

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

hav@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 52/2026 vp

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Hallituksen esityksessä HE 52/2026 vp ehdotetaan laajaa kansallisen lainsäädännön muutospakettia Euroopan unionin uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen täytäntöönpanemiseksi. Keskeisimmät muutokset kohdistuvat ulkomaalaislakiin sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta ja ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin. Lisäksi muutoksia esitetään muun muassa henkilötietojen käsittelyä, kotoutumista, terveydenhuoltoa sekä hallintotuomioistuimia koskevaan sääntelyyn.

Esityksen mukaan Rajavartiolaitos, poliisi, Tulli ja suojelupoliisi toimisivat seulontaviranomaisina. Maahanmuuttovirastolle osoitettaisiin uusia tehtäviä erityisesti kansainvälisen suojelun hakemusten jättämiseen ja maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestämiseen liittyen. Muutoksenhaussa esitetään valitusaikojen lyhentämistä ja hallinto-oikeuksille säädettäviä käsittelyaikoja. Vastaanottopalveluja koskevaa sääntelyä tiukennettaisiin, ja ilman huoltajaa olevien alaikäisten edustajajärjestelmä uudistettaisiin. Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi hallitusohjelman linjausten mukaisesti turvapaikkajärjestelmän tiukentamiseen, väärinkäytösten ehkäisemiseen sekä kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaampaan maasta poistamiseen.

Hallituksen esitys on valmisteltu tilanteessa, jossa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä Suomessa on laskenut merkittävästi ja pysynyt maltillisena osana laajempaa eurooppalaista kehitystä. Suomen maantieteellinen sijainti, Schengen-alueen sisärajajärjestelyt sekä muuttoliikkeiden pääasiallinen suuntautuminen Etelä- ja Keski-Eurooppaan rajoittavat olennaisesti äkillisiä kasvupaineita. Tässä tilanteessa keskeinen arvioitava kysymys ei rajoitu sääntelyn oikeudelliseen välttämättömyyteen, vaan siihen, onko kansallisen liikkumavaran käyttö oikeasuhtaista ja tuottaako esitetty järjestelmä tosiasiallisesti hallittavamman ja turvallisemman lopputuloksen.

Esitys on lähtökohdiltaan johdonmukainen suhteessa EU:n uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen. Se kuitenkin nojaa vahvasti oletukseen menettelyiden käytännöllisistä toimivuudesta. Esityksessä itsessään tunnistetaan useita riskejä ja toimeenpanon edellytyksiä, mutta näiden yhteisvaikutuksia ei arvioida kattavasti.

Raja- ja paluuraajamenettely

Menettelyasetuksen myötä rajamenettelystä tulee tietyissä tilanteissa jäsenvaltioita velvoittava. Tämä muuttaa menettelyn luonnetta olennaisesti verrattuna aiempaan kansalliseen harkintaan perustuneeseen soveltamiseen. Vaikka rajamenettelyn enimmäiskesto (12 viikkoa) vastaa pitkälti nykyistä kansallista sääntelyä, pakollinen soveltaminen lisää viranomaisten toiminnallista painetta erityisesti tilanteissa, joissa käsittely ei etene viivyttyä. Esityksen mukaan liikkumisvapauden rajoittaminen rajamenettelyssä toteutetaan ensisijaisesti muilla keinoilla kuin säilöönnotolla. Samanaikaisesti viranomaisella on kuitenkin ehdoton velvoite estää hakijan pääsy jäsenvaltion alueelle. Tämä synnyttää rakenteellisen jännitteen: velvoite on ehdoton, mutta käytettävissä olevat keinot ja resurssit rajalliset ilman perusoikeuksien kannalta ongelmallisia ratkaisuja.

Rajamenettelyyn liittyvät tiukat määräajat asettavat huomattavia vaatimuksia hallinto-oikeuksille. Esityksen valmistelussa saadun lausuntopalautteen mukaan määräajoista suoriutuminen edellyttää merkittävää lisäresursointia. Ilman tätä on olemassa riski, että muiden asioiden käsittely viivästyy. Lisäksi rajamenettelyssä

sovellettavat lyhyet valitusajat voivat heikentää tehokkaiden oikeussuojakeinojen tosiasiallista toteutumista, erityisesti tilanteissa, joissa hakijalla ei ole ollut avustajaa hallintovaiheessa.

Seulontavaiheessa tehtävä alustava arvio rajamenettelyyn ohjaamisesta perustuu varhaiseen ja väistämättä rajalliseen tietoon. Esityksen perusteella voidaan päätellä, että tämä lisää virheellisen ohjautumisen riskiä erityisesti monimutkaisissa tai haavoittuvuuteen liittyvissä tapauksissa. Virheellinen ohjaus ei ole vain yksilön oikeusturvakysymys, vaan myös järjestelmätason hallittavuusriski, sillä se kuormittaa oikaisumenettelyjä ja pidentää kokonaiskäsittelyaikoja.

Paluurajamenettely on EU-lainsäädännössä uusi menettely, jonka tarkoituksena on varmistaa rajamenettelyssä hylättyjen hakemusten jälkeinen maastapoistaminen ilman, että henkilö pääsee oikeudellisesti jäsenvaltion alueelle. Menettelyn enimmäiskesto on 12 viikkoa, minkä jälkeen henkilö on päästettävä alueelle ja siirrettävä normaaliin paluumenettelyyn, jos maastapoistamista ei ole voitu toteuttaa. Esityksen perusteella voidaan todeta, että juuri ne tapaukset, joissa maastapoistaminen on käytännössä vaikeinta, ovat myös niitä, joissa määräaajoissa pysyminen on epätodennäköisintä. Näissä tilanteissa henkilö siirtyy hallitusta rajamenettelystä vähemmän kontrolloituun normaaliin paluumenettelyyn.

Esityksessä todetaan poliisin huoli siitä, että vastaanottojärjestelmän ulkopuolelle jäävien ja siten ilman asianmukaista lupaa oleskelevien määrän kasvu voi vaikuttaa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. Paluurajamenettelyn epäonnistumisiin liittyy siten esityksessäkin tunnistettu riski hallinnan katkeamisesta, mutta menettely ei sisällä rakenteellista ratkaisua tämän katvealueen syntyyn.

Turvalliset alkuperä- ja kolmannet maat

Menettelyasetus muuttaa aiempaa sääntelyä turvallisten maiden osalta mahdollistamalla EU:n yhteiset turvallisten alkuperä- ja kolmansien maiden luettelot sekä kansallisten luetteloiden laatimisen. Lisäksi maa voidaan tietyissä tilanteissa määritellä turvalliseksi vain osittain tai yksittäisen hakijan kohdalla ilman EU- tai kansallista luetteloa. Luettelot voivat tehostaa menettelyä ja lisätä ennakoitavuutta, mutta ne eivät poista yksilöllisen arvioinnin velvoitetta. Esityksen perusteella voidaan todeta, että kansallisten luetteloiden käyttöön liittyy merkittäviä oikeudellisia, perusoikeudellisia ja poliittisia riskejä, jotka voivat heikentää järjestelmän legitimitettä ja kestävyyttä pitkällä aikavälillä.

Poliittinen toteutettavuus on lyhyellä aikavälillä korkea hallinnollisen joustavuuden vuoksi, mutta pitkällä aikavälillä riski kasvaa, jos kansalliset listat joutuvat ristiriitaan kansainvälisten velvoitteiden kanssa, mikä voi johtaa kiistoihin ja vastareaktioon. Kotimaisessa keskustelussa kansallisten listojen käyttö voi herättää epäilyjä turvapaikka-oikeuden rajoittamisesta ja lisätä poliittista vastakkainasettelua. Turvallisen alkuperämaan käsite kytkeytyy rajamenettelyyn ja nopeutettuun käsittelyyn, ja yhdessä seulonnan, lyhyiden valitusaikojen ja paluurajamenettelyn kanssa muodostuu menettelyllinen ketju, jonka vaikutuksia oikeusturvaan ja aineellisen tutkinnan laatuun ei ole kattavasti arvioitu.

Resurssit

Esityksen aiemmassa lausuntopalautteessa ja vaikutusarvioissa korostuu, että menettelyiden toimeenpano edellyttää merkittäviä lisäresursseja. Tästä huolimatta esityksessä ei osoiteta konkreettisesti riittäviä resursseja. Viittaukset EU-rahoitukseen ja toiminnan tehostamiseen eivät ole riittävä vastaus tilanteessa, jossa keskeiset viranomaiset ovat toistuvasti edellyttäneet lisäresursointia. Poikkeuksellisen tiukka voimaantuloaikataulu korostaa riskejä entisestään.



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Prof. Jussi P. Laine
Asiantuntijalausunto
HE 52/2026 vp
5.5.2026

3 (3)

Yhteenveto

Hallituksen esitys rakentuu vahvasti oletukselle rajamenettelyn ja erityisesti paluuraajamenettelyn käytännöllisestä toimivuudesta. Vaikka esityksessä tunnistetaan useita yksittäisiä oikeudellisia ja toiminnallisia rajoitteita, niiden kumulatiivista vaikutusta muuttoliikkeen hallittavuuteen ja rajaturvallisuuteen ei arvioida riittävästi. Paluuraajamenettely näyttyy järjestelmän heikoimpana lenkinä, sillä sen onnistuminen edellyttää nopeaa ja tehokasta palautusyhteistyötä, jota esitys ei kykene itsessään varmistamaan.

Keskeinen kysymys, oman asiantuntemukseni valossa, ei siten ole menettelyjen oikeudellinen mahdollisuus, vaan se, tuottavatko ne tosiasiallisesti hallitumman ja turvallisemman lopputuloksen vai lisäävätkö ne pitkällä aikavälillä hallinnan katvealueita. Ilman täsmennyksiä paluuraajamenettelyn epäonnistumistilanteista ja vahvistettua resursointia riski hallinnan katvealueiden laajenemisesta on todellinen.

Taipeissa, toukokuun 5. päivänä 2026,

Dr. Jussi P. Laine

Professori
Karjalan tutkimuslaitos
Itä-Suomen yliopisto