



Lausuntoajan pituus muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta ja ulkomaalaislakia koskevissa esitysluonnoksissa

KANTELU

Oikeuskanslerinvirastoon on 19.1.2026 saapunut kuuden kansalaisjärjestön yhteinen kantelu, joka koskee sisäministeriön menettelyä lainvalmistelussa. Kantelijat arvostelevat sisäministeriön lausuntopyyntömenettelyä Euroopan unionin muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säädösten täytäntöönpanoa (VN/27731/2024, jäljempänä EU:n muuttoliikepakti) ja ulkomaalaislain muuttamista (VN/30556/2024) koskevien hallituksen esitysluonnosten osalta.

Kantelijoiden arvion mukaan EU:n muuttoliikepaktia koskeva esitysluonnos sisältää kansainvälistä suojelua hakevien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittäviä muutoksia useisiin lakeihin. Myös ulkomaalaislain muuttamista (maasta poistaminen) koskevalla esitysluonnoksella on arvioitu olevan merkittäviä oikeusvaikutuksia. Kantelijoiden mukaan esityksiin perehtyminen ja kattava lausuminen ei ole mahdollista annetussa kuuden viikon määräajassa (19.12.2025-2.2.2026), joka lisäksi ajoittuu lomakauteen. Kantelijat pyytävät oikeuskansleria arvioimaan sisäministeriön lausuntopyyntömenettelyn lainmukaisuuden ja ryhtymään toimenpiteisiin asianmukaisen lausuntoajan turvaamiseksi mainittujen hallituksen esitysluonnosten osalta.

SELVITYS

Kantelu on toimitettu sisäministeriön esittelijälle tiedoksi 22.1.2026, minkä jälkeen asiassa on pyydetty sisäministeriöltä vielä selvitys. Sisäministeriö toimitti selvityksensä 18.3.2026 (VN/2992/2026).

Sisäministeriön selvityksen mukaan EU:n muuttoliikepaktin edellyttämien kansallisten lakimuutosten valmistelu aloitettiin lokakuussa 2024 asetetulla lainsäädäntöhankkeella. Hankkeen alussa tehdyn aikataulusuunnitelman mukaan virkatyönä tehtävän perusvalmistelun olisi tullut olla valmiina elokuun 2025 lopussa. Lausuntokierrokselle oli suunnitelmassa varattu kahdeksan viikkoa loka-marraskuussa 2025. Esitysluonnos oli virkavalmistelun osalta valmis lausuntokierrokselle syyskuussa 2025, mutta se voitiin lähettää lausuntokierrokselle vasta poliittisten neuvottelujen päätyttyä 19.12.2025. Lausuntoaikaa on kesken lausuntokierroksen pidennetty viikolla ja se on kokonaisuudessaan ollut seitsemän viikkoa päättyen 9.2.2026.

Ulkomaalaislain muuttamista (maasta poistaminen) koskeva hanke asetettiin marraskuussa 2024. Syksyllä 2025 linjattiin poliittisesti, että mainittu hallituksen esitys valmistellaan ja annetaan eduskunnalle samassa aikataulussa kuin EU:n muuttoliikepaktin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys. Esitysluonnos oli virkavalmistelun osalta valmis lausuntokierrokselle syyskuussa 2025. Muuttoliikepaktia koskevan esitysluonnoksen tavoin tämäkin esitysluonnos laitettiin lausuntokierrokselle välittömästi sen jälkeen, kun poliittiset neuvottelut olivat päättyneet 19.12.2025. Lausuntoaikaa pidennettiin viikolla, joten se oli lopulta seitsemän viikkoa päättyen 9.2.2026.

EU:n muuttoliikepaktin lausuntoaikaa on esitysluonnoksessa perusteltu sillä, että EU-lainsäädännöstä johtuen lakimuutosten olisi oltava voimassa 12.6.2026. Muutoin päädyttäisiin tilanteeseen, jossa Suomi rikkoo EU-lainsäädäntöä. Lausuntoajan määrittelemisessä on pyritty tasapainoilemaan riittävän lausuntoajan ja riittävän eduskunnalle esityksen käsittelyä varten turvattavan ajan välillä. Muutosten määrän osalta voidaan hanketta pitää laajana. Uusia, kansallisen liikkumavaran käyttöön liittyviä muutoksia oli kuitenkin kohtuullinen määrä, sillä iso osa muutoksista oli viittausmuutoksia tai suoraan sovellettavan EU-lainsäädännön kanssa päällekkäisen kansallisen lainsäädännön kumoamisia.

Aikatauluhaasteista huolimatta EU:n muuttoliikepaktia koskevan esitysluonnoksen lausuntokierros oli laaja. Lausuntoja pyydettiin 108 taholta ja saatiin yhteensä 76 kappaletta. Lausuntokierroksen aikana järjestettiin Teams-palvelun kautta taustatilaisuus, jossa esiteltiin keskeiset ehdotukset ja annettiin osallistujille mahdollisuus kysymyksiin. Näillä toimilla, samoin kuin lausuntopyynnön laatimisella lainvalmistelun kuulemisoppaan suosituksen mukaisesti, pyrittiin auttamaan lausunnonantajia lausuntojen valmistelussa. Lisäksi valmistelun aikana oli tätä ennen käyty keskusteluja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Vaikka lausuntoajan ei voida katsoa EU:n muuttoliikepaktia koskevan esityksen valmistelussa olleen täysin lainvalmistelun kuulemisoppaan mukainen, ministeriön mukaan valmistelussa on erilaisin virkavalmistelun keinoin pyritty turvaamaan perustuslain edellyttämä osallistumisoikeus.

Sisäministeriön arvion mukaan ulkomaalaislakia koskeva esitysluonnos ei ollut sivumäärän tai pykäläehdotusten määrän perusteella erityisen laaja. Siihen sisältyi ehdotuksia, joilla on yksilön näkökulmasta merkittäviä oikeusvaikutuksia. Esitysluonnokseen sisältyi kuitenkin myös teknisluonteisia tai terminologisia muutosehdotuksia, ja osassa ehdotuksista oli kyse nykyisen soveltamiskäytännön nostamisesta lain tasolle. Sisäministeriön katsoo, että mainitun esitysluonnoksen valmistelussa on turvattu yksilöiden mahdollisuus osallistua lainvalmisteluun perustuslain edellyttämällä tavalla.

RATKAISU

Säännökset

Suomen perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Perustuslain 47 §:n 1 momentin mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Arviointi

Kuulemisten laajuus ja lausuntoaikojen pituus ovat olleet toistuvasti esillä oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa.

Oikeuskanslerin vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan kuuleminen säädösvalmistelun aikana toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia, mukaan lukien Suomen perustuslain 2 ja 14 §:ssä turvattua yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen ja itseään koskevaan päätöksentekoon. Kuuleminen tukee säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta

sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon. Lisäksi kuuleminen tukee perustuslain 47 §:ssä säädettyä eduskunnan tietojensaantioikeutta.

Oikeuskansleri on perustuslaissa säädettyjen osallistumisoikeuksien turvaamisen ohella kiinnittänyt ratkaisuisaan huomiota hyvän hallinnon vaatimukseen (esim. [OKV/1772/10/2023 ym.](#)). Myös perustuslakivaliokunta on useissa ratkaisuisaan painottanut hyvää lainvalmistelutapaa, johon kuuluu riittävä kuulemisaika (esim. [PeVL 11/2023 vp](#), [PeVL 15/2023 vp](#), [PeVL 16/2023 vp](#), ks. myös [PeVL 18/2024 vp](#), s. 8–9).

Perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta. Ministeriön säädösjohtamisessa lainsäädäntötyö järjestetään tehtäväksi ennakoidusti, avoimessa ja laajaan osallistumiseen ja osallisuuteen perustuvassa prosessissa hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti. Lausuntoajan pituuden arviointi on toimivaltaisen ministeriön vastuulla, joka samalla vastaa lainvalmistelusta ja sen laadusta kokonaisuutena. Lausuntoajalla on vaikutusta siihen, miten hyvin perusteltuja ja valmistelua tukevia lausuntoja on mahdollista saada.

[Lainvalmistelun kuulemisopas](#) on uudistettu syyskuussa 2025. Kuulemisopas ei ole oikeudelliselta luonteeltaan sitova, mutta laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti korostettu sen noudattamisen tärkeyttä. Ohje ilmentää osaltaan perustuslain 2 ja 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien samoin kuin hyvän hallinnon periaatteita.

Kuulemisoppaan mukaan (s. 51) ”[I]lausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen (juhannuksen ja elokuun alun sekä joulun ja loppiaisen väliset ajat). Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä, joka mainitaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä taikka asetuksen tai määräyksen esittelymuistiossa.”

Kantelussa tarkoitetut hallituksen esitysluonnokset lähetettiin lausunnoille 19.12.2025 eli juuri ennen joulun ja loppiaisen väliin ajoittuvaa lomakautta. Lausuntoaikaa annettiin alun perin kuusi viikkoa eli 2.2.2026 asti. Sisäministeriö on kantelun saapumisen jälkeen pidentänyt lausuntoaikaa viikolla eli 9.2.2026 asti. Lausuntoajan pituus oli näin yhteensä seitsemän viikkoa, mutta siihen sisältyi jouluaatto mukaan lukien arkipyhiä yhteensä viisi vuorokautta, jolloin lausuntoajan pituudeksi tulee noin kuusi viikkoa. Vuoden vaihteen juhla-aikaan ja sen ympärille sisältyy usein monien loma-aikaa. Käytännössä lausuntoaika oli jäänyt alle kuuden viikon.

Oikeuskansleri on uuden kuulemisoppaan valmistelun yhteydessä katsonut, että lausuntoajoissa tulisi aina pyrkiä vähintään kuuteen viikkoon. Samalla oikeuskansleri on pitänyt selvänä, että kuulemisen tarve ja laajuus vaihtelevat riippuen siitä, onko kyse hyvin

teknisluonteisesta säädöshankkeesta vaiko yhteiskunnallisesti merkittävästä uudistuksesta tai laaja-alaisesta, lukuisia lakiehdotuksia sisältävästä hallituksen esityksestä ([ks. oikeuskanslerin lausunto dnro OKV/2853/21/2024](#)).

Olen samaa mieltä kantelijoiden kanssa siitä, että EU:n muuttoliikepakti ja sitä koskeva hallituksen esitysluonnos muodostavat erittäin laajan (571 sivua, 15 muutoslakia, lähes 200 pykälämuutosta) ja monitahoisen kokonaisuuden. Esitysluonnos sisältää monia ehdotuksia, joilla rajoitetaan useita keskeisiä perusoikeuksia. Kokonaisuudessaan se sisältää muutoinkin perustuslain kannalta merkityksellistä sääntelyä. Kyseessä oleva sääntely on erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkää. Kyse ei ole sellaisesta EU-säädöksen täytäntöönpanoa koskevasta esityksestä, jossa olisi esimerkiksi vain vähän kansallista liikkumavaraa ja jolla olisi vähäiset kansalliset vaikutukset. Mielestäni tämän tyyppinen lainsäädäntö tulee valmistella erityisen avoimessa ja kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavassa menettelyssä, mikä pitää sisällään riittävän lausuntoajan.

Niin ikään ulkomaalaislain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa on kyse perusoikeuksien rajoittamisesta, koska sillä muun muassa tiukennettaisiin oleskeluluvan saamisen edellytyksiä. Esitysluonnokseen sisältyi sisäministeriön selvityksenkin mukaan ehdotuksia, joilla on yksilön näkökulmasta merkittäviä oikeusvaikutuksia. Tämä esitysluonnos oli kuitenkin suppeampi kuin EU:n muuttoliikepakti niin sivumäärältään kuin ehdotettujen lainmuutosten (126 sivua, noin 40 pykälämuutosta) osalta.

Lausuntoaikaa koskeva kirjaus - vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa - on nykyisessä kuulemisoppaassa periaatteen tasoinen. Tämä tarkoittaa ohjeen noudattamista lähtökohtaisesti sellaisenaan. Kuulemisoppaan mukaan (s. 52–53) perusteltu syy ohjeistettua vähimmäisaikaa lyhyemmälle lausuntoajalle voi tapauskohtaisen kokonaisharkinnan perusteella olla käsillä esimerkiksi seuraavissa tilanteissa: vaikutuksiltaan suppeat hankkeet, helposti omaksuttavat hankkeet ja asian poikkeuksellinen kiireellisyys.

Kuulemisoppaassa mainitut esimerkit lausuntoajasta poikkeamiselle eivät arvioni mukaan tule sovellettavaksi kantelun kohteena oleviin hallituksen esitysluonnoksiin erityisesti niiden perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntely-yhteydestä johtuen. Lausuntopalvelussa julkaistuissa lausuntopyynnöissä menettelyn kiireellisyyttä on perusteltu lähinnä sillä, että esitysten tulee olla voimassa 12.6.2026, jolloin EU-lainsäädäntöä aletaan soveltaa. Lausuntokierroksen ajallinen typistäminen kiireellisyyteen vedoten ei kuitenkaan ole lähtökohtaisesti hyvään lainvalmistelutapaan kuuluvaa (esim. [PeVM 3/2016 vp](#), s. 2, [PeVL 19/2016 vp](#), s. 3).

Etenkin EU:n muuttoliikepaktia koskevan esitysluonnoksen merkittävyys ja laajuus, yhtä aikaa lausuttavana olleet toisiinsa liittyvät esitykset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset sekä lausuntoajan ajoittuminen yleiseen lomakauteen huomioiden sen lausuntomenettelyyn olisi

tullut varata aikaa vähintään kahdeksan viikkoa. Jo aiemmin eduskunnan perustuslakivaliokunta on nimenomaan ulkomaalaislainsäädännön osalta arvioinut kriittisesti lyhyelle lausuntoajalle esitettyjä perusteita ja kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota hyvän lainvalmistelutavan noudattamiseen ([PeVL 18/2024 vp](#)). EU-lainsäädännön kansallisesta täytäntöönpanosta johtuva aikataulupaine ja eduskuntakäsittelylle varattava riittävä aika ovat sinänsä ymmärrettäviä syitä. Mielestäni ne eivät kuitenkaan oikeuta poikkeamaan riittävästä lausuntoajasta nyt esillä olevassa kontekstissa.

On kuitenkin myönteistä, että sisäministeriö pyrki lausuntomenettelyn aikana turvaamaan perustuslain edellyttämän osallistumismahdollisuuden muilla toimilla. Sisäministeriö järjesti EU:n muuttoliikepaktia koskevasta esitysluonnoksesta lausuntokierroksen aikana taustatilaisuuden, joka osaltaan helpotti lausunnonantajien ja mahdollisesti myös kantelijoiden mahdollisuuksia valmistella lausuntonsa. Ministeriö myös pidensi lausuntoaikaa viikolla kesken lausuntokierroksen, vaikkakin lausuntoaika jäi tästä huolimatta alle ohjeistetun vähimmäiskeston.

Totean kootusti, että riittävän pitkällä lausuntoajalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja hyvän lainvalmistelutavan noudattamista. Kiinnitän sisäministeriön huomiota lainvalmistelun kuulemisoppaan lausuntoaikoja koskevan ohjeistuksen noudattamiseen vastaavan tyyppisissä säädöshankkeissa vastaisuudessa.

Siltä osin kuin kantelu koskee lausuntomenettelyä koskevan ennakkotiedon antamista, totean vielä seuraavaa.

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan (s. 54) lausuntomenettelyn ajankohta ja aihe julkistetaan ja ilmoitetaan keskeisille sidosryhmille etukäteen ainakin silloin, kun lausuntoaika on pääsääntöä lyhyempi. Ennakkotieto on yleensä tarpeen myös, jos lausuntokierros on merkittävältä osin yleisenä loma-aikana. Ennakkotiedon avulla lausunnon antajat ehtivät valmistautua lausunnon antamiseen, kuten lausunnon valmisteluvastuun sekä tarvittavan tiedonkeruun ja päätöksenteon järjestämiseen.

Ennakkotietoa koskeva kuulemisoppaan kirjaus on luonteeltaan vapaaehtoisesti noudatettava suositus. Suosituksen tarkoituksena on parantaa osallistumismahdollisuuksia tehokkaasti ja tuloksellisesti. Vaikka lausuntomenettelyn ajankohdan julkaiseminen etukäteen olisi käsillä olevissa lausuntoasioissa ja etenkin EU:n muuttoliikepaktin kohdalla ollut nähdäkseni perusteltua, sisäministeriöllä on ollut tältä osin laajempaa harkintavaltaa kuin lausuntoajan pituutta määriteltäessä.

Näkemykseni mukaan sisäministeriö ei ole menetellyt ennakkotiedon antamisen osalta hyvän lainvalmistelutavan vastaisesti. Arviooni on osaltaan vaikuttanut sisäministeriön

selvityksessään antama tieto siitä, ettei lausunnonantajia voitu etukäteen informoida lausuntokierroksen ajankohdasta, koska poliittisten neuvottelujen kestosta ei ollut tietoa. Ministeriön olisi joka tapauksessa hyvä pyrkiä huomioimaan suositus myöhemmissä säädöshankkeissaan etenkin, jos lausuntoaika ajoittuu yleiseen lomakauteen.

Johtopäätökset

Kuuleminen tukee säädösvalmistelun avoimuutta ja osallisuutta sekä luottamusta säädösvalmisteluun ja demokraattiseen päätöksentekoon. Riittävän pitkällä lausuntoajalla turvataan osaltaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan hyvän lainvalmistelutavan noudattamista.

Lainvalmistelun kuulemisoppaan mukaan lausuntomenettelyyn varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se ajoittuu yleiseen lomakauteen. Lausuntoaika voi olla lyhyempi vain perustellusta syystä.

Kantelussa yksilöidyissä hallituksen esitysluonnoksissa lausuntoaika jäi käytännössä alle kuuden viikon. Tämä alittaa lainvalmistelun kuulemisoppaan vähimmäiskeston, minkä lisäksi kyse oli perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelystä. Lisäksi toinen esitysluonnoksista oli hyvin laaja.

Etenkin EU:n muuttoliikepaktia koskevan esitysluonnoksen merkittävyys ja laajuus, yhtä aikaa lausuttavana olleet toisiinsa liittyvät esitykset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset sekä lausuntoajan ajoittuminen yleiseen lomakauteen huomioiden sen lausuntomenettelyyn olisi tullut varata aikaa vähintään kahdeksan viikkoa.

On kuitenkin myönteistä, että sisäministeriö pyrki lausuntomenettelyn aikana järjestämällään taustatilaisuudella turvaamaan perustuslain edellyttämän osallistumismahdollisuuden. Lisäksi se pidensi lausuntoaikaa viikolla kesken lausuntokierroksen, vaikkakin lausuntoaika jäi tästä huolimatta alle ohjeistetun vähimmäiskeston.

Kiinnitän sisäministeriön huomiota lainvalmistelun kuulemisoppaan lausuntoaikoja koskevan ohjeistuksen noudattamiseen vastaavan tyypisissä säädöshankkeissa vastaisuudessa. Ministeriön tulisi vastaisuudessa myös pyrkiä antamaan sidosryhmille lausuntomenettelyä koskeva ennakkotieto, jos lausuntoaika ajoittuu yleiseen lomakauteen.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Janne Salminen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää