomaisen tapaamiseksi tai tuomioistuinkäsittelyyn osallistumiseksi. Hakija voisi myös pyytää tilapäistä lupaa poistua hänelle osoitetulta maantieteelliseltä alueelta painavan henkilökohtaisen syyn vuoksi. Lisäksi hänet voitaisiin yksilöllisestä syystä siirtää vastaanottolain 16 §:n nojalla toisella alueella sijaitsevan vastaanottokeskuksen asiakkaaksi. Hakijalla olisi vaatimuksen asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa ja siihen liittyvien ilmoittautumis- ja läsnäolo velvoitteista huolimatta oikeus saada vastaanottopalvelut, välttämättömät sosiaali- ja terveystalvet sekä osallistua välttämättömiin tapaamisiin viranomaisten ja tuomioistuimen kanssa. Esitettävien rajoitustoimien voidaan katsoa olevan oikeasuhtaisia ja ottavan huomioon hakijan yksilölliset olosuhteet ja välttämätön tarve liikkua. Niillä ei rajoiteta hakijan oikeutta solmia ja ylläpitää vapaasti suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön tai lasten oikeutta käydä koulua.

Hakijoiden sijoittamisesta tietyille maantieteelliselle alueelle seuraisi suoraan menettelyasetuksen nojalla hakijan velvollisuus pysyä hänelle osoitetulla maantieteellisellä alueella. Tästä ei tehtäisi jokaiselle hakijalle yksilöllistä hallintopäätöstä. Tästä syystä varsinaisesta maantieteelliselle alueelle sijoittamisesta ei myöskään olisi valitusoikeutta. Ehdotetun mukaisesti (56 a §) hakijalla olisi kuitenkin oikeus vaatia oikaisua päätökseen, jolla Maahanmuuttovirasto olisi evännyt pyynnön poistua tilapäisesti maantieteelliseltä alueelta. Vaatimukseen asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa olisi oikeus hakea muutosta. Päätöstä tulisi kuitenkin sen luonteen vuoksi noudattaa heti. Esiityksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 21 §:n vaatimukset.

Rajoituksista ehdotetaan säädettävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Liikkumisvapautta rajoittavat toimitukset on asetettu selkeä kesto. Lisäksi rajoituksia käytettäisiin vain sen aikaa, kun niiden käyttö on tarpeellista. Rajoitustoimia ei voitaisi määrätä sattumanvaraisesti kenelle tahansa ja rajoitustoimilla puututtaisiin hakijan oikeuksiin niin vähän kuin mahdollista. Rajoitustoimien määräämisellä ei olisi vaikutusta henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn tai vastaanottopalveluiden saamiseen.

Kansainvälisen suojelun hakijoiden sijoittaminen tietyille maantieteelliselle alueelle olisi mahdollista vain, jos se olisi tarpeen kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi. Tavoitteena



28.4.2026

on varmistaa viranomaisten mahdollisuus käsitellä hakemuksia tehokkaasti, sijoittaa vastaanoton piirissä olevia hakijoita tasaisesti Suomen sisällä ja varmistaa tarvittavien palvelujen riittävyys. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 37/2022 vp, kappale 8, PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Vaatimuksella asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa on yhteys erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitoon tilanteissa, joissa rajoitustoimien määräämättä jättäminen voitaisiin katsoa yhteiskunnan kannalta huonommaksi vaihtoehdoksi. Toimien oikeasuhtaisuutta tulee myös tarkastella suhteessa uudenlaisiin maahanmuuton tilanteisiin kuten esimerkiksi tietylle alueelle tai rajanylityspisteelle kuormittavaan tilanteeseen, jolloin kyseessä ei välttämättä ole koko Suomen mittakaavassa laajamittaisen maahantulon tilanne. Vaatimusta asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa voidaan pitää oikeasuhtaisena toimenpiteenä torjua turvallisuusuhkia ja varmistaa yleisen järjestyksen säilyminen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitys on valmisteltu siten, että kaikki merkittävän julkisen vallan käyttö on säädetty viranomaisen tehtäväksi. Siinä ehdotetaan kuitenkin myös vastaanottokeskuksen tehtäväksi henkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyviä toimia, joiden osalta arvioitavaksi tulee perustuslain 124 §:n vaatimusten täyttyminen. Vastaanotto- ja palvelujen hankkiminen ulkopuoliselta palveluntuottajalta on tarkoituksenmukaista, koska sillä tavoin voidaan huolehtia palvelujen riittävästä saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen välttämätön toimeentulo ja huolenpidon sekä vastaanottodirektiivin ja tilapäisen suojelun direktiivin edellyttämien olosuhteiden turvaamisesta kaikissa tilanteissa. Ehdotuksessa täsmennetään Maahanmuuttoviraston julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin palveluntuottajan kanssa tekemien sopimusten vähimmäissisältöä, Maahanmuuttoviraston ohjaus- ja valvontavastuuta, sopimusrikkomuksen seuraamuksia ja palveluntuottajia koskevia vaatimuksia.

Vastaanottopalveluihin liittyviä julkisia hallintotehtäviä hoitavien pätevyysvaatimuksista on säädetty lailla. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti myös vastaanottokeskuksissa toimivien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Siten Lupa- ja valvontavirasto valvoo myös esimerkiksi monitieteiseen iän arviointiin liittyvän lausunnon laatimisesta tai hyödykkeiden myöntämisestä vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana vastaavien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Muun kuin viranomaisen käyttäessä julkista valtaa hoitaessaan vastaanottopalveluihin liittyviä tämän lain mukaisia tehtäviään, sovelletaan henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä ja vahingonkorvausvastuuta. Lisäksi vastaanottokeskusta ylläpitävän palveluntuottajan on vastaanottopalvelujen antamista ja epäämistä koskevissa asioissa, niiden valmistelussa, päätöksenteossa ja päätösten täytäntöönpanossa noudatettava vastaanottolain lisäksi hallinnon yleislakeja. Vastaanottokeskuksen tekemistä ratkaisuksista annetaan päätös, jonka vastaanottopalvelujen saaja voi viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ehdotettu sääntely on perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen mukaista, eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

5. Lopuksi

Paktin säädöksiä aletaan soveltaa 12.6.2026, jolloin myös ehdotettujen lakien olisi tultava voimaan, jotta Suomi pystyy soveltamaan EU-säädöksiä täysimääräisesti.