

Asia: VN/27731/2024

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiaan.

Maahanmuuttovirastolle on esitetty päävastuuta seulontamajoituksen järjestämisessä. Esityksen vaikutustenarvioinneissa ei ole lainkaan käsitelty niitä merkittäviä vaikutuksia, joita ehdotuksella on Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskustoimintaan. Maahanmuuttovirasto vastustaa seulontamajoituksen järjestämisvastuuta ja esittää, että jatkokäsittelyssä se osoitetaan ainoastaan seulontaviranomaisille. Maahanmuuttovirastoa ei tule myöskään määrittää seulontaviranomaiseksi.

Mikäli jatkokäsittelyssä Maahanmuuttovirastolle edelleen esitettäisiin seulontamajoituksen järjestämisen päävastuuta, tulee esityksessä käsitellä kattavasti tämän vaikutukset virastoon, niin taloudellisesti kuin hallinnollisesti. Esityksestä tulisi käydä ilmi minkä viranomaisen budjetista lisätehtävän kustannukset esitetään katettavan. Vastaanottolain 7 §:ään on ehdotettu, että Maahanmuuttovirasto korvaisi vastaanottokeskukselle kulut siltä ajalta, jona vastaanottokeskus toimisi ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin 31 kohdassa tarkoitettuna seulontamajoituspaikkana. Ottaen huomioon, että Maahanmuuttovirasto ei ole seulontaviranomainen eikä siten toimivallaltaan vastuutaho seulontatehtävien ja seulonnan järjestämisessä, ei kustannusten korvaamista Maahanmuuttoviraston toimesta nähdä kohtuullisena, etenkin kun seulontamajoituksesta aiheutuvia vaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten toiminnalle. Kohtuullista olisi, että se seulontaviranomainen, joka päättäisi osoittaa vastaanottokeskuksen seulontamajoituspaikaksi, korvaisi itse majoituksesta aiheutuvat kulut.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, ettei esityksessä määritellä sitä, voiko seulontamajoituspaikkana toimia yksityisen palveluntuottajan vastaanottokeskus, jolta Maahanmuuttovirasto hankkii vastaanottopalveluita ostopalveluna. Maahanmuuttovirastolla on vain kolme omaa valtion vastaanottokeskusta ja näistä Joutseno on ainoa, joka vastaisi nykyisellään seulontamajoituspaikalle esitettyjä edellytyksiä. Käytännössä suurin osa vastaanottokeskuskapasiteetista on yksityisiltä palveluntuottajilta hankittua eivätkä ne vastaa toiminnoiltaan tai toimitiloiltaan seulontamajoituspaikalle esitettyjä edellytyksiä.

Nykyisellään huomattava osa vastaanottokeskuksista toimii asuntopohjaisesti, jolloin seulontamajoituspaikka tarkoittaisi majoituskäytössä olevaa yhteismajoitusasuinhuoneistoa, joka sijaitsee 35 kilometrin säteellä vastaanottokeskuksen toimistosta. Näin ollen seulottavan edellytettäisiin oleskelevan vain hänelle osoitetussa asunnossa, mutta tätä ei voitaisi mitenkään valvoa. Asuntopohjaisen vastaanottokeskuksen asunnot sijaitsevat taloissa, joissa asuu myös muita ihmisiä, jolloin aitojen ja lukittujen porttien rakentaminen ja käyttöönotto on käytännössä mahdotonta. Myös teknisen valvonnan tekeminen olisi hyvin hankalaa tai mahdotonta. Nykyisen kirjauksen ”Seulontaviranomainen voisi suorittaa teknistä valvontaa seulontamajoituspaikan järjestyksen ja liikkumisvapauden rajoituksen toteutumisen varmistamiseksi. Teknisen valvonnan käyttöä rajoitettaisiin siten, että teknistä valvontaa ei saisi kohdistaa kohdistamajohdusta, saniteetti- tai pukeutumistilaan. Kyse olisi siten esimerkiksi seulontamajoituksen piha-alueen ja ulko-ovien valvonnasta” perusteella vastaanottokeskus ei voi järjestää seulontamajoituksessa kameravalvontaa, sillä vastaanottokeskus ei ole seulontaviranomainen.

Esityksestä jää epäselväksi voiko muu kuin valtion vastaanottokeskus tarjota seulontamajoitusta ja mitkä ovat tällöin yksityisen palveluntuottajan toimivaltuudet suhteessa seulottaviin. Mikäli seulontamajoitusta voidaan tarjota vain valtion vastaanottokeskuksissa edellyttäisi se seulottavien määrästä riippuen todennäköisesti uusien laitospohjaisten vastaanottokeskusten perustamista, jotka vastaavat seulontamajoitukselle esitettyjä edellytyksiä. Maahanmuuttovirasto korostaa, että esitys vaikuttaa lähtevän siitä perusajatuksesta, että vastaanottojärjestelmässä olisi valmiiksi seulontamajoituksen esitettyjä edellytyksiä vastaavia vastaanottokeskuksia. Tämä käsitys on virheellinen. Selvyyden vuoksi on hyvä todeta, että laitospohjaisia ja ateriapalveluja tarjoavia vastaanottokeskuksia on nykyisellään vain muutama ja täysin esityksen edellytyksiä vastaa ainoastaan Joutsenon vastaanottokeskus. Seulontamajoituksen järjestäminen esitystä vastaavalla tavalla voisi käytännössä edellyttää täysin uusien keskusten perustamista tähän tarkoitukseen, joka tuskin on kustannuksiltaan halvempaa kuin seulontaviranomaisen järjestämä hätämajoitus, jota nykyiselläänkin seulonnassa käytetään. Seulontamajoitus, siellä tarjottavat palvelut sekä valvonnan taso tulee olla järjestetty yhdenmukaisesti kaikille seulottaville.

Mikäli vastuu seulontamajoituksesta jäisi Maahanmuuttovirastolle ja sen edellytykset olisivat esityksen mukaiset, edellyttäisi se todennäköisesti vähintään yhden laitospohjaisen vastaanottokeskuksen perustamista. Yksi laitospohjainen vastaanottokeskus 300 asiakaspaikalla, ateriapalvelulla sekä esityksen mukaisella vartiointilla kustantaa noin 6,5 miljoonaa euroa vuosittain. Tämä koskee sekä valtion vastaanottokeskusta että ostopalveluna hankittavaa

vastaanottokeskusta. Valtion vastaanottokeskuksessa tulisi myös alkuvaiheen perustamiskustannuksia useita satoja tuhansia euroja välineistön, kalustuksen, turvatekniikan, muutostöiden sekä esimerkiksi aitojen rakentamisen muodossa. Laitospohjaista vastaanottokeskusta ei ole taloudellisesti kannattavaa ylläpitää pienempänä kuin 300 asiakaspaikkaa, koska sen kiinteät kulut ovat niin suuret ja asiakasvuorokauden hinta nousee muutoin kohtuuttoman suureksi. Lisäksi kulkuporttien, aitojen, kulunvalvonnan ja esimerkiksi kameravalvonnan asentaminen maksaa noin 350 000 euroa per vastaanottokeskus. Kokonaiskustannukset yhden uuden, nykyisiä seulontamajoituksen edellytyksiä vastaavan laitospohjaisen vastaanottokeskuksen perustamiselle ovat siis vähintään noin 850 000 tuhatta euroa perustamiskustannuksina sekä 6,5 miljoonaa euroa vuosittain jatkuvana kuluna. Maahanmuuttoviraston nykyisessä tilanteessa tähän ei ole minkäänlaisia edellytyksiä ilman uusia määrärahoja.

Huomioitava on myös se, että uutta kapasiteettia voi olla haastava saada lain voimaantuloon mennessä toimintaan. Laitospohjaisen vastaanottokeskuksen tulee olla kiinteistömuodoltaan yhtenäinen laitos, esimerkiksi vanha sairaala, ja sen tulee olla kokonaan käytettävissä ainoastaan vastaanottokeskuksen toimintaan. Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan tällaisia kiinteistöjä on Suomessa rajallinen määrä ja niiden löydettävyyttä, soveltuvuutta sekä kuntoa vaihtelevat merkittävästi. Seulontamajoituksen järjestämisen vastuuta kirjattaessa lakiin ei siis voida lähteä siitä perusajatuksista, että lain voimaantullessa näitä kiinteistöjä olisi välittömästi käytettävissä.

Esityksessä tulisi myös paremmin selvittää vastaanottokeskuksen henkilöstön toimivaltuuksia suhteessa seulontamajoituksessa oleviin henkilöihin. Esityksessä puhutaan nyt lähinnä Maahanmuuttoviraston vastuusta järjestää majoitus. Erityisesti kun kyse ei ole vastaanottolain soveltamisalaan kuuluvista henkilöistä, epäselväksi jää miten vastaanottokeskuksen henkilöstö saa esimerkiksi käsitellä heidän henkilötietojaan ja millaisia palveluja heille järjestetään, kun kyse ei ole vastaanottolain soveltamisalan mukaisista vastaanottopalveluista. Epäselväksi jää myös se, miten seulontamajoitettavia valvotaan esimerkiksi kameravalvonnalla keskuksissa, joissa on myös muita asiakkaita. Selvittää tulisi myös sitä, miten seulontamajoituksen asiakkaiden läsnäolo vastaanottokeskuksessa suhteutuu kansainvälisen suojelun hakijan yksityisyydensuojaan.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että seulontamajoituksen järjestämisen kokonaisvaikutuksia on hallituksen esityksen perusteella hyvin vaikea arvioida. Esityksessä ei esitetä arvioita seulottavien henkilöiden kokonaismäärästä, eikä sitä, kuinka iso osa seulottavista on kansainvälistä suojelua hakevia. Esityksessä tulisi paremmin käsitellä seulottavien henkilöiden vuosittaisia määriä, mahdollisia ennusteita tuleville vuosille sekä erotella kuinka iso osa näistä on kansainvälistä suojelua hakevia ja kuinka iso osa muita seulottavia. Vaikkakin normaalitilanteessa seulottavia olisi vain vähäinen määrä, voi tilanne erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteessa muuttua. Tällöin Maahanmuuttoviraston tehtävät ja kustannukset kasvaisivat merkittävästi tilanteessa, jossa virasto on jo valmiiksi kuormittunut.

Maahanmuuttovirasto luonnollisesti majoittaa kansainvälistä suojelua hakevat ja tilapäistä suojelua saavat ja järjestää heille vastaanottolain mukaiset palvelut, kuten terveystarkastukset. Muiden osalta Maahanmuuttovirasto kieltäytyy vastaanottamasta uutena tehtävänä seulontamajoituksen

järjestämisen ja alustavan terveystarkastuksen vastuuta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että seulontaviranomaisten tulee järjestää kaikki seulontaprosessiin kuuluvat toiminnot. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan seulontamajoituksen vastuun osoittaminen sille on kalliimpi ratkaisu, kuin se, että seulontaviranomaiset ratkaisisivat prosessin haasteet itsenäisesti. Seulontaa tulee tehostaa siten, ettei tarvetta hätämajoitukselle lähtökohtaisesti synny ja mikäli syntyy, tulee seulontaviranomaisten järjestää tarvittava majoitus ja ylläpito sellaisille seulottaville, jotka eivät tee kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun hakemusta. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan hyvinvointialueet voisivat suorittaa alustavat terveystarkastukset niille seulottaville, jotka eivät hae kansainvälistä suojelua.

Vaihtoehtoisesti, mikäli tämä tehtävä halutaan viraston vastustuksesta huolimatta kokonaisuudessaan osoittaa Maahanmuuttovirastolle, tulee esityksessä selkeästi käsitellä seulottavien vuotuinen kokonaismäärä ja ennusteet tuleville vuosille ja sen perusteella arvioida tästä tehtävästä virastolle aiheutuvat lisäkustannukset. Näissä lisäkustannuksissa tulee huomioida seulontamajoituspaikalle asetetut edellytykset kuten laitospohjainen majoitus sekä valvonta. Maahanmuuttoviraston edellä esittämien laskelmien perusteella yhdenkin laitospohjaisen vastaanottokeskuksen perustamiseen seulontamajoituskäyttöön tulee osoittaa Maahanmuuttovirastolle kertaluontoinen noin 850 000 euron (mikäli keskuksen tulee olla valtion) sekä jatkuvaluontoinen 6,5 miljoonan euron lisärahoitus, ja sama summa jokaiselle perustettavalle keskukselle, mikäli näitä edellytetään useampia. Toisena vaihtoehtona on muuttaa seulontamajoituksen edellytyksiä siten, että se voidaan sujuvasti järjestää osana normaalia vastaanottokeskustoimintaa ilman valvontaa, tai jopa ilman aterioita ja muuta täyttä ylläpitoa. Tällöin myös kustannukset ovat merkittävästi alemmat. Esityksessä tulee myös selkeästi perustella vastaanottokeskusten rooli, toimivaltuudet sekä tietojenkäsittelyoikeudet erityisesti niiden seulottavien osalta, jotka eivät kuulu vastaanottolain soveltamisalaan.

Esitystä tulisi seulontamenettelyä koskevilta osin tarkentaa ihmiskaupan uhrien osalta. Auttamisjärjestelmään voidaan ottaa myös henkilö, joka oleskelee maassa laittomasti. Kyseeseen voisi siis tulla tilanne, jossa kolmannen maan kansalainen ohjautuu auttamisjärjestelmään, jossa hänelle myönnetään ulkomaalaislain mukainen harkinta-aika, jonka aikana hänen oleskelunsa on tilapäisesti laillista. Auttamisjärjestelmän tulee ilmoittaa harkinta-ajan myöntämisestä poliisille. Esityksessä jää nyt epäselväksi koskisiko seulontavelvoite myös kuvatussa tilanteessa olevia henkilöitä ja esitystä tulisi tämän menettelyn osalta tarkentaa.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto katsoo, että esityksen jatkokäsittelyssä tulisi tarkastella auttamisjärjestelmän oikeutta tarkastella seulontatietoja. Käytännössä seulonnassa saatavilla tiedoilla voisi olla merkitystä auttamisjärjestelmään ottamista koskevassa päätösharkinnassa.

Maahanmuuttovirasto huomioi lisäksi, ettei esityksessä käsitellä seulonnassa tarvittavan tulkkauksen järjestämis- ja kustannusvastuita. Esitystä tulisi seulonnassa tehtävän tulkkauksen osalta tarkentaa.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

Seulonnessa suoritettavan turvallisuustarkastuksen on katsottu vahvistavan kansallista turvallisuutta mahdollistamalla seulontaviranomaisen tekemät haut kansainvälisiin ja kansallisiin tietokantoihin (s. 179). Ehdotettu lainkohta 16 a § jättää kuitenkin epäselväksi sen, mikä viranomainen on vastuussa turvallisuustarkastuksesta. Etenkin suojelupoliisin rooli seulontaviranomaisena tässä yhteydessä jää epäselväksi, kun huomioidaan muuten selkeä tehtävienjako prosessin alkupäässä ja erityisen tiukat aikamääreet. Esityksessä tämä ei selvästi ilmene, mutta kaiketi turvallisuustarkastuksesta saatava "security flag" mahdollistaa vain sen toteamisen, voiko henkilö muodostaa vaaran kansalliselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Ottaen huomioon, että turvallisuustarkastuksessa tehtäviin hakuihin ja niiden tuloksiin pääsy on rajattu vain seulontaviranomaisille, ja että tietokannat kattavat mm. tiedustelutietokannat, ei Maahanmuuttovirastolla ole pääsyä tarkemmin niihin perusteisiin ja tietoihin, jotka ovat vaikuttaneet liputukseen. Kuitenkin näillä tiedoilla on keskeinen vaikutus esimerkiksi turvapaikkaperusteiden uskottavuuden arvioissa ja poissuljentaperusteiden arvioinnissa, mikäli luvan epääminen ei ole mahdollista suoraan kansallisen turvallisuuden perusteella. Mikäli Maahanmuuttovirasto ei voi käyttää tarkastuksesta löytyviä tietoja laajemmin osana turvapaikkatutkintaa, toteutuu tavoite kansallisen turvallisuuden vahvistamisesta vain osittain.

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnessa

Ehdotetun ulkomaalaislain 16 d §:n osalta kiireelliseen terveydenhoitoon poistumiseen ehdotetaan tarvittavan seulontaviranomaisen lupa. Maahanmuuttovirasto huomioi, että mikäli seulontamajoituksen tehtävä jää sille ja vastaanottokeskuksille, tämä tulee työllistämään vastaanottokeskusta tiedonantamisen, seurannan ja palveluiden tarjoamisen osalta. Kirjaus perustunee asetuksesta seuraavaan oletukseen, että seulontaviranomainen on itse seulontamajoituksessa paikalla. Asian ratkaiseminen esityksen mukaisesti kansallisesti siten, ettei seulontamajoituksessa ole seulontaviranomaisia vaikeuttaa asiaa huomattavasti. Kiireellisen terveydenhuollon tarpeen tilanteessa ei voida tiedustella poistumislupaa esimerkiksi puhelimitse, sillä tämä voisi vaarantaa hoitoon pääsyn ajoissa. Asia tulee ratkaista esityksessä siten, että seulontaviranomaiset järjestävät seulontamajoituksen itse.

Ehdotetun ulkomaalaislain 16 f §:n osalta todetaan, että Maahanmuuttovirasto vastaa seulottavien henkilöiden ylläpidosta, kun seulontamajoituspaikaksi on osoitettu vastaanottokeskus. Esityksessä ei kuitenkaan määritellä milloin seulontamajoituspaikaksi osoitetaan tai voidaan osoittaa vastaanottokeskus. Käytännössä epäselväksi jää myös millä perustein seulontaviranomaiset päättävät siitä, milloin seulontamajoituspaikaksi voidaan osoittaa vastaanottokeskus. Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitystä tulisi tarkentaa siten, että seulontaviranomaiset voisivat osoittaa seulontamajoituspaikaksi vastaanottokeskuksen silloin, kun seulottava on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai hakenut tilapäistä suojelua. Tämän lisäksi 16 f §:n osalta tulisi esityksessä selventää sitä, että mikä viranomainen on vastuussa seulontamajoituksen järjestämisen kustannuksista. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan vastuu seulontaan liittyvistä kustannuksista kuuluvat seulontaviranomaisten katettaviksi.

Maahanmuuttovirasto vastustaa ulkomaalaislain 16 g §:ssä määriteltyä vastuuta alustavan terveystarkastuksen järjestämisestä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että alustava terveystarkastus on määritelty 16 g §:ssä sekä sen perusteluissa hyvin suppeasti. Yhtäältä perusteluissa puhutaan viraston velvollisuudesta järjestää tarkastus ja toisaalta, että vain lomakkeen täyttäminen voisi riittää tarkastukseksi. Niiden seulottavien osalta, jotka eivät hae kansainvälistä tai tilapäistä suojelua, jää epäselväksi missä ja milloin terveydenhuollon ammattihenkilö tarkastaa lomakkeen. Lisäksi henkilön terveydentilaa on käytännössä haastava arvioida pelkän, mahdollisesti tulkin avulla täytetyn, lomakkeen perusteella. Sillä terveydenhuollon ammattihenkilöllä, joka tekee arvion, on kuitenkin korostunut vastuu henkilön tarpeiden tosiasiallisesta arvioinnista sekä kansanterveydellisen näkökulman huomioimisesta. Tehtävä on viraston näkemyksen mukaan myös tarpeettomasti päällekkäinen kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien osalta, joille tehdään vastaanottokeskuksessa kattava alkuterveystarkastus.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan alustavan terveystarkastuksen tekeminen vastaanottokeskuksessa sellaisille seulottaville, jotka eivät hae kansainvälistä suojelua osoittautuu esityksessä epäselvänä. Käytännössä tällaiselle henkilölle ei voitaisi vastaanottokeskuksessa tarjota alustavan arvion perusteella välttämättömiksi katsottuja palveluja, koska nämä eivät kuulu vastaanottokeskuksen tai Maahanmuuttoviraston järjestämis- ja korvausvastuulle tai vastaanottolain soveltamisalaan. Esityksestä jääkin epäselväksi, miten toimitaan, mikäli näillä seulottavilla todetaan olevan välittömiä terveydenhuollon tarpeita ja kuka esimerkiksi kuljettaa heidät näitä saamaan.

Maahanmuuttovirasto huomioi, että alustava terveystarkastus voi olla haastava toteuttaa ajantasaisesti niin, ettei se hidasta seulonnan valmistumista ja esimerkiksi mahdollista maastapoistamista muutoin. Vastaanottokeskuksissa ei ole terveydenhuollon ammattihenkilöitä päivystyksenomaisesti paikalla, ja heidän palvelunsa on muutoinkin organisoitu vastaanottomaiseksi. Seulonnan alustavan terveystarkastuksen järjestäminen voisi edellyttää erillisen päivystyksenomaisen palvelun järjestämistä, mutta silloinkin sitä olisi vaikea toteuttaa saataville läpi Suomen. Vastaanottolain soveltamisalaan kuuluvien seulottavien osalta palvelut pystytään luonnollisesti järjestämään. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että muiden kuin kansainvälistä ja tilapäistä suojelua hakevien seulottavien osalta hyvinvointialueet järjestäisivät alustavat terveystarkastukset.

Hyvinvointialueiden vastuuta tukisi myös se, ettei muiden kuin vastaanottolain soveltamisalaan kuuluvien terveystietoja ja potilasasiakirjoja voida käsitellä Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten potilasrekistereissä eikä Maahanmuuttovirasto voi toimia tällaisen rekisterinpitäjänä.

Maahanmuuttovirasto huomioi myös, ettei esityksessä käsitellä seulontaviranomaisten vastuulla olevan alustavan haavoittuvuustarkastuksen tekemistä seulonta-asetuksen 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Seulonta-asetus edellyttää, että alustavan haavoittuvuustarkastuksen toimittaa pätevä hoitohenkilöstö.

Ehdotetun ulkomaalaislain 16 h §:n osalta Maahanmuuttovirasto lisäksi toteaa, että vastaanottokeskuksen rooli ilmoituksen vastaanottajana jää esityksessä epäselväksi. Ilmoitus seulontalomakkeen virheellisistä tiedoista tulisi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan osoittaa seulontaviranomaisille tai vaihtoehtoisesti selventää, miten vastaanottokeskuksen tulee valituksen vastaanottajana menetellä sen välittämisessä seulontaviranomaisille. Lisäksi esityksen jatkokäsittelyssä voitaisiin arvioida olisiko 16 h §:ssä ja sen perusteluissa tarkoituksenmukaisempaa viitata virheellisyyksistä ilmoittamiseen nimenomaan ennen lomakkeen toimittamista asiaankuuluville viranomaisille, eikä seulonnan päättymiseen. Tämä olisi seulonta-asetuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaista ja sujuvoittaisi turvapaikkatutkintaa, kun mahdolliset virheellisyydet lomakkeella olisi korjattu ennen seulontatoimenpiteen vahvistamista.

Ehdotetun ulkomaalaislain 16 i §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että mikäli seulontamajoituspaikaksi olisi osoitettu vastaanottokeskus, tulisi pykälän soveltamisessa huomioida vastaanottokeskuksessa majoittuvien turvapaikanhakijoiden oikeus neuvontaan, joka on turvattava. Lisäksi seulontaviranomaisen päättävältä neuvontaa tarjoavien järjestöjen ja henkilöiden läsnäolo-oikeudesta seulontamajoituspaikassa olisi käytännössä haastava toteutettava silloin, kun seulontamajoituspaikka on vastaanottokeskus, jossa seulontaviranomaiset eivät ole paikalla.

Maahanmuuttovirasto haluaa lisäksi huomauttaa, ettei seulontaa koskevassa sääntelyssä ole huomioitu ilman huoltajaa olevia lapsia. On todennäköistä, ettei ilman huoltajaa olevien lasten seulontamenettelyä pystytä toteuttamaan muutamissa tunneissa, koska menettely edellyttää tilapäisen edustajan läsnäoloa. Esityksessä jää epäselväksi, järjestetäänkö ilman huoltajaa olevien lasten majoitus ja ylläpito seulontavaiheessa täysin samoin kuin täysi-ikäisten ja miten lapsen etu sekä alaikäisten pysyminen seulontamajoituspaikassa varmistetaan seulonnan aikana.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Ehdotetun 208 §:n perusteluissa esityksen sivulla 280 toisessa kappaleessa on kuvattu varsin sitovasti, miten perusoikeuksien seurantatehtävään liittyvä tiedottaminen yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulisi toteuttaa muun muassa viittaamalla maastapoistamisen täytäntöönpanosuunnitelmiin, joista tulee yhdenvertaisuusvaltuutetulle erikseen ilmoitus UMA-järjestelmästä. Maahanmuuttovirasto pitää tarkoituksenmukaisempana, ettei tiettyyn tekniseen, toiminnalliseen tai järjestelmäarkkitehtuurin toteutustapaan liittyviä vaatimuksia kirjattaisi hallituksen esitykseen, vaan muotoilu näiden osalta olisi väljempi. Tämä perustelutapa huomioisi myös joustavasti tulevat sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän kehitysmuutokset. Maahanmuuttovirasto viittaa edellä mainitun osalta lausunnon kohdassa Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt; Yleiset huomiot menettelystä Termit -kappaleen yhteydessä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä lausuttuun. Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että alussa mainitussa perustelujen toisessa kappaleessa mainitaan rajamenettelyyn ottamispäätösten toimittamisesta, vaikka esityksen vastaavassa pykälässä säädetään rajamenettelyn liikkumisrajoitusta koskevien päätösten toimittamisesta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun seurantatehtävässään tekemiin tieto- ja selvityspyyntöihin vastaaminen voi aiheuttaa Maahanmuuttovirastolle huomattavaakin manuaalista työtä riippuen pyyntöjen määrästä ja laajuudesta.

Henkilötietojen käsittely

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että seulonnessa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyy esityksessä useita ongelmia.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa (615/2020) määritellään mm. Maahanmuuttoviraston sekä vastaanottokeskusten henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja soveltamisala 1 §:ssä. Vastaanottokeskus saa lain mukaan käsitellä ja tallentaa lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi henkilötietoja kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanoton, ihmiskaupan uhrien auttamisen sekä ilman huoltajaa olevan lapsen edustajatoiminnan osana vastaanottoa toimintaa sekä näiden ohjauksessa, suunnittelussa ja valvonnassa. Vastaanottokeskus toimii 3 §:n mukaan tallentamiensa tietojen osalta rekisterinpitäjänä. Vastaanottokeskusten lakisääteisistä tehtävistä säädetään vastaanottolaissa, ja ne ovat kansainvälistä suojelua hakevan ja tilapäistä suojelua saavan vastaanotto sekä ihmiskaupan uhrin auttaminen.

Seulottavat henkilöt voivat olla sellaisia, jotka eivät hae kansainvälistä suojelua tai ole ihmiskaupan uhreja. Jos vastaanottokeskuksiin voitaisiin esityksen mukaisesti ohjata kaikkia seulottavia, joutuisi vastaanottokeskus käsittelemään tällöin myös vastaanottolain soveltamisalan ulkopuolisten henkilöiden henkilötietoja, myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia terveystietoja. Näitä tietoja tulisi osana alustavia terveystarkastuksia sekä todennäköisesti myös osana haavoittuvuustarkastuksia. Haavoittuvuustarkastukset tulisi seulonta-asetuksen mukaan tehdä myös sitä varten koulutettu seulontaviranomaisten erikoistunut henkilöstö.

Esityksessä ei riittävästi arvioida, miten tämä henkilötietojen käsittely olisi käytännössä mahdollista ja millä edellytyksillä. Sivuilla 384-385 todetaan, että terveystarkastusta koskevien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjänä toimisi terveydenhuollon palveluntarjoaja ja käsittelyyn sovelletaan asiakastietolakia. Seulontalomakkeeseen tulisi täyttää tiedot alustavasta terveystarkastuksesta sekä haavoittuvuustarkastuksesta. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan on epäselvää miten terveydenhuollon palveluntarjoaja voisi toimia ulkomaalasiasioiden asiankäsittelyjärjestelmään seulontalomakkeelle tallennettavien terveystietojen osalta rekisterinpitäjänä, kun terveystiedot tarvitaan seulonta-asetuksen mukaisesti seulontaviranomaisten tehtävien hoitamiseen.

Toisekseen seulonta-asetuksen 17 artiklan mukaan seulontalomakkeelle täyttää tietoja seulontaviranomainen. Seulontalomakkeelle ei siis voitaisi tallentaa tietoja Maahanmuuttoviraston taikka vastaanottokeskusten toimesta esimerkiksi alustavassa terveystarkastuksessa.

Vastaanottokeskukset eivät vastaanottolain sekä maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltamisalojen mukaisesti ylipäänsä voisi käsitellä sellaisten seulottavien henkilöiden terveys- ja muitakaan tietoja, jotka eivät kuulu vastaanottolain soveltamisalaan. Esityksen jatkokäsittelyssä tulee arvioida tiedon käsittelyä tarkemmin sekä potilasasiakirjojen käsittely sellaisten seulottavien osalta, jotka eivät hae suojelua. Jatkokäsittelyssä tulee myös arvioida tarkemmin

maahanmuuttohallinnon henkilötietolain, tulin henkilötietolain (639/2015) sekä poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakien sääntely suhteessa seulonta-asetukseen ja asiakastietolakiin.

Selkeimmin seulontamajoituksen osalta pystyttäisiin tästäkin näkökulmasta toimimaan silloin, mikäli vastaanottokeskuksiin voitaisiin lain mukaan ohjata ainoastaan sellaiset seulottavat, jotka hakevat kansainvälistä suojelua. Tätä tukee esityksessä nyt myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 11 §:ään lisätyt perustelut, joiden mukaan Maahanmuuttovirasto ja vastaanottokeskus tulisivat tarvitsemaan seulonta-asetuksen 18 artiklan mukaisesti kansainvälistä suojelua hakeneen seulottavan seulontalomakkeen tiettyjä tietoja. Seulonta-asetuksen 12 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakeneiden terveystarkastus voisi olla osa menettelyasetuksen 24 artiklassa tarkoitettua lääkärintarkastusta. Lisäksi haavoittuvuustarkastusten toimivaltakysymykset voitaisiin ratkaista saman artiklan 5 kohdalla: alustava haavoittuvuustarkastus voisi olla osa menettelyasetuksen erityisiin menettelyihin liittyviä arviointeja sekä vastaanottodirektiivin mukaisia erityisten vastaanottotarpeiden arviointeja. Tällöin vastaanottokeskukset pystyisivät viraston tulinnan mukaan oikeudellisesta näkökulmasta hoitamaan kansainvälistä suojelua hakevien seulottavien henkilötietojen käsittelyn asetuksien, direktiivin ja lain mukaisesti.

Hallituksen esityksen sivulla 75 kohdassa 3.4.3 todetaan: ”Hakijalta otetaan ulkomaalaislain edellyttämät biometriset tunnisteet (sormenjäljet), jotka tallennetaan UMA-järjestelmään. Sormenjäljet tallennetaan myös Eurodac-järjestelmään, josta selvitetään samalla mahdolliset muihin jäsenvaltioihin jätetyt turvapaikkahakemukset.

Hakemusta rekisteröitäessä tehdään tarkastuksia myös useisiin muihin tietojärjestelmiin.” Sivulla 98 kohdassa 3.8.2 myös todetaan, että sormenjäljet on tallennettu Tunto-järjestelmään, johon Maahanmuuttovirastolla ei ole pääsyä. Esityksen sivulla s. 384 kirjoitetaan ” Seulontaviranomaiset tulisivat seulontamenettelyn aikana käsittelemään seulottavien biometrisiä tietoja rekisteröidessään niitä Eurodac-asetuksen (EU) 2024/1358 15, 22 ja 24 artiklan mukaisesti siltä osin kuin sitä ei ole vielä tehty. Biometrisiä tietoja ei ole seulonnan yhteydessä tarkoitus tallentaa kansallisesti UMA-tietojärjestelmään.” Tämän osalta Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että sekä seulonta että turvapaikkahakemuksen rekisteröinti tehdään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja niihin sisältyvä Eurodac-tallennus tehtäisiin kuitenkin järjestelmän kautta, jolloin nämä biometriset tiedot ovat olemassa järjestelmässä. Järjestelmään tallennetaan rekisteröinnin yhteydessä myös oleskelulupakorttiin tarvittavia biometrisiä tietoja. Esityksen jatkokäsittelyssä on tarkennettava biometrinen tietojen tallentamista. Esityksestä tulee ilmetä selkeämmin, mihin biometriset tiedot missäkin vaiheessa tallennetaan ja niiden käyttötarkoitukset, jotta voidaan välttyä esimerkiksi siltä, että henkilöltä voidaan joutua ottamaan sormenjälkiä eri tarkoituksia varten useaan kertaan.

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

Maahanmuuttovirastolle aiheutuu huomattavia kustannuksia Eurodac-asetuksen mukaisen kansallisen yhteispisteen tietojärjestelmäkehityksestä, kun rakennettavaksi tulee Eurodac-keskusjärjestelmään yhteydessä oleva uusi tietoliikennejärjestelmä ja tarvittavat muut

järjestelmäintegraatiot. Eurodaciin liittyviä kustannuksia avataan tarkemmin lausunnon lopussa järjestelmäkehityksen kustannusarvioissa.

Paktiin sisältyvällä Eurodac-asetuksella (EU) 2024/1358 korvataan aikaisempi Eurodac-asetus (EU) N:o 603/2013. Muutoksen myötä tietojärjestelmän tietosisältö ja käyttötarkoitus laajenevat huomattavasti, koska Eurodacin soveltamisala tulee jatkossa koskemaan uusia maahantulijaryhmiä ja tietosisältöjä. Biometristen tietojen tunnistusjärjestelmä laajenee huomattavasti, koska jäsenmaille asetetaan velvollisuus ottaa sormenjäljet ja kasvokuva kaikilta yli 6-vuotiailta ja sormenjälkien säilytysajat järjestelmässä pitenevät. Eurodac-asetuksen säännökset ovat kansallisesti suoraan sovellettavia, ellei asetuksessa ole jätetty kansallista liikkumavaraa esimerkiksi toimivaltaisten viranomaisten osalta. Eurodac-tietojärjestelmässä käsiteltävien tietojen tietosisältö määritellään suoraan sovellettavassa asetuksessa, kuten myös käsittelytoimet, tietojen kerääminen, tallentaminen, korjaaminen ja poistaminen.

Henkilötietojen käsittelyn sääntelystä esityksessä todetaan, että Maahanmuuttovirasto käyttää Eurodac-tietokannasta saatavia tietoja ulkomaalaisasioita koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Eurodac-tietokannasta saatavat tiedot tallennetaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja niiden osalta rekisterinpitäjänä toimii Maahanmuuttovirasto henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) mukaisesti. Maahanmuuttoviraston tehtävistä säädetään laissa Maahanmuuttovirastosta (165/1995).

Esityksessä todetaan, että Eurodacin rekisterinpitäjyydestä ei ole säädetty kansallisesti, mitä on pidetty puutteena, vaikka asetusta ei suoraan velvoita säätämään kansallisesti rekisterinpitäjyydestä. Rekisterinpitäjän tehtäviä ovat kuitenkin käytännössä hoitaneet sekä Maahanmuuttovirasto että Poliisihallitus. Eurodac-asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion olisi oikeusvarmuuden ja avoimuuden vuoksi nimettävä se viranomainen, jonka katsotaan olevan asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä tietosuoja-asetus), ja direktiivin (EU) 2016/680 mukainen rekisterinpitäjä ja jolla olisi oltava keskitetty vastuu henkilötietojen käsittelystä kyseisessä jäsenvaltiossa, kun kansalliset viranomaiset käsittelevät Eurodacissa olevia henkilötietoja.

Maahanmuuttoviraston viranomaistoiminnan kannalta esityksen keskeinen sisältö on ehdotus viraston nimeämisestä Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjäksi sekä kansallisen yhteyspisteen, eli Eurodaciin yhteydessä olevan teknisen tietojärjestelmän, sijoittaminen Maahanmuuttovirastoon. Viranomaisten välisen työnjaon osalta esityksessä kuitenkin tarkennetaan edelleen, että keskusrikospoliisi tulisi edelleenkin vastaamaan kaikkien viranomaisten tarvitsemista Eurodac-asetuksen mukaisista vertailuista ja lainvalvontakyselyistä, vaikka yhteyspiste on jatkossa Maahanmuuttovirastossa.

Maahanmuuttovirasto pitää kannatettavana rekisterinpitäjyydestä säätämistä kansallisesti, koska se selkeyttää toimivaltaisten viranomaisten välistä vastuunjakoa ja esimerkiksi rekisteröityjen oikeuksien toteuttamista yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 edellyttämällä tavalla.

Maahanmuuttovirastolle syntyy rekisterinpitäjyyden johdosta uusia velvoitteita, jotka liittyvät tiedonhallintaan ja yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin rekisterinpitäjän velvoitteisiin ja vastuisiin. Viraston tulee suunnitella kokonaisuudessaan prosessit tietosuoja-asetuksen III luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi Eurodacin osalta. Rekisterinpitäjyyteen kuuluu henkilötietojen käsittelyn vaikutustenarvioinnit ennen rekisterinpitäjän käsittelytoimien aloittamista, jatkossa mahdollisten tietosuojaloukkausten käsittely ja ilmoittaminen Tietosuojavaltuutetulle sekä informointivelvollisuudet.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto vastaa jatkossa rekisterinpitäjänä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta Eurodacissa kaikkien kansallisten viranomaisten osalta, mikä edellyttää teknisen pääsyn mahdollistamista tarvittaviin tietoihin kuten esimerkiksi käyttäjälökeihin. Lainmukaisen käsittelyn varmistaminen edellyttää siten riittävien resurssien varaamista tältäkin osin rekisterinpitäjän tehtäviin.

Maahanmuuttovirasto esittää tarkentavia huomioita esityksen seuraaviin Eurodacia koskeviin kohtiin:

Luvun 2.7.1 viimeisessä virkkeessä todetaan, että Eurodac liitetään osaksi EU:n yhteisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä, tietojärjestelmien jakaessa tietoa keskenään. Tämä auttaa poliisiviranomaisia tunnistamaan Eurodaciin rekisteröityjä henkilöitä. Edellä kerrottu auttaa poliisiviranomaisten lisäksi myös Maahanmuuttoviranomaisia tunnistamaan ja ehkäisemään väärinkäytöksiä.

Luvun 3.8.1 kappaleissa kuvataan Eurodac-tietokantaan kerättävistä ja lisättävistä tiedoista lähinnä turvapaikanhakijoiden osalta, vaikka menettelyt koskevat muitakin hakijaryhmiä, eli esimerkiksi kiintiöpakolaisten ja myöhemmin tilapäistäsuojelua hakevia, joiden tiedot kerätään ja tallennetaan Maahanmuuttoviraston toimesta.

Luvun 4.1.3 viimeisen kappaleen mukaan keskusrikospoliisi tulisi edelleenkin vastaamaan kaikkien viranomaisten tarvitsemista Eurodac-asetuksen mukaisista vertailuista ja lainvalvontakyselyistä. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että keskusjärjestelmä tekee Eurodac-asetuksen 27 ja 28 artiklojen vertailut automaattisesti rekisteröinnin seurauksena ja vertailujen tulokset palautuvat ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Keskusrikospoliisin esityksessä mainittua vastuuroolia on tältä osin tarkasteltava.

Ulkomaalaislain 60 d §:ssä säädetään oleskelulupakorttia varten otettavista biometrisistä tunnisteista, mutta pykälässä ei mainita allekirjoitusta. Oleskelulupakorttiin tarvitaan näiden lisäksi myös allekirjoitus. Esityksen sivulla 241 mainitaan, että biometristen tunnisteiden kerääminen

oleskelulupakorttia varten olisi tarkoituksenmukaista rekisteröinnissä. Eurodac-järjestelmää varten kerätään jatkossa sormenjälkien lisäksi myös kasvokuva. Esityksessä on syytä huomioida ja lisätä, että rekisteröinnissä biometriikoiden keräämiseen kuuluisi kasvokuvan lisäksi myös henkilön allekirjoitus.

Esityksen 7.4 kappaleen 18 §:n pykäläkohtaisten perustelujen kolmannessa kappaleessa todetaan, että lainvalvontatarkoituksissa tehtävät vertailut toteutettaisiin Maahanmuuttovirastossa olevan kansallisen yhteyspisteen kautta. Tämän osalta huomautetaan, että em. tarkoituksessa tehtävät vertailut toteutetaan RENGIN kautta eikä kansallisen yhteyspisteen kautta kuten esityksessä mainitaan.

Jatkokäsittelyssä on huomioitava, että uuden Eurodac-asetuksen mukaan kansallisen viranomaisen tulee kerätä myös kiintiöpakolaisten ("henkilöt, joille on myönnetty maahanpääsy kansallisen uudelleensijoittamisjärjestelmän mukaisesti") ja myöhemmin tilapäistä suojelua saavien biometriset tunnisteet ja tallentaa ne Eurodaciin. Kiintiöpakolaisten tiedot tulee tallentaa Eurodac-järjestelmään 72 tunnin kuluessa päätöksestä, jolloin vaihtoehtona ei voi olla, että biometriat otettaisiin vasta, kun henkilö saapuu Suomeen. Kiintiöpakolaisten biometriat ottaa nykyisessä menettelyssä Maahanmuuttovirasto kiintiövalintamatkoilla.

Nykyisin voimassa olevien säännösten johdosta kiintiövalintamatkoilla tulisi jatkossa olla aina mukana myös poliisi tai rajavartija, koska ulkomaalaislain 131 § 1 momentin mukaan vain poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta, joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena. Mikäli Maahanmuuttovirasto lisittäisiin 131 §:n 1 momentin viranomaisiin, voisi se ottaa kiintiövalintamatkoilla biometriset tiedot, kuten nykyisin menetellään.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi 131 §:n 1 momentin 3 kohdan osalta, että nykyisen muotoilun mukaan biometriset tiedot otetaan ulkomaalaisesta, joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena. Muotoilua tulisi täsmentää esimerkiksi muotoon: ulkomaalaisesta, jota on (UNHCR:n toimesta) esitetty uudelleensijoitettavaksi Suomeen osana pakolaiskiintiötä tai joka on saanut oleskeluluvan pakolaiskiintiössä Suomeen otettuna ulkomaalaisena, jolloin lainkohta huomioisi paremmin Eurodacin aikarajavaatimukset.

Esityksen 4.2.5 luku

Ulkomaalaislain 131§:n 1 momentin nykyisen muotoilun mukaan "Poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta:". Lainkohdan 3 momentin mukaan "Edellä 1 momentissa

tarkoitettut henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Tiedot on pidettävä erillään rikoksesta epäiltyjen henkilötuntemerkeistä ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 10 §:n mukaisesti tallennettavista oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otetuista sormenjäljistä."

Esityksen 4.2.5 luvun kolmannessa kappaleessa todetaan, että TUNTO-järjestelmän rooli viranomaisten yhteisenä biometrijärjestelmänä ei muutu. Kuitenkin suora yhteys Eurodac-keskusjärjestelmään toteutetaan jatkossa TUNTO-järjestelmän sijasta uuden kansallisen yhteyspisteen kautta Maahanmuuttoviraston rakentamalla järjestelmällä.

Edelleen saman luvun neljännessä kappaleessa todetaan: Jatkossa kansallinen tietoliikenne ja TUNTO-järjestelmään tallennetut tiedot ohjautuvat Maahanmuuttoviraston hallitseman ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMA:n kautta Eurodac-keskusjärjestelmään ja päinvastoin.

Esityksen jatkokäsittelyssä tulee täsmentää, mitä edellä mainittu ohjautuminen käytännössä tarkoittaa ja mikäli ohjautuminen Eurodac-keskusjärjestelmään tarkoittaa tietojen tallentamista ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, onko menettelylle sääntelytarpeita. Huomioiden tilanne, jossa tunnisteet pysyvät tai pidettäisiin erillään joka tapauksessa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 10 §:n mukaisesti tallennettavista oleskelulupahakemusta, oleskelulupakorttihakemusta tai unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukorttihakemusta varten otetuista sormenjäljistä. Miten sääntely suhteutuu Poliisin henkilötietolain (616/2019) 27 § sääntelyyn, jonka mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 5–8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muiden ohella Eurodac-asetuksessa tarkoitettuun Eurodac-järjestelmään.

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Vaikutusten arvioinnit

Maahanmuuttovirasto toteaa, että myös kansainvälistä suojelua koskevien menettelyjen osalta virastolle tulee lukuisia uusia tehtäviä, joilla on myös merkittäviä kustannusvaikutuksia virastolle. Kustannusvaikutuksia avataan tarkemmin tämän lausunnon lopussa, kohdassa "Esitystä koskevat muut huomiot".

Ulkomaalaislain 3 §:n mukaiset määritelmät ja terminologian yhtenäistäminen

Esitetyssä 3 §:ssä on määritelty turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakija. Näitä käsitteitä ei ole käytetty myöhemmissä pykälissä, lukuun ottamatta 16 h §:ää. Maahanmuuttovirasto olettaa, että valmistelun edetessä on päädytty käyttämään joitain muita käsitteitä turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijan tilalla, joita ei ole vielä lisätty 3 §:n määritelmiin. Käsitteet tulisi yhtenäistää ja varmistaa, ettei myöskään voimaan jäävissä muissa pykälissä käytetä käsitteitä turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakija, koska niitä ei käytetä myöskään 6 luvussa. Useassa esitetyssä pykälässä käytetään myös termiä "kansainvälistä suojelua koskeva hakemus", mutta käsitteen käyttö ei ole kaikilta osin yhtenevää (esim. muoto kansainvälisen suojelun hakemus). Lisäksi 3 §:ssä on määritelty seulonta-asetus, mutta ei muita paktin mukaisia asetuksia.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että paktin voimaansaattamisen yhteydessä olisi tärkeää selkeyttää ulkomaalaislain terminologiaa ja logiikkaa siten, että kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan vain määritelmäasetuksen mukaista kansainvälistä suojelua. Esimerkiksi 6 luvun voisi nimetä "Kansainvälinen suojelu ja tilapäinen suojelu" ja 109 §:n sanamuodosta "Tilapäistä suojelua voidaan antaa kansainvälisen suojelun tarpeessa olevalle ulkomaalaiselle..." tulisi poistaa viittaus kansainväliseen suojeluun, sillä tilapäisen suojelun hakemuksen yhteydessä ei tutkita määritelmä- ja menettelyasetuksen mukaista kansainvälisen suojelun tarvetta.

Ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin muutos

Muutos siinä, että oleskelulupaperusteita ei tutkita viran puolesta hallinta-asetuksen mukaisen menettelyn yhteydessä nähdään hyvänä. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden viimeisen kappaleen lopussa (s.244) tulisi kuitenkin tarkentaa lausetta "...tutkintaa ei siis tehtäisi vastuunmäärittämistä koskevassa hallinta-asetuksen mukaisissa menettelyissä..." poistaen tästä sana "vastuunmäärittämistä koskevassa", jotta perustelut kattavat myös takaisinottomenettelyt sekä sisäiset siirrot.

Vaikutustenarvioinnissa (4.2.9.6) on kuvattu hallinta-asetuksen 16 artiklan 3 kohdan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan soveltumista. Kuvauksesta voi saada virheellisen kuvan, että ihmiskaupan uhriksi joutuminen tai sen riski voisi itsessään estää siirron, mikä ei pidä paikkaansa (esimerkkinä virke s. 203 " Ihmiskaupan uhriksi joutumista voidaan lähtökohtaisesti pitää perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuna kohteluna, ja siten ihmiskaupan uhriksi joutuminen siirron jälkeen on este siirtopäätöksen tekemiselle"). Unionin tuomioistuimella on perusoikeuskirjan 4 artiklan soveltamisesta pitkä ja vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka kautta tilannetta arvioitaisiin eikä kyse olisi automaatiosta. Myös direktiivin 2024/1712 johdannossa on kuvattu tilannetta. Sen mukaan, kun uhreja siirretään hallinta-asetuksen nojalla, uhreja ei siirretä sellaiseen jäsenvaltioon, jonka osalta on perusteltua syytä uskoa, että uhrit olisivat kyseiseen jäsenvaltioon siirtämisen vuoksi aidossa vaarassa kärsiä sellaisia perusoikeuksiensa loukkauksia, jotka vastaavat perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettua epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua. Kuvaus vastaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä perusoikeuskirjan 4 artiklan loukkaamisen riskin arvioinnista ja

lähtee siitä, että ihmiskaupan uhrien siirtämiselle ei ole kategorista estettä. Maahanmuuttovirasto toivoo, että edellä kuvattua vaikutuksen arviointia tarkennettaisiin esitykseen.

Maahanmuuttovirastoon kuuluva ihmiskaupanuhrien auttamisjärjestelmä, jonka tehtävänä on antaa asiakkailleen oleskeluoikeuteen liittyvää neuvontaa ja ohjausta, on arvioinut, että esitetty lain muutos voi lisätä asiakkaita auttamisjärjestelmässä ja yleisesti lisätä erillisenä lupana haettavan ihmiskaupan uhrin oleskelulupahakemusten määrää ja sitä myötä auttamisjärjestelmän kustantamia lupakäsittelymaksuja. Mikäli oleskelulupaa hakenut henkilö saa jäädä odottamaan Suomeen ihmiskaupan uhrin oleskelupa käsittelyn päättymistä ja vastaanottopuolen palvelut puolestaan päättyvät, voisi tämä tarkoittaa sitä, että näitä asiakkaita jää auttamisjärjestelmän auttamistoimien varaan. Järjestämisvastuu on kotikunnattoman osalta auttamisjärjestelmällä.

97 a §

Maahanmuuttovirasto toteaa, että 97 a §:n sanamuotoa tulisi täsmentää. 97 a §:n sanamuodon mukaan hakijalle tulisi antaa määräaika kommentoida puhuttelupöytäkirjaa kaikissa tilanteissa, huolimatta siitä, onko pöytäkirja tarkastettu jo puhuttelussa. Jos pöytäkirja olisi tarkastettu jo puhuttelussa, pidentää määräajan antaminen aiheettomasti päätöksentekoa ja käsittelyaikoja, mm. rajamenettelyssä, nopeutetussa menettelyssä ja hallinto-oikeuden palauttamissa asioissa, joissa on paktin myötä erittäin tiukat määräajat. Tämä voi johtaa siihen, ettei päätöstä ehditä tehdä menettelyn määräajoissa. Pykälän voisi täsmentää esimerkiksi tähän muotoon "...Pöytäkirja voidaan tulkita hakijalle puhuttelun päätyttyä, jos Maahanmuuttovirasto katsoo sen tarkoituksenmukaiseksi. Tällöin hakijalle ei anneta erikseen mahdollisuutta tehdä korjauksia puhuttelun jälkeen."

Lisäksi pykälästä tai sen perusteluista ei ilmene, miten pelkän määräajan antaminen suhtautuu menettelyasetuksen 14 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan hakijalle on annettava tiedoksi puhuttelun pöytäkirjan tai selostuksen tai tallenteen selostuksen koko sisältö, tarvittaessa tulkin avustuksella.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa s. 251 todetaan, että pykälän otsikko "Puhuttelupöytäkirjan tarkastaminen" muutettaisiin vastaamaan menettelyasetuksen terminologiaa. Menettelyasetus ei kuitenkaan käytä termiä "pöytäkirjan tarkastaminen" ollenkaan, vaan asetuksessa puhutaan pöytäkirjan kommentoinnista, selventämisestä ja vahvistamisesta.

101 §

Maahanmuuttovirasto esittää, että suunnitellun 101 §:n sanamuotoa muutetaan vastaamaan asetuksen muotoilu. Nykymuotoisen pykäläluonnoksen mukaan hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi, kun se on hylätty menettelyasetuksen 42 artiklassa säädettyssä nopeutetussa menettelyssä. Muotoilu jättää asetuksen muotoiluun verrattuna epäselväksi mm. sen, voidaanko rajamenettelyssä tehdä ilmeisen perusteettomia päätöksiä, koska rajamenettely on nopeutetusta menettelystä erillinen menettely.

104 a § - Rajamenettelyyn liittyvät huomiot

Hallituksen esityksessä rajamenettelyä koskeva 104 a § on säädetty siihen muotoon, että rajamenettelyä on aina sovellettava, jos pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Pykälässä tai pykäläkohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa menettelyasetuksen 48 artiklan sallimiin poikkeuksiin rajamenettelyn soveltamiseen tilanteissa, jolloin jäsenvaltion riittävä kapasiteetti täyttyy. Hallituksen esityksestä jää siten epäselväksi, onko tarkoitus, että rajamenettelyn soveltaminen olisi aina pakollista 104 a §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä, vai voidaanko näistä poiketa menettelyasetuksen 48 artiklan mukaisissa tilanteissa. Maahanmuuttovirasto pyytää selkeytystä tähän.

Maahanmuuttovirasto pyytää myös selkeytystä siihen mitä tapahtuu, mikäli virasto ei ehdi käsitellä rajamenettelyssä käsiteltävää hakemusta viiden viikon määräajassa. UlkL 193 a §:n 1 mom. 1 kohdassa on säädetty, että ”Hallinto-oikeuden on pyrittävä käsittelemään valitus kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa: 1) kuuden viikon kuluessa valituksen tekemisestä tai viimeistään 12 viikon kuluessa hakemuksen rekisteröimisestä, kun hakemus on Maahanmuuttovirastossa tutkittu menettelyasetuksen 43 artiklan mukaisessa rajamenettelyssä;”. UlkL 193 a § pykäläkohtaisissa perusteluissa s. 275 on lisäksi todettu seuraavaa ”Määräajasta ehdotetaan säädettävän niin, että hallinto-oikeudella olisi mahdollisuus käyttää kaikki 12 viikon kokonaismääräajasta jäljellä oleva aika. Aikaa saattaisi muutoksenhaun alkaessa olla jäljellä enemmän kuin kuusi viikkoa, jos Maahanmuuttovirasto olisi esimerkiksi saanut päätöksen tehtyä ja päätös olisi annettu hakijalle tiedoksi 104 a §:n 5 momentissa ehdotettua viittä viikkoa lyhyemmässä ajassa. Joka tapauksessa ehdotetun mukaan hallinto-oikeudella olisi aikaa valituksen käsittelyyn vähintään kuusi viikkoa. Jos hallinto-oikeus ei saisi asiaa käsiteltä ennen rajamenettelyn 12 viikon enimmäisajan kulumista saisi hakija menettelyasetuksen 51 artiklan 2 kohdan mukaan tulla jäsenvaltion alueelle. Valituksen käsittelyä jatkettaisiin tällöin momentin 2 kohtaan ehdotetun määräajan puitteissa.”

Näin ollen hallituksen esityksessä lähtökohtana on, että hallinto-oikeudelle jäisi aina vähintään kuusi viikkoa aikaa rajamenettelyssä tutkitun päätöksen muutoksenhakuvaiheeseen. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole huomioitu mitä tapahtuu, jos Maahanmuuttovirasto ei ehdi käsitellä rajamenettelyssä käsiteltävää hakemusta viidessä viikossa, jolloin hallinto-oikeudelle jäisi alle kuusi viikkoa aikaa käsitellä muutoksenhakuvaihe, ottaen huomioon valitus aika ja rajamenettelyn 12 viikon kokonaiskesto. Epäselväksi jää siten, poistuuko hakija rajamenettelystä, jos virasto ei ehdi käsitellä hakemusta viidessä viikossa, mutta rajamenettelyn kokonaiskesto ei ole vielä umpeutunut.

Lisäksi EUAA:n Rajamenettelyä koskevassa Practical Guide -luonnosversiossa on todettu rajamenettelyn kokonaiskeston jakautumisesta eri menettelyvaiheisiin seuraavasti: "In practice, more time may be needed for the examination of the application than for reviewing the appeal because the information is gathered and assessments carried out during the administrative phase while this information is available at the start of the appeals phase". EUAA:n näkemys rajamenettelyn määräaikojen jakautumisesta eroaa siten hallituksen esityksessä esitetystä. Maahanmuuttoviraston näkemys on linjassa EUAA:n näkemyksen kanssa ja virasto katsoo olevan perustellumpaa, että itse hakemuksen tutkinnalle olisi enemmän aikaa kuin muutoksenhauille.

106 §:n kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi UlkL 106 §, sillä jatkossa pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä säädetään määritelmäasetuksessa ja kiintiöpakolaisten osalta siitä säädettäisiin ulkomaalaislain 92 a §:ssä. Esitetyn 92 a §:n perusteluissa (s.243) on kirjattu, että pykälän sisältö vastaisi voimassa olevan 106 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtaa sekä 2 momenttia. Toisaalta, määritelmäasetuksen 23 artiklassa on huomioitu ainoastaan Suomessa mukana olevat ja myös kansainvälistä suojelua hakevat perheenjäsenet, ja artikla on siten soveltamisalaltaan kapeampi kuin nykyinen 106 §.

Nykyisessä 106 §:ssä säädetään pakolaisaseman ja toissijaisen suojeluaseman myöntämisestä pakolaisen tai toissijaista suojelua saaneen perheenjäsenille, jotka ovat saaneet oleskeluluvat perhesiteen perusteella. Näistä tilanteista ei säädetä määritelmäasetuksessa, joten ehdotuksessa poistuisi laista mahdollisuus myöntää näille henkilöille suojeluasemat perhesideperusteisen oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä, ja muutos siten muuttaisi lakia nykyiseen verrattuna.

Tämä voisi johtaa siihen, että nämä perheenjäsenet saattaisivat hakea kansainvälistä suojelua Suomeen tultuaan, saadakseen suojeluasemat. Tämä puolestaan kuormittaisi kansainvälisen suojelun prosessia, kun aikaisemmin perheenjäsenten ei ole 106 §:n mukaisissa tilanteissa tarvinnut hakea suojeluasemaa henkilökohtaisen kansainvälisen suojeluprosessin kautta, sillä he ovat saaneet sen perheen yhtenäisyyden perusteella.

Jos pykälämuutoksen tarkoitus on poistaa laista nykyinen mahdollisuus myöntää suojeluasema kansainvälistä suojelua saaneen perheenjäsenelle, toivottaisiin tästä selkeät kirjaukset ja perustelut säännöskohtaisiin perusteluihin.

Esitetyn muutoksen tarkemmat kustannusarviot löytyvät lausunnon lopusta yhdessä muiden koottujen kustannusarvioiden kanssa.

Ulkomaalaislain 113 a §

Maahanmuuttovirasto toteaa, että 113 a§:ssä tulisi ottaa huomioon myös tilanteet, joissa tilapäistä suojelua hakenut saa kielteisen päätöksen, mutta häntä ei voida palautuskiellon vuoksi poistaa maasta. Jos tästä ei säädetä, tällaisille hakijoille ei ole olemassa mitään lupaa, jonka turvin he voisivat jäädä Suomeen mutta samalla heitä ei myöskään voida poistaa maasta.

Termit

Esityksen kohdassa 3.4.3 Toimivaltaiset viranomaiset ja menettelyn alkuvaiheet todetaan: "S- ilmoitukseen kirjatut henkilö- ja asianosaisuustiedot siirtyvät teknisen käyttöyhteyden välityksellä suoraan sähköiseen ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään (jäljempänä UMA-järjestelmä)." Maahanmuuttovirasto katsoo, että esityksessä tulisi enemminkin käyttää termiä "ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä" kuten Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa (615/2020) ja termi tulisi korjata myös muihin esityksen kohtiin. Termi UMA-järjestelmä viittaa nykyiseen monoliittiseen toteutukseen ja tarkoitus on siirtyä sovellusmalliin. Jo Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säätämisen yhteydessä pyrittiin eroon tietojärjestelmien ja rekisterien nimeltä mainitsemisesta, koska toteutukset voivat jatkossa muuttua.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että asetusten vaatimusten toteuttamiseen liittyvässä tietojärjestelmäkehityksessä voi tulla ennen lopulliseen tavoitetasoon pääsemistä välivaiheita ja niihin liittyen väliaikaisratkaisuja ja että esityksessä huomioidaan tällaiset tilanteet. Esityksessä ei tulisi siksi sitoa vaatimuksia ennalta tiettyyn nykyiseen tekniikkaan, arkkitehtuuriin tai tietojärjestelmäratkaisuun, jotta mahdollistetaan joustavasti vaiheittainen toteutus, jos tavoiteltuun toteutukseen ei päästäisi tavoiteaikataulussa.

Menettelyn alkuvaiheet

6 § - lain soveltaminen alaikäisiin

Ehdotetun uuden 6 §:n 3 momentissa käytetään termiä "kansainvälistä suojelua koskeva kuuleminen" ja momentissa viitatussa menettelyasetuksen 22 artiklan 3 kohdassa käytetään termiä "henkilökohtainen puhuttelu". Esityksestä ei selviä, onko pykälään valitulla termillä tarkoitettu jotain

muuta kuin asetuksen termillä. Terminologian yhtenäisyyden ja yleisen selkeyden vuoksi olisi tärkeää, että kansallisessa laissa käytettäisiin samaa termiä kuin asetuksessa.

län arviointi

Ehdotettujen 6 a – 6 c §:ien osalta jää vielä jossain määrin epäselväksi iän arvioinnin soveltamisala muiden kuin kansainvälistä suojelua hakevien kohdalla. Ehdotetun 6 c §:n 3 momentin mukaan "Mitä säädetään menettelyasetuksen 25 artiklan 4-6 kohdissa lääkärintarkastuksista, sovelletaan myös perheenkokoajaan." Lainkohdassa ei ole perheenkokoajan lisäksi mainittu muulla perusteella oleskelulupaa hakenutta. 6 c §:n 3 momentissa olisi hyvä tarkentaa, että lainkohdassa viitattuja menettelyasetuksen säädöksiä sovelletaan myös muuhun oleskeluluvan hakijaan perheenkokoajan lisäksi, jos on tarkoitus, että samaa menettelyä sovelletaan tarvittaessa myös muita oleskelulupia Suomessa hakeneisiin.

Lainsoveltajan näkökulmasta olisi selkeäintä, jos 6 a §:stä ilmenisi siis selvästi eriteltynä se, miten iän arviointi tapahtuu kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla ja perheenkokoajan tai muulla perusteella oleskelulupaa hakeneen kohdalla. Olisi selkeää, jos jo lakitekstissä tuotaisiin esiin, että kansainvälistä suojelua hakeneen kohdalla iän arviointiin soveltuu menettelyasetus sekä 6 b ja 6 c §:t ja että perheenkokoajan ja muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakeneen iän arviointiin soveltuu vain 6 c §.

Yksityiskohtaisiin perusteluihin toivotaan tarkennusta niiltä osin, kun 6 b §:n perusteluissa todetaan, että monitieteisen iän arvioinnin menetelmät valitaan tapauskohtaisesti noudattaen Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laatimaa ohjeistusta. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan edellä mainittua ohjeistusta ei ole tarkoitettu linjaavaksi, joten muotoilua ehdotetaan lievennettävän, esim. muotoon "Monitieteisen iän arvioinnin menetelmät valittaisiin tapauskohtaisesti huomioiden esimerkiksi Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen laatima ohjeistu ja muu materiaali."

Lisäksi yksityiskohtaisista perusteluista jää epäselväksi, miksi iän arviointia ei tarvitse saattaa loppuun menettelyasetuksen erityisten menettelyllisten tarpeiden arvioinnille asettamassa 30 päivän aikarajassa. Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakijan ikä ja erityisesti alaikäisyys on erittäin merkittävä tieto arvioitaessa hakijan mahdollisia erityisiä menettelyllisiä tarpeita tai vastaanottotarpeita. Myös EUAA:n iän arviointia koskevassa käytännön oppaassa (Practical Guide on Age Assessment, mm. s. 42) todetaan, että iän arviointi on saatava päätökseen 30 päivän aikarajassa.

Iän määrittämisen loppuun saattamisella on useita merkittäviä vaikutuksia sekä yksittäisille hakijoille että laajemminkin. Arvioinnin saattaminen loppuun mahdollisimman nopeasti on keskeistä

erityisesti lapsen edun toteutumisen kannalta, jotta heidän menettelyllisiin ja vastaanottotarpeisiinsa pystytään vastaamaan. Myös sujuvan turvapaikkatutkinnan kannalta on olennaista suorittaa iän määrittäminen mahdollisimman nopeasti, jotta hakija ohjataan oikeaan menettelyyn ja hakemuksen tutkinnassa voidaan edetä kiristyvissä aikarajoissa (esim. puhutteluvalmistelut ja puhuttelun sisältö ovat erilaiset alaikäisten ja täysi-ikäisten kohdalla). Erityisesti rajamenettelyn ja nopeutetun menettelyn kohdalla tarve korostuu. Lapsen edun mukaista ei ole myöskään se, että alaikäisille tarkoitetussa majoituksessa majoittuu henkilöitä, jotka eivät tosiasiaassa ole alaikäisiä. Iän määrittämisen muuttumisen ja keston taloudellisia vaikutuksia on arvioitu lausunnon myöhemmässä kyseistä teemaa koskevassa osiossa.

Kansallisella lainsäädännöllä ja iän arvioinnin eri vaiheiden järjestäjien riittävällä resursoinnilla tulisi varmistaa, että iän määrittäminen saadaan päätökseen mahdollisimman nopeasti ja että Maahanmuuttovirastolla on mahdollisuus toimia asetusten määrittämissä aikarajoissa. Myös määräaikojen asettaminen iän arvioinnin eri vaiheille lisäisi joutuisuutta. Vastaanottokeskusten riittävän resursoinnin lisäksi vastaanottokeskusten ulkopuolelta tilattavien iän arviointien tai niiden osien tilaamista tulee lainsäädännön keinoin jouduttaa, jotta 30 päivän aikarajassa voidaan pysyä. Monitieteinen iän arviointi on jatkossa pakollinen ensimmäinen vaihe iän määrittämisessä, joten ko. prosessin tulisi olla mahdollisimman joutuisa, että myös tarvittaessa oikeuslääketieteelliseen iän arviointiin päästään siirtymään vaadituissa aikaraameissa.

Jos Suomessa katsotaan komission ja EUAA:n kannan vastaisesti, että iän määrittämistä ei tarvitse saattaa loppuun 30 päivän kuluessa, hallituksen esityksen perusteluista tulisi ilmetä selkeämmät perustelut sille, miksi 30 päivän aikarajassa ei tarvitse pysyä.

6 b §:n ja c:n mukainen henkilöllisyyden todentaminen

Maahanmuuttovirastolle esitetystä hakijan henkilöllisyyden todentamisvelvollisuudesta monitieteisen ja oikeuslääketieteellisen iän arvioinnin kohdalla tulee luopua.

Esitetystä 6 b §:n 2 momentissa säädetään Maahanmuuttovirastolle uutena velvollisuutena, että Maahanmuuttoviraston virkamies todentaa arvioinnin tekemisen yhteydessä arvioitavan henkilöllisyyden, jos arviointia varten tarvittavat toimenpiteet suorittaa julkisen tai yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksikkö. Myös oikeuslääketieteellisen iän arvioinnin kohdalla 6 c §:n 2 momentissa todetaan nykytilaa vastaavasti, että Maahanmuuttoviraston virkamies todentaa toimenpiteen tekemisen yhteydessä tutkittavan henkilöllisyyden.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että sääntelyn tarkoituksena olisi varmistua siitä, että arviointi suoritetaan oikealle henkilölle sekä ehkäistä vilpillistä toimintaa. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan todentamisvelvollisuus vie virastolta paljon resursseja, väärinkäytöksen riskiä

voidaan pitää vähäisenä ja todentaminen olisi tehtävissä asianmukaisemmin muilla tavoilla kuin Maahanmuuttoviraston virkahenkilön toimesta.

Hakijalle on menettelyasetuksen 23 artiklan mukaisesti nimettävä tilapäinen ja varsinainen edustaja, joiden on tavattava lapsi ja avustettava häntä menettelyn eri vaiheissa, mukaan lukien tarvittaessa iän arviointia koskevassa menettelyssä (menettelyasetus 23 artikla 6 kohta). Ottaen huomioon, että edustaja tapaa lapsen jo heti menettelyn alkuvaiheissa ja voisi tarvittaessa osallistua myös iän arviointia koskeviin tapaamisiin, hänellä on paras mahdollisuus tunnistaa hakija ja väärinkäytön riski olisi näin ollen pieni. Lisäksi, jos hakija on majoitettu alaikäisyksikköön, vastaanottokeskuksen työntekijöillä on Maahanmuuttoviraston henkilöstöä paremmat edellytykset todentaa henkilöllisyys esimerkiksi siinä vaiheessa, kun hänet lähetetään tai kuljetetaan arviointiin, mikä edelleen pienentää väärinkäytön tai vilpillisen toiminnan mahdollisuutta. Koska arvioinnin käytännössä tilaa vastaanottokeskus, voisi vastaanottokeskus tässä yhteydessä myös todentaa hakijan henkilöllisyyden, kuten muussakin vastaavassa tilanteessa.

Lisäksi hakijalle on menettelyasetuksen 29 artiklan mukaisesti annettava hakemuksen rekisteröinnin ja jättämisen jälkeen asiakirja, joiden "on katsottava riittäväksi tavaksi, jolla hakijat voivat osoittaa henkilöllisyytensä kansallisille viranomaisille ja käyttää oikeuksiaan kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn keston ajan." Tälläkin hetkellä Maahanmuuttoviraston tekemä tunnistaminen perustuu käytännössä kasvokuvavertailuun tilanteessa, jossa Maahanmuuttoviraston työntekijä ei todennäköisesti ole aiemmin tavannut kyseistä hakijaa. Käytännössä vastaavan kasvokuvavertailun voisi suorittaa myös iän arvioinnin suorittaja vertaamalla hakijaa menettelyasetuksen 29 artiklan mukaisen asiakirjan kuvaan.

Tunnistamisvelvollisuudella on merkittäviä vaikutuksia viraston resurssiin. Näitä on avattu taloudellisten vaikutusten arviointia koskevassa osiossa tässä lausunnossa. Kun hakijan tunnistaisi iän määrittämisen tekevä henkilö, vapauttaisi se Maahanmuuttoviraston muutenkin tiukkoja resursseja muihin tehtäviin. Myös edustaja voisi osallistua iän arviointiin. Tunnistamisen tulisi tapahtua samalla tavalla sekä julkisen tai yksityisen palvelutuottajan tuottaman monitieteisen iän arvioinnin (tai sen osan) sekä oikeuslääketieteellisen iän arviointimenetelmän kohdalla.

95 §

Sen viranomaisen velvollisuudet, jolle hakemus tehdään

Ehdotetussa 95 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisista, joille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan virheellisesti, että hakemuksen vastaanottaminen ei edellytä menettelyasetuksen mukaan toimia viranomaiselta. Heti perään perusteluissa kuitenkin todetaan, että hakemuksen vastaanottajan tulee ilmoittaa hakemuksen rekisteröivälle viranomaiselle hakemuksen tekemisestä, jos se viranomainen, jolle hakemus on tehty,

ei ole vastuussa myös rekisteröinnistä. Lisäksi perusteluissa mainitaan, että oikeus vastaanottopalveluihin alkaa hakemuksen tekemisestä.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemuksen tekemisestä ilmoittaminen vähintäänkin hakemuksen rekisteröivälle viranomaiselle on tärkeää, sillä hakemuksen tekemisestä lasketaan myös määrääjat edustajan nimeämiselle sekä erityisten vastaanottotarpeiden ja menettelyllisten takeiden tarpeen arvioinnille. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen tullee myös kerätä hakemuksen tehneen hakijan henkilö- ja yhteystiedot, jotta hakemusta rekisteröivä viranomainen voi varmistaa, että rekisteröi saman hakijan hakemuksen. Lisäksi hakemusta vastaanottavan viranomaisen tullee arvioida hakemuksen tekijän oikeustoimikelpoisuutta. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen tulisi osata ohjata hakija myös vastaanottopalveluiden piiriin, ellei hän jo ole niiden piirissä.

Poikkeus hakemuksen jättämiseen - 4 momentti

Maahanmuuttovirasto näkemyksen mukaan tilanteita, joissa hakemus jätetään rekisteröivälle viranomaiselle, tulee tarkentaa.

Jotta voidaan varmistua siitä, että ennen jättämistä annettava maksuton oikeudellinen neuvonta evätään vain menettelyasetuksen sallimissa tilanteissa, tulee rekisteröinti ja jättäminen suorittaa samalla kertaa vain täysin selkeissä tilanteissa. Näin ollen vähintään lainkohdan perusteluja tulisi täsmentää niiltä osin, milloin rekisteröivä viranomainen voi katsoa kyseessä olevan lainkohdan tarkoittamasta hakemuksesta.

Paktin myötä hakemus katsotaan myöhemmäksi hakemukseksi myös sellaisessa tilanteessa, kun aiempi lainvoimainen päätös on tehty jossain muussa jäsenvaltiossa kuin Suomessa. Tällaisissa tilanteissa rekisteröivällä viranomaisella ei välttämättä ole saatavilla tietoa aiemman hakemuksen lainvoimaisuudesta, vaan tämä voi selvitä vasta, kun asiaa tiedustellaan toisesta jäsenvaltiosta. Tällaisissa pyynnöissä voi kestää jopa useita viikkoja, ennen kuin selviää, että kyse on myöhemmästä hakemuksesta.

Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että rekisteröivä viranomainen voisi ensimmäisen myöhemmän hakemuksen tilanteessa ottaa yhteyttä Maahanmuuttovirastoon arvioidessaan, onko kyse sellaisesta myöhemmästä hakemuksesta, joka on tehty ainoastaan sellaisen päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi, joka johtaisi hakijan välittömään poistamiseen maasta ja tulisiko tässä tilanteessa hakemus jättää samaan aikaan sen tekemisen ja rekisteröimisen kanssa ilman, että hakija saisi maksutonta oikeudellista neuvontaa ennen jättämistä. Maahanmuuttovirasto toteaa, että tällainen arviointi ei välttämättä ole mahdollista ennen hakemuksen jättämisen yhteydessä annettuja tietoja ja vertailua aiemman hakemuksen perusteisiin, eikä kyseistä arviota voi täysin irrottaa tutkittavaksi ottamisen edellytysten täyttymistä koskevasta arvioinnista. Konsultaatioapua ei ole myöskään saatavilla muulloin kuin virka-

aikana ja mahdollisesti erikseen sovittaessa esim. paluulentojen yhteydessä. Lisäksi perusteluissa ja asetuksessa on käytetty eri terminologiaa, kuin itse pykälän muotoilussa, jonka mukaan "jos rekisteröivä viranomainen katsoo, että kyse on: 1) ensimmäisestä myöhemmästä hakemuksesta, jonka rekisteröivä viranomainen katsoo tehdyksi ainoastaan lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estämiseksi tai viivyttämiseksi".

Maahanmuuttovirasto katsoo, että vähintään 95 §:n 4 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi täsmentää niitä tilanteita, milloin rekisteröivä viranomainen voi katsoa, että kyseessä on ensimmäinen myöhempi hakemus ja milloin tällainen hakemus arvioidaan olevan tehty vain maasta poistamisen viivyttämiseksi tai estämiseksi. Jättäminen tulisi tapahtua samaan aikaan rekisteröinnin kanssa vain niissä tilanteissa, kun rekisteröinnin hetkellä on selvää, että hakemus on ensimmäinen myöhempi hakemus. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että aiempi hakemus on käsitelty lainvoimaisesti Suomessa tai tieto aiemman hakemukseen tehdyn päätöksen lainvoimaisuudesta muussa jäsenvaltiossa on selkeästi saatavilla rekisteröintihetkellä esimerkiksi järjestelmistä. Jotta hakemus voitaisiin katsoa tehdyksi maasta poistamisen estämiseksi tai viivyttämiseksi, tulisi hakijalla olla myös aiempi Suomessa tehty maasta poistamispäätös. Lisäksi hakemuksen tekemisen ajankohdan arviointia tulisi perustelujen ja pykälämuotoilun erojen osalta täsmentää. Esitettyjen hakemuksen perustelujen osalta arvion hakemuksen syystä (vain maasta poistamisen estäminen tai viivyttäminen) voi tehdä vain Maahanmuuttovirasto, eikä tällaisen arvion tekeminen aina ole mahdollista välittömästi rekisteröinnin yhteydessä ja saatavilla olevilla tiedoilla.

Myös toisen ja sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen kohdalla tilanteet tulisi rajata vain niihin, joissa on rekisteröintihetkellä selvää, että kyse on toisesta tai sen jälkeisestä myöhemmästä hakemuksesta. Käytännössä tämä tarkoittaisi vastaavia, edellä mainittuja tietoja aiemmasta lainvoimaisesta päätöksestä kuin ensimmäisen myöhemmän hakemuksen kohdalla.

Toinen vaihtoehto olisi pykälätasolle täsmentää, että jättäminen tapahtuu rekisteröinnin kanssa samaan aikaan vain tilanteissa, jossa aiempi tai aiemmat hakemukset on käsitelty Suomessa. Ensimmäisen myöhemmän hakemuksen kohdalla tulisi myös edellyttää sitä, että hakijalle on tehty Suomessa maasta poistamispäätös.

Menettelyasetuksen 28 artiklan 7 kohdan mukaan, jos hakemuksen tekeminen, rekisteröiminen ja jättäminen tapahtuvat samaan aikaan, hakijan on voitava toimittaa kaikki määritelmäasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettut seikat ja saatavilla olevat asiakirjat, joita tarvitaan hakemuksen perustelemiseksi henkilökohtaisessa puhuttelussa. Maahanmuuttovirasto olettaa, että lainvalmistelija on tulkinnut menettelyasetuksen 13 artiklan 11 kohdan d alakohtaa ja 55 artiklan 4 kohtaa niin, että niiden perusteella voidaan poiketa 28 artiklan 7 kohdan mukaisesta puhutteluvollisuudesta myöhempien hakemusten kohdalla. Jos katsotaan (tai myöhemmin oikeuskäytäntöön perustuen todetaan), että 28 artiklan 7 kohdan mukaisesta puhutteluvollisuudesta ei voida luopua, Maahanmuuttovirasto katsoo, että tällöin jättämistä ei olisi tarkoituksenmukaista tehdä missään tilanteessa tekemisen ja rekisteröimisen kanssa samalla kertaa, koska puhuttelun järjestäminen sellaisissa tapauksissa, joissa muutoin arviointi voitaisiin

tehdä kirjallisen aineiston perusteella, vie paljon enemmän Maahanmuuttoviraston resursseja kuin jättämisen järjestäminen.

Tämä 95 §:n 4 momentti kytkeytyy kiinteästi myös ehdotettujen ulkomaalaislain 102 §:än ja vastaanottolain 14 §:än, joiden ongelmallisuutta on avattu tarkemmin näitä lainkohtia koskevissa osioissa tässä lausunnossa.

Avustaminen rekisteröinnissä

Ehdotetussa 95 §:n 7 momentissa säädetään siitä, että Maahanmuuttovirasto voisi keskitetyn seulonnan yhteydessä avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä. Maahanmuuttovirasto vastustaa kyseisen lainkohdan kirjaamista lakiin. Jos lainkohta viraston vastustamisesta huolimatta otetaan lakiin, tulee sitä vähintään täsmentää.

Esityksessä todetaan, että Maahanmuuttoviraston apu rekisteröinnissä voisi olla tarpeen erityisesti laajan laittoman maahantulon tilanteessa. Maahanmuuttovirasto korostaa, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa viraston täytyy ensisijaisesti turvata omat kriittiset toimintonsa hakemuskäsittelyn alkupäässä (mm. hakemuksen jättäminen, joka on toimenpiteenä rekisteröintiä laajempi) ja muutoinkin hakemuskäsittelyssä. Esityksen vaikutusten arvioinnissa sivulla 173 todetaan, että ehdotettu toisi Maahanmuuttovirastolle lisätyötä, jonka tekemisen mahdollisuutta tulisi peilata kyseisessä tilanteessa muun muassa Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevan hakemusjonon tilanteeseen. Maahanmuuttovirasto toteaa, että vaikka kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jonotilanne olisi hyvä, virastolla on lukuisia muitakin lakisääteisiä tehtäviä, joiden hoitaminen tulee varmistaa entisestään vähenevällä resurssilla. Äkillisesti kasvavat hakemusmäärät vaikuttavat merkittävimmin juuri Maahanmuuttoviraston toimintaan, joten resurssit hakemuksen rekisteröinnissä tukemiseen tulisi turvata jollain muulla tavalla, kuten rekisteröinnistä vastuussa olevien viranomaisten omilla varautumiskeinoilla tai muun viranomaisen esim. Tullin avustuksella, ei Maahanmuuttoviraston avustuksella.

Lisäksi pykälän sanamuoto "Maahanmuuttovirasto voi keskitetyn seulonnan yhteydessä avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä." on täsmentymätön verrattuna lainkohtaa koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin, eikä pykälämuotoilussa käytetty sanamuoto myöskään vastaa menettelyasetuksen terminologiaa. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lainkohdassa "säädetäisiin Maahanmuuttoviraston mahdollisuudesta avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista keskitetyn seulonnan yhteydessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinnissä". Nykyinen pykälämuotoilu ei ole riittävän täsmällinen ja jättää avoimeksi, tarkoittaako se jotain muutakin kuin hakemusten rekisteröinnin seulontaviranomaisen perustamalla seulontapaikalla. Mikäli Maahanmuuttoviraston apua pidetään tarpeellisena, tulisi

pykälää ja sen perusteluja täsmentää siten, että Maahanmuuttoviraston antama tuki olisi poikkeuksellista ja rajoittua vain välttämättömään apuun hakemusten rekisteröinnissä.

Viraston näkemyksen mukaan haasteita aiheuttaa myös keskitetyn seulonnan epätarkka määritelmä. Esitetyn ulkomaalaislain 3 §:n 32 –kohdan mukaisesti keskitetyllä seulonnalla tarkoitetaan seulontamenettelyä, jossa seulontamenettelyyn kuuluvat tehtävät suoritetaan seulontaviranomaisten päätöksestä yhdellä tai useammalla seulontapaikalla laittoman maahantulon, tartuntatautilain 3 §:n 7 kohdan mukaisen poikkeuksellisen epidemian tai muun vastaavan syyn perusteella. Lainkohdan yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan avustamisen mahdollisuus tulisi huomioida myös viranomaisten valmiussuunnittelussa. Maahanmuuttovirasto toteaa, että tilanteet, jolloin keskitettyä seulontaa voi käyttää, on määritelty laissa hyvin laveasti ja määritelmä jättää seulontaviranomaiselle hyvin laajan harkintavallan siitä, milloin se päättää keskitetyn seulonnan käyttämisestä. Tämä tekisi Maahanmuuttoviraston ennakoitumisen kyseisiin tilanteisiin sekä myös valmiussuunnittelun erittäin vaikeaksi.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Hallituksen esityksessä esitetään uutta pykälää (95 a §) jossa säädetään maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta uutena tehtävänä Maahanmuuttovirastolle järjestettäväksi ja tarjottavaksi. Neuvonta tullaan toteuttamaan vastaanottopalveluiden taholta. Maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta säädetään menettelyasetuksen 16 ja 19 artiklassa sekä hallinta-asetuksen 21 artiklassa.

Tehtävä itsessään on täysin uusi, eikä siirry toiselta viranomaiselta Maahanmuuttovirastolle. Tästä johtuen uuden tehtävän perustamiseen liittyy niin henkilöstöön, koulutustarpeisiin, tilaratkaisuihin, tulkkauksen järjestämiseen sekä henkilöstö- että taloudellisten resurssien lisäämiseen liittyviä uudistuksia ja vaikutuksia. Maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta koituvat kustannusarviot löytyvät lausunnon lopusta kohdasta ”Esitystä koskevat muut huomiot” ja sen alta osiosta ”kansainväliseen suojeluun liittyvät kustannukset”.

Edellä mainittujen vaikutusten arvioinnin tarkentamisen lisäksi Maahanmuuttovirastolla on huomioita ja muutostoiveita itse pykälään sekä hallituksen esityksessä esitettyyn.

Merkittävimpana huomiona koskien tätä uutta Maahanmuuttovirastolle osoitettua tehtävää on se, että maksuttoman oikeudellisen neuvonnan määrää ei ole millään lailla rajattu. Nyt esitetyn pykälän muotoilu mahdollistaa sen, että sama hakija voisi pyytää maksutonta oikeudellista neuvontaa useamman kerran ja Maahanmuuttoviraston tulee se aina järjestää, eikä asiassa ole pykälän muotoilun vuoksi harkinnanvaraa. Nykyisellä muotoilulla Maahanmuuttovirasto tulkitsee, että neuvonnan antamista ei voisi evätä muuten kuin ehdotetun 3 momentin tapauksissa. Nykyisellä muotoilulla Maahanmuuttovirasto arvioi olemassa olevan riskin sille, että hakija voisi tarpeettomasti ja toistuvasti pyytää maksutonta oikeudellista neuvontaa kansainvälisen suojelun hallintomenettelyn aikana. Tämä lisäisi merkittävästi resurssikuluja mm. tulkkauksiin sekä neuvojen työmäärään, ja voisi viivästyttää hakemusten käsittelyä. Mikäli sama henkilö pyytäisi toistuvasti samoista asioista

samassa prosessin vaiheessa jatkuvasti neuvontaa, ei nyt ehdotetun pykälämuotoilun vuoksi Maahanmuuttovirastolla olisi mitään harkinnanvaraa siinä, voidaanko neuvonnan tarjoamisesta kieltäytyä esimerkiksi sen perusteella, että katsotaan että hakijalle on jo annettu sellainen sisällöllinen määrä neuvontaa mitä missäkin vaiheessa on mahdollista ja tarkoituksen mukaista antaa.

Maahanmuuttovirasto esittää vahvasti pykälään menettelyasetuksen (19 artiklan 4 kohta) sallimaa kansallista aikarajoitusta, joka voisi perustua kokonaisharkintaan eikä olisi jokin tietty ennalta määritelty määrä, jotta edellä mainitut resursseihin ja käsittelyn määräaikoihin liittyvät riskit voidaan ennakoida, mutta samalla edelleen huomioida hakijan henkilökohtainen tilanne ja ominaisuudet kokonaisharkintaa tehdessä.

UlkL 95 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän: "Hakija voi pyytää maksutonta oikeudellista neuvontaa kaikissa menettelyn vaiheissa toimivaltaiselta viranomaiselta, joka välittää pyynnön Maahanmuuttovirastolle. Oikeudellinen neuvonta tulee järjestää oikea-aikaisesti ja asianmukaisella tavalla ottaen huomioon hakijan yksilöllinen tilanne sekä varmistaen neuvonnan tosiasiallinen saavutettavuus ja tietoturvallisuus. Neuvonnan järjestämisessä ja sen tapaa harkitessa erityistä huomiota on kiinnitettävä toiminnan tehokkuuden lisäksi hakijan haavoittuvasta asemasta tai muista henkilökohtaisista syistä johtuviin erityistarpeisiin."

Säännöskohtaisiin perusteluihin toivotaan lisättävän toimivaltaiten viranomaisten listaan "tai vastaanottokeskukselta, jonka asiakkaaksi hakija on rekisteröity". Näin hakija ei olisi rajoitettu toimimaan ainoastaan niissä harvoissa tilanteissa, joissa hän kohtaa pykälässä säädetyn toimivaltaisen viranomaisen prosessinsa aikana, vaan pyynnön voisi tehdä myös näiden tapahtumien välillä vastaanottokeskuksen kautta.

Pykäläkohtaisissa 2 momentin perusteluissa (s.248) todetaan, että "Viranomaisten olisi varmistettava, että hakija on saanut tiedon siitä, miten ja milloin hän voi saada oikeudellista neuvontaa." Maahanmuuttovirasto toivoo perusteluihin tarkennettavan viranomaisten välisestä toimivallasta niin, että oikeudellista neuvontaa antavan viranomaisen pitää varmistaa välitetyn pyynnön saatuaan, että hakijalle on annettu tieto siitä, miten ja milloin hän voi saada oikeudellista neuvontaa. Näin vastuu ei jäisi pyynnön välittävälle viranomaiselle, vaan olisi selkeästi neuvontaa antavalla taholla, joka vastaa neuvonnan järjestämisestä.

Pykälän 2 momentissa on lisäksi vaatimus oikeudellisen neuvonnan tarjoamisen oikea-aikaisuudesta, ja hallituksen esityksessä todetaan "Oikea-aikaisuudella viitataan erityisesti siihen, että hakijan tulee saada neuvontaa menettelyyn liittyvien määräaikojen puitteissa."

Maksutonta oikeudellista neuvontaa voi pyytää missä vain vaiheessa hallinnollista menettelyä, vaikka hallituksen esityksessä maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarjoamista ohjataan

menettelyn alkuvaiheisiin. Esityksen perusteella on jäänyt epäselväksi mahdolliset lupaprosessia hidastavat vaikutukset, kuten voidaanko hakijan asiassa edetä jättämiseen tai puhutteluun, mikäli neuvontaa on pyydetty mutta sen järjestäminen viivästyy, esim. tulkkauksen saatavuuteen liittyvistä syistä johtuen ja näin syö aikaa jo muutenkin tiukentuvista määräajoista.

Pykälän 3 momentissa esitetään säädettävän: Maksutonta oikeudellista neuvontaa ei anneta, jos: 1) hakemus on ensimmäinen myöhempi hakemus, jonka tarkoituksena on vain aikaisemman hakemuksen nojalla tehdyn lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estäminen tai viivyttäminen; 2) hakemus on toinen tai sen jälkeinen myöhempi hakemus; taikka 3) hakijalla on jo avustaja tai asiamies.

Menettelyasetuksen muotoilu 16 artiklan 3 kohdassa kuuluu ”voidaan evätä”, mikä sellaisenaan kansalliseen lakiin tuotuna jättäisi soveltavalle viranomaiselle mahdollisuuden evätä mutta myös olla epäamättä yksilöidyissä tilanteissa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antaminen. Nyt ulkomaalaislakiin ehdotettu muotoilu on ehdottomassa muodossa, eikä jätä tilaa viranomaisen harkinnalle vaan ohjaa lain soveltamista asetuksen artiklan muotoilua kapeammaksi. Pykälän muotoilua tulisi muuttaa niin, että se vastaisi asetuksen 16 artiklan 3 kohdan muotoilua.

Esityksen sivulla 249 on kirjattu ”Pykälän 3 momentissa säädetyt maksutonta oikeudellista neuvontaa koskevat rajoitukset eivät rajoita hallintolaissa säädettyä neuvontavelvollisuutta. Maksutonta oikeudellista neuvontaa ei ole tarkoituksenmukaista evätä, jos se merkittävästi hidastaa kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaa tai vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskevaa prosessia.” Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että nyt ehdotettu pykälän muotoilu ei mahdollista harkintaa missään tilanteissa, vaikka edellä mainitussa pykäläkohtaisissa perusteluissa niin todetaan ja esitetään tilanteita, joissa epäminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Viraston tulkinnan mukaan hallituksen esityksen perusteluilla ei voida ohittaa pykälän ehdotonta muotoilua, ja siten edellä esitetty kirjaus ei voi tulla edes harkittavaksi soveltamistilanteessa, siitäkin huolimatta, että virastossa nähtäisiin hakijan tilanteen kokonaisharkinnan perusteella hänen ja prosessin hyötyvän neuvonnasta. Näin ollen Maahanmuuttovirasto pyytää muuttamaan ehdotetun pykälän muotoilun vastaamaan asetuksen muotoilua ja täten mahdollistamaan tapauskohtaisen harkinnan.

95 a §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisissa tilanteissa, Maahanmuuttovirasto näkisi perusteltuna asetuksen mukaisen harkinnan mahdollisuuden, kun rekisteröivä viranomainen tekee 95 §:n 3 kohdan mukaisen arvion, mutta Maahanmuuttovirasto voisi edelleen arvioida, mikäli hakijalla olisi tarvetta maksuttomalle oikeudelliselle neuvonnalle.

95 a §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan maksutonta oikeudellista neuvontaa ei ehdotuksen mukaan annettaisi, jos ”hakemus olisi toinen tai sen jälkeinen myöhempi hakemus.” Esityksessä perustellaan (s.249), että ”toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen jättäneen voitaisiin perustellusti olettaa tuntevan menettelyt ja saaneen maksutonta oikeudellista neuvontaa tai maksutonta

oikeusapua aiempien hakemusten yhteydessä.” Maahanmuuttovirasto toteaa, että maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antaminen liittyy vahvasti prosessin alkuvaiheisiin ja tulee usein toteutumaan rekisteröinnin ja jättämisen välissä. Tässä kohtaa ei kuitenkaan ole mahdollista tunnistaa niitä myöhempiä hakemuksia, joissa lainvoimainen päätös on tehty toisessa jäsenvaltiossa. Eurodacista näkyy päätöksen lainvoimaisuus ainoastaan, jos aikaisempi päätös on tehty rajamenettelyssä. Näissä tilanteissa voisi tapauskohtaisesti kuitenkin olla perusteltua pystyä antaa maksutonta oikeudellista neuvontaa, sillä eri jäsenvaltioiden tarjoamassa oikeudellisessa neuvonnassa voi olla eroavaisuuksia, eikä siten välttämättä kata kaikin osin Suomessa tapahtuvan menettelyn kannalta merkityksellisiä tietoja.

Menettelyasetuksen 16 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaan maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antaminen hallinnollisessa menettelyssä voidaan evätä, jos hakijaa avustaa tai edustaa jo oikeudellinen neuvonantaja. Suomessa hallintoasioissa avustajalle ei ole asetettu kelpoisuusvaatimuksia. Jos maksuton oikeudellinen neuvonta evätään kaikkien avustajien (esim. maallikkoavustajat) kohdalla, voi esitetyssä muodossa lainkohdan soveltaminen johtaa asetuksen vastaiseen tilanteeseen. Jos lainkohdan sanamuoto lievennettäisiin "voidaan evätä" -käsitteeseen, viranomaisen voisi tehdä harkintaa niiltä osin, olisiko hakijalle tarpeen antaa maksutonta oikeudellista neuvontaa, jos avustajana toimii jonkin muunlainen avustaja kuin juristi.

Maksuttoman oikeudellisen neuvonnan voi osaltaan myös katsoa vastaavan hakijan erityisten menettelyllisten takeiden turvaamisen, johon viranomaisella on velvollisuus. Jos maksuttoman oikeudellisen neuvonnan kohdalla epäämisen muotoa lievennettäisiin "voidaan evätä" -käsitteeseen, voisi virasto ohjata hakijaa tarvittaessa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan piiriin, jos hakijan katsotaan sitä tarvitsevan, mikäli samalla oikeusaputoimisto on arvioinut, että hakijan kohdalla ole esitetty erityisen painavaa syytä, jonka johdosta hän voisi saada oikeusapua.

9 § - Oikeusapu hallintomenettelyn aikana

Esityksessä ehdotetaan oikeusavun kaventamista nykyisestä. Esityksessä korostetaan, että hakija ei jäisi täysin ilman neuvontaa, vaikka oikeusapua karsitaan, sillä Maahanmuuttovirasto antaisi kuitenkin maksutonta oikeudellista neuvontaa suurimmalle osalla kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä. Virasto näkee aiheelliseksi nostaa tässä yhteydessä esille sen mitä menettelyasetuksessa säädetään maksuttoman oikeudellisen neuvonnan sisällöstä, jota ei voi pitää täysin vastaavana oikeusaputoimiston tarjoaman oikeusavun kanssa. Maksutonta oikeudellista neuvontaa antavan neuvojan tehtäviin ei kuulu avustaa hakijaa samalla tavalla kuin oikeudellinen avustaja tekee, mm. osallistumalla kansainvälistä suojelua koskevaan puhutteluun kansainvälisen suojelun perusteiden selvittämiseksi tai pöytäkirjan tarkastamiseen. Oikeudelliselle avustajalle kerrotuilla seikoilla voi olla tehostavaa vaikutusta hakijan kansainvälisen suojelun hakemuksen perusteiden selvittämisessä ja siten heijastevaikutuksia käsittelyaikoihin ja muutoksenhaun määriin.

Esityksen mukaan oikeusapua rajattaisiin siten, että sitä olisi jatkossa saatavilla vain ilman huoltajaa oleville alaikäisille tai muutoin erityisen painavasta syystä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan riittävän selkeästi käy ilmi, että erityisen painavan syyn arviointi kuuluu oikeusaputoimistolle.

Maahanmuuttovirasto pyytää, että tätä tarkennetaan esityksen perusteluihin.

Maahanmuuttovirasto voi ja tuleekin myös jatkossa ohjaamaan hakijoita hakemaan oikeusapua, mikäli hakijan tilassa havaitaan edellytyksiä sille, että hän saattaisi olla haavoittuvassa asemassa.

Harkinta siitä, täyttyykö erityisen painavat syyt kynnys ja siten kysymys siitä muodostuuko hakijalle oikeus 9 §:n mukaiseen oikeusapuun, jää kuitenkin oikeusaputoimiston ratkaistavaksi.

Maahanmuuttovirasto nostaa esille myös huomion siitä, että mikäli ihmiskaupan uhriksi joutumista ei pidettäisi erityisen painavana syynä, on mahdollista, että tämä lisää esityksiä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään. Auttamisjärjestelmän antamista auttamistoimista yksi on neuvonta ja ohjaus (vastaanottolaki 38 a § 1 mom. 1 kohta). Lain esitöissä HE 220/2022 vp todetaan, että neuvonnalla ja ohjauksella "...tarkoitetaan nimenomaisesti ihmiskauppa-asiaan ja uhrin asemaan liittyvää erityistä osaamista ja perehtyneisyyttä edellyttävää ohjausta ja neuvontaa. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi oleskelulupa- tai rikosprosessiasiaan liittyvä uhrin neuvonta". Vaikka auttamisjärjestelmän asiakkuus ei sinällään anna laajempaa oikeutta itse oikeusapuun eikä auttamisjärjestelmä sellaista anna, voisi olla, että auttamisjärjestelmään esitettäisiin muiden kuin Maahanmuuttoviraston toimesta kansainvälisen suojelun hakijoita, koska katsottaisiin, että heillä on auttamisjärjestelmän neuvonnan ja ohjauksen tarve oleskeluoikeutta koskevassa asiassa.

Esityksen vaikutuksen arvioinneissa (s. 165) todetaan, että "Oikeusavun rajaamisen arvioidaan myös joissain tapauksissa hidastavan kokonaisprosessia ja lisäävän hallinto-oikeuden

Maahanmuuttovirastolle palauttamia hakemuksia sekä myöhäisempiä hakemuksia ja näin aiheuttavan lisäkustannuksia viranomistoimintaan sekä hakijoiden vastaanottoon. Näin tapahtui, kun oikeusapua rajattiin vuosina 2016–2021. Tällaisten vaikutusten konkretisoituminen sellaisenaan ja samassa mittaluokassa uudelleen on kuitenkin epätodennäköistä, koska tilanne kyseisinä vuosina laajamittaisen maahantulon aiheuttaman kriisin jälkeen oli hyvin toisenlainen kuin nyt Maahanmuuttoviraston toiminnan ollessa vakiintunutta, henkilöstön kokenutta ja hakijamäärä hyvin alhainen."

Maahanmuuttovirasto toteaa, että tällä hetkellä hakijamäärät eivät vastaa 2015-2021 vuosina tulleiden määriä, mutta hallituksen esityksessä esitetyt uudet tiukat määräajat asettavat Maahanmuuttoviraston resurssit tiukalle ja tuovat haasteita, mikäli hallinto-oikeuksilta alkaa palautua suuria määriä päätöksiä uudelleen käsiteltäväksi. Maahanmuuttovirastoon kohdistuvat mittavat leikkaukset ovat konkretisoituneet mm. laajoina henkilöstövähennyksinä. Yksinään kansainvälisen suojelun yksiköstä on vuonna 2025 leikattu n. 90 henkilötyövuotta, mikä tarkoittaa sitä, että ammattitaitoisia määräaikaisilla virkasuhteilla työskennelleitä ylitarkastajia on jouduttu vähentämään merkittävä määrä.

Hallituksen esityksessä vaikutusten arvioinnista puuttuu arvio siitä, miten tiukentuvat määräajat vaikuttavat Maahanmuuttoviraston kykyyn suoriutua muutoksenhaun kasvavasta volyymistä.

Lopuksi, vaikka oikeusavun kaventaminen ei suoraan vaikuta Maahanmuuttoviraston toimintaan, niin Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota siihen, että oikeusavun rajaaminen saattaa lisätä määrällisesti muutoksenhakua ja siten myös kuormittaa Maahanmuuttoviraston resursseja, etenkin ottaen huomioon esityksen mukaisesti nykyisestä merkittävästi lyhenevät käsittelyajat muutoksenhaussa sekä laskusuunnassa olevan henkilöstöresurssin.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

102 §:n 2 momentti yleisesti

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esitetyn 102 §:n 2 momentin osalta käytännön soveltamistilanteet jäävät osin epäselväksi. Pykälämuotoilua tulisi täsmentää ainakin toimivallan osalta ja myös vastaamaan tarkemmin menettelyasetuksen sanamuotoja. Myös yksityiskohtaisia perusteluja tulisi monilta osin täsmentää. 102 §:n tulisi olla mahdollisimman selkeä, koska sillä on liittymäpintoja suunniteltuun 95 §:ään sekä erityisen keskeisesti myös vastaanottolain suunniteltuun 14 §:än.

Toimivallasta ja siitä, millä hetkellä oikeuden oleskella katsotaan päättyvän

Koska asia ei selviä yksiselitteisesti menettelyasetuksesta, tulisi kansallisesta laista (102 §:stä tai 116 §:stä) ilmetä selvyiden vuoksi se, että Maahanmuuttovirasto (tai mahdollisesti joku muu viranomainen) on se taho, joka toteaa 102 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa, että hakijalla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle.

Lainkohdasta tai sen perusteluista ei myöskään ilmene, millä hetkellä ja miten todetaan se, että hakijalla ei enää ole oikeutta jäädä Suomen alueelle. Normaalisissa tilanteissa hakemuksen todetaan täyttävän tietyt kriteerit vasta Maahanmuuttoviraston päätöksessä, ja hallinnollinen menettely päättyy Maahanmuuttoviraston päätökseen. Jos oikeuteen jäädä Suomen alueelle otettaisiin kantaa vasta päätöksessä, hakijan oikeus jäädä Suomen alueelle päättyisi vasta päätökseen eli hallinnollisen menettelyn päättyessä, eikä jo kesken hakemuksen tutkinnan. Näin ollen 102 §:n soveltaminen vaatisi sitä, että Maahanmuuttoviraston tulee tehdä ennen päätöksen tekemistä erillistä arviointia siitä, onko hakijalla oikeus jäädä Suomen alueelle hallinnollisen menettelyn aikana vai ei.

Lainkohtaan tai sen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi siis täsmentää se tilanne, jossa Maahanmuuttovirasto tekee arvion siitä, että oikeutta jäädä ei enää ole ja kuinka asiasta ilmoitetaan esim. vastaanottokeskukseen ja tuleeko asiasta ilmoittaa myös suoraan hakijalle itselleen. On tärkeää määritellä tarkka hetki, milloin hakijan oikeus jäädä jäsenvaltion alueelle päättyy, erityisesti koska vastaanottolain 14 §:n mukaisesti oikeus saada vastaanottopalveluja on kytketty siihen, onko hakijalla oikeus jäädä Suomen alueelle. Vastaanottolain 14 §:n osalta on lausuttu tässä lausunnossa kyseisen pykälän alla.

Jotta oikeutta jäädä Suomen alueelle ei rajoiteta menettelyasetuksen vastaisesti, Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan hakijalla tulee olla oikeus jäädä Suomen alueelle siihen asti, kunnes asiasta vastuussa oleva taho on todennut kyseessä olevan sellaisen 102 §:n 2 momentin mukaisen tilanteen, joka täyttää kriteerit tästä oikeudesta poikkeamiselle. Myöskään vastaanottopalvelut eivät voi lakata ennen tämän toteamista.

Muutoksen voisi toteuttaa esim. 2 momenttiin tehtävällä lisäyksellä "...hakijalla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkinnan ajaksi, jos Maahanmuuttovirasto kesken hallinnollisen menettelyn katsoo, että:"

102 §:n 2 momentin 1- 3 kohdat

102 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohdan osalta tulisi täsmentää, loppuuko oikeus jäädä Suomeen luovuttamis- tai siirtopäätöksen tullessa lainvoimaiseksi vai mahdollisesti jollain muulla hetkellä. Maahanmuuttovirastolla ei välttämättä ole tietoa siitä, onko kyseinen päätös tullut lainvoimaiseksi, joten olisi tärkeä säätää myös siitä, miten Maahanmuuttovirasto saa tiedon siitä, että sen tulisi todeta oikeuden jäädä Suomen alueelle päättyneen. Lainkohdasta jää myös epäselväksi, miten hakemuksen tutkintaa on tarkoitus jatkaa, jos hakijalla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle ja hänet poistetaan maasta kesken hakemuksen tutkinnan, sillä mikään menettelyasetuksen 41 artiklan mukaisista epäsuoran peruuttamisen tilanteista ei vaikuttaisi tulevan kyseeseen.

Pykälän 2 momentin 3 kohdan osalta puolestaan jää epäselväksi esimerkiksi, mikä taho määrittelee hakemuksen vireillä ollessa ennen viraston päätöstä, että hakija on menettelyasetuksen tarkoittamalla tavalla vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle ja vaatiiko tämä arvio esimerkiksi suojelupoliisin lausunnon ansiosta.

Lisäksi 102 §:n 2 momentin 3 kohdan osalta tulisi täsmentää sitä, mitä tarkoitetaan käsitteellä "hakija on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle". Ulkomaalaislaissa käytetään käsitettä "yleinen järjestys ja turvallisuus", jonka sisältöä ei myöskään ole tyhjentävästi lainsäädännössä määritelty, mutta jonka käyttö on jossain määrin vakiintunut. Menettelyasetuksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin siltä, että "vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle" tarkoittaa jotain korkeampaa kynnystä, kuin ulkomaalaislaissa käytetty "yleinen järjestys ja turvallisuus". Menettelyasetuksen resitaalissa 74 todetaan, että "yleisen järjestyksen käsitteeseen voi sisältyä muun muassa tuomitseminen vakavasta rikoksesta" ja resitaalissa 25 todetaan "Jos toimivaltaisten kansallisten viranomaisten perusteellisen arvioinnin perusteella todetaan, että hakija on vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle erityisesti vakavan rikollisuuden tai terrorismin osalta..." Käsite tulisi määritellä tarkemmin laissa tai täsmentää vähintään yksityiskohtaisissa perusteluissa, mitä sillä tarkoitetaan, esim. riittääkö varteenotettava epäily vakavasta rikoksesta, riittääkö ei-lainvoimainen tuomio tai riittääkö uhka muiden turvallisuudelle, joka ei ole vielä eskaloitunut rikokseksi?

Yksityiskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että 3 kohdan mukaisissa tilanteissa hakijalla tulisi olla Suomessa tehty palauttamispäätös. Tästä ei ole mainintaa asetuksessa, joten perusteluja tulisi täsmentää vastaavasti kuin jäljempänä 5 kohdan tilanteissa.

102 §:n 2 momentin 4 kohta

Myös 102 §:n 2 momentin 4 kohdan osalta käytännön hetki, jolloin todetaan, että oikeutta jäädä alueelle ei ole, jää epäselväksi erityisesti muissa kuin niissä tilanteissa, joissa hakijaa ollaan jo käytännössä poistamassa maasta ja hän tekee hakemuksen viime hetkillä. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan 4 kohta tulisikin rajata koskemaan vain niitä hakemuksia, joissa viraston arvion saaminen mahdollisimman nopeasti on tärkeää maasta poistamisen välittömissä estämis- tai viivytystilanteissa, eli kun hakemus tehdään juuri ennen tai hyvin lähellä palautuslentoa.

Käytännössä arvion tekeminen on monissa 102 §:n 2 momentin 4 kohdan tarkoittamissa tilanteissa mahdotonta erottaa itse päätösharkinnasta. Käytännössä kohdan soveltaminen edellyttää tutkittavaksi ottamista koskevan arvion tekemistä, jonka välitön seuraus on tutkimatta jättämispäätös ja hallinnollisen menettelyn päättymisen, jos tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty. Käytännössä siis itse harkinnan ja kirjallisen päätöksen välissä voi olla esim. muutamia tunteja tai päiviä. Näissä tilanteissa viraston tulisi siis todeta, että hakijalla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle vain hieman ennen itse kirjallisen päätöksen antamista, jotta voitaisiin katsoa, että oikeus jäädä alueelle on katkennut jo kesken hallinnollisen menettelyn. Oleskeluoikeuden katkeamisella kesken hakemuksen käsittelyn ei myöskään olisi suurta merkitystä, sillä oikeus jäädä Suomen alueelle katkeaisi joka tapauksessa Maahanmuuttoviraston päätökseen, koska esitettyssä 3 momentissa säädetään siitä, että tällaisten hakemusten kohdalla hakijalla ei olisi oikeutta jäädä maahan, kunnes hakijalla on ollut mahdollisuus pyytää tuomioistuimelta lupaa jäädä Suomen alueelle ja saada tuomioistuimen päätös tähän pyyntöön. "Kiireettömissä" 4 kohdan mukaisissa tilanteissa olisi selkeintä, että oikeus jäädä alueelle katkeaisi vasta kirjalliseen päätökseen, jolloin Maahanmuuttoviraston ei tarvitsisi ilmoittaa oikeuden päättymisestä joitain tunteja tai päiviä ennen kirjallisen päätöksen antamista.

Tästä syystä 102 §:n 4 kohdan yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi täsmentää sitä, milloin on kyse siitä että "ensimmäinen myöhempi hakemus on jätetty ainoastaan sellaisen päätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi tai estämiseksi, joka johtaisi hakijan välittömään poistamiseen kyseessä olevasta jäsenvaltiosta". Laveammillaan tätä voisi tulkita niin, että kaikkien maasta poistamisen käytännön järjestelyjen aloittamisen jälkeen tehtyjen hakemusten tulkittaisiin maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon viivyttämiseksi, vaikka paluulento on esim. 1kk aikaa. Arviota ei voi myöskään kytkeä pelkästään hakemuksen ajankohtaan, vaan täytyy tarkastella myös esitettyjä perusteita. Arvio liittyy kiinteästi myös 95 §:än, jossa säädetään, että hakemus jätetään poikkeuksellisesti rekisteröinnin yhteydessä, jos rekisteröivä viranomais katsoo, että on kyse "ensimmäisestä myöhemmästä hakemuksesta, jonka rekisteröivä viranomais katsoo tehdyksi ainoastaan lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estämiseksi tai viivyttämiseksi." Lainkohdissa on käytetty eri muotoilua, joten tulkinta voi myös olla erilaista ja koska asiaa arvioivat eri viranomaiset, tulisi arviointikriteerien olla selkeät.

102 §:n 2 momentin 5 kohta

102 §:n 2 momentin 5 kohdassa on selkeämmin määriteltävissä se hetki, milloin virasto voi todeta, että on kyse toisesta tai sen jälkeisestä myöhemmästä hakemuksesta. Tämän toteamiseen voi kuitenkin mennä pitkäkin aika (useita viikkoja), esimerkiksi niissä tilanteissa, kun hakijan aiemmat hakemukset on tehty muussa tai muissa jäsenvaltioissa kuin Suomessa ja lainvoimaisuustietojen selvittäminen edellyttää kysymistä toisesta tai toisista jäsenvaltioista. Lisäksi arvioitaessa, onko kyse 5 kohdan mukaisesta tilanteesta, tulee tarkastella myös aiempien päätösten perusteluita, sillä oikeus jäädä alueelle ei asetuksen ja pykälän sanamuodon mukaisesti katkea, jos aiempaan myöhempään hakemukseen on tehty päätös nimenomaisen tai epäsuoran peruuttamisen perusteella.

Lisäksi 102 §:n 2 momentin 5 kohdan osalta (vastaavasti kuin 3 kohdan osalta) esityksestä tulisi myös selkeästi ilmetä se, katsotaanko hakijalla olevan oikeus jäädä Suomeen, jos hakijalle ei ennen käsillä olevan hakemuksen tekemistä ole tehty Suomessa maasta poistamispäätöstä. Jos hakijalla ei ole vielä Suomessa tehtyä palauttamispäätöstä ja hänellä ei katsottaisi olevan oikeutta jäädä Suomen alueelle hakemuksen käsittelyn ajaksi, joutuisi hakija välitilaan, jossa hakijaa ei voida viranomistoimin poistaa maasta, mutta hakijalla ei myöskään ole oikeutta jäädä Suomen alueelle. Maasta poistamispäätöksestä ei ole mainintaa asetuksessa.

Palautuskielto ja sanamuodon täsmentäminen vastaamaan asetuksen muotoilua

Yksityiskohtaisiin perusteluihin tarvitsisi myös tarkennusta niiltä osin, mitä tarkoitetaan 102 §:n 2 momentin alkuosan sanamuodolla "rajoittamatta palautuskiellon periaatteen soveltamista". Tarkoittaako tämä sitä, että jo oikeutta jäädä Suomen alueelle harkittaessa tulee palautuskielto ottaa huomioon, vai vasta siinä vaiheessa, kun maasta poistamisesta vastuussa oleva viranomainen on valmistelemassa maasta poistamista kesken hallinnollisen menettelyn. Esimerkiksi toisten tai sen jälkeisten myöhempien hakemusten kohdalla voi olla sellainen tilanne, että hakijalle tullaan todennäköisesti myöntämään kansainvälistä suojelua (esimerkiksi muuttunut turvallisuustilanne), eli poistaminen maasta rikkoisi palautuskieltoa. Tulisiko näissä tilanteissa todeta palautuskielto huomioden, että hakijalla on oikeus jäädä Suomen alueelle, vai ei?

102 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa menettelyasetuksen sanamuoto on palautuskiellon osalta selkeämmin tulkittavissa, kuin esitettyssä 102 §:ssä. Asetuksen 10 artiklan 4 kohdan c alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää poikkeuksen hakijan oikeuteen jäädä alueelleen hallinnollisen menettelyn ajaksi, jos hakija on vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle, sanotun kuitenkin rajoittamatta asetuksen määritelmäasetuksen 12 ja 17 artiklan soveltamista, edellyttäen, että tällaisen poikkeuksen soveltaminen ei johda siihen, että hakija poistetaan kolmanteen maahan palauttamiskiellon periaatteen vastaisesti. Asetuksen muotoilusta olisi tulkittavissa, että näissä tilanteissa riittää se, että maasta poistamisesta vastuussa oleva viranomainen ottaa huomioon palautuskiellon, mutta palautuskieltoa ei vielä tarvitsisi

erikseen harkita, kun todetaan, että hakijalla ei ole oikeutta jäädä Suomen alueelle. Maahanmuuttovirasto esittääkin, että 102 §:ssä viitattaisiin asetukseen tai käytettäisiin selkeyden vuoksi tarkalleen asetuksen sanamuotoa. Vaihtoehtoisesti perusteluihin tulee täsmentää palautuskiellon arviointia.

102 §:n 3 momentti

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan 3 momentissa on tärkeää mainita ainakin 2 momentin 4 kohdan mukaiset tilanteet, sillä käytännössä oikeus oleskella voi katketa vasta Maahanmuuttoviraston päätökseen, jos katkeamista ei hallinnollisen menettelyn aikana ole todettu erikseen.

102 §:stä johtuva muutos 200 a §:ään

Lisäksi 102 § aiheuttaa Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan muutostarpeen myös 200 a §:n 2 momenttiin, jonka mukaan: "Jos myöhempään hakemukseen sovelletaan tämän lain 102 §:n mukaista poikkeusta, aiempi päätös käännättämisestä tai maasta karkottamisesta voidaan panna täytäntöön hakemuksen tutkinnan aikana." Momentista tulisi poistaa maininta myöhemmästä hakemuksesta, sillä kyseessä voisi olla myös ensimmäinen hakemus, jos sovellettaisiin 102 §:n 2 momentin 3 kohtaa.

Turvalliset maat

Hallituksen esityksessä on ehdotettu Ulkomaalaislain 100 §:n 3 momentissa, että Maahanmuuttovirasto toimittaisi menettelyasetuksen 64 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut tiedot kansallisista turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista Euroopan unionin komissiolle ja Euroopan unionin turvapaikkavirastolle. Maahanmuuttovirasto pitäisi perusteltuna, että Maahanmuuttoviraston sijaan sisäministeriö olisi vastuussa tiedon toimittamisesta turvallisista alkuperämaista EU komissiolle ja turvapaikkavirastolle. Turvallisista alkuperämaista säädetään UlkL 100 §:n 2 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella, jolloin sisäministeriö voisi asetuksen antaessaan samalla toimittaa kyseiset tiedot EU komissiolle ja turvapaikkavirastolle.

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

98 §

Menettelyasetus velvoittaa jäsenvaltiot säätämään määräajat hallinto-oikeuksien määrittävälle viranomaiselle palauttamien hakemusten käsittelylle. Menettelyasetuksen 35 artiklan 8 kohdassa edellytetään vain, että määräaikojen tulee olla lyhyemmät kuin määräaika, jossa määrittävän viranomaisen päätös on tehty. Hallituksen esityksessä määräajat ovat: 8 pv, 1 kk, 2 kk ja 3 kk, eli

huomattavasti lyhempiä kuin ensimmäisen menettelyn määräajat. Asetuksen valossa määräaikoja olisi mahdollista pidentää.

Esitetyistä määräajoista 8 päivän määräaika ja 1 kuukauden määräaika, koskevat tutkimattajättämisspäätöksiä. Kun Maahanmuuttovirasto on jättänyt hakemuksen tutkimatta ja hallintotuomioistuimien kumoaa Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttaa hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi, kyse on usein siitä, että hakemus tulisi tutkia aineellisesti, eikä sitä olisi saanut jättää tutkimatta. Näissä tilanteissa uusi tutkintamenettely puhutteluineen Maahanmuuttovirastossa on lähtökohtaisesti enemmän aikaa vievä verrattuna alkuperäiseen tutkimatta jättämistä koskevaan menettelyyn. Näiden kumoutuessa ja palautuessa Maahanmuuttovirastolle tutkittavaksi, on määräajassa pysyminen haastavaa, jopa epätodennäköistä. Puhuttelua voidaan kiirehtiä, mutta puhuttelun toteutuminen ajassa, mikä mahdollistaa päätöksenteon asetetuissa määräajoissa, on riippuvainen mahdollisen avustajan aikataulusta, tulkin saatavuudesta ja riittävästä puhuttelijaresursseista. Puhuttelupöytäkirjan tarkastamiselle asetettu määräaika 2 viikkoa on myös huomattava osuus käsittelyajasta. Mikäli asia palautuu muusta syystä, kuten maahantulokiellon osalta, päätös on mahdollista tehdä nopeastikin ja tarvittaessa 8 päivän aikana.

Nopeutetussa menettelyssä tehdyn päätöksen palautuessa käsittelyaika olisi esityksen mukaan 2 kk, ja normaalissa menettelyssä tehdyn päätöksen palautuessa 3 kk. Näissä asian palautumisen syy, tai syyt, vaikuttavat merkittävästi aikaan, jossa hakemus on käsiteltävissä.

Joulukuussa 2025 66 % hallinto-oikeuksien palauttamista asioista käsiteltiin alle 5 kuukaudessa. Tällä hetkellä hallinto-oikeuksien palauttamia asioita on vireillä hieman yli 100. Näistä 2/3 on palautettu alle 5 kk sitten. Maahanmuuttovirasto on arvioinut palautuvaksi vuonna 2026 490 asiaa ja vuonna 2027 430 asiaa. Hallinto-oikeudet palauttivat Maahanmuuttovirastolle vuonna 2025 239 asiaa. Oikeusapuun tehtävien rajoitusten myötä hallituksen esityksessä on nostettu esiin aiempien rajoitusten vaikutus palautusten määrään, mikä voi nytkin jossain määrin toteutua. Hallinto-oikeudet voivat palauttaa maahanmuuttovirastolle vielä pitkään asioita, joissa on tehty päätös ennen 12.6.2026.

Esitettyihin käsittelyaikoihin liittyen Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että myös sillä on valitusoikeus hallinto-oikeuksien päätöksistä. Ehdotetusta lainkohdasta ja sen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, miten määräajat suhtautuvat siihen tilanteeseen, jos Maahanmuuttovirasto (tai hakija) hakee valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Uusien asetusten ja ulkomaalaislain muutosten myötä on tärkeää mahdollistaa tulkintojen ja oikeuskysymysten saattaminen korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja saada näin ohjaavaa oikeuskäytäntöä. Ylipäättään valittajan tai viraston korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemän valituslupahakemuksen ja valituksen vaikutus palautetun asian käsittelyyn tulisi kirjata selkeästi lakiin. Lakiin tulisi myös selkeyttää palautettujen asioiden käsittelyajat, kun menettelyn, jossa päätös on tehty, käsittelyaikaa on pidennetty asetuksessa mainitulla perusteella.

Maahanmuuttovirasto esittää, että 8 päivän määräaika pidennetään 9 päivään, 1 kk määräaika 7 viikkoon, 2 kk määräaika 10 viikkoon ja 3 kk määräaika 5 kuukauteen.

191 §

Esitetyn 191 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä kohdassa 4.1.6 puhutaan siitä, että menettelyasetus sallii poikkeamaan kansainvälisen suojelun poistamista koskevista menettelysäännöistä tietyissä tilanteissa, mukaan lukien silloin, kun hakija saa "toisen EU-jäsenvaltion" kansalaisuuden. Tätä pyydetään täsmennettäväksi sisältämään myös Suomen kansalaisuuden, sillä menettelyasetuksessa puhutaan "jonkun jäsenvaltion kansalaisuudesta". Suuri osa sellaisista henkilöistä, joilta kansainvälisen suojelun asema kyseisellä perusteella poistettaisiin, ovat saaneet nimenomaan Suomen kansalaisuuden ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisuuden tuleminen kyseeseen on harvinaisempaa.

193 §

Maahanmuuttovirasto esittää, että 193 §:n 1 momentin 5 kohdassa mainittaisiin selkeyden vuoksi myös maasta poistaminen ja maahantulokiello, sillä näistä päätetään joskus kansainvälisen suojeluaseman poistamisen yhteydessä.

193 a §

Esitetyn 193 a §:n 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan "kansainvälinen suojelu poistetaan, koska pakolaisasema tai toissijainen suojeluasema olisi pitänyt jättää myöntämättä poissulkemisen perusteella." Määritelmädirektiivin artikloita 12 ja 17, joihin tässä viitataan, ei ole rajattu vain asemaa edeltäviin poissuljentatekoihin, kuten tästä sanamuodosta voisi päätellä, vaan myös aseman saamisen jälkeisiin tekoihin (14 artiklan 1 kohdan b-alakohda: "olisi pitänyt jättää tai jätetään myöntämättä..." sekä 19 artiklan 1 kohdan b alakohda: "olisi pitänyt katsoa tai katsotaan henkilöksi..."). Tämä on erityisen olennaista toissijaisen suojeluaseman kohdalla, jossa poissuljenta koskee myös esim. Suomessa tehtyjä törkeitä rikoksia ja kansallisen turvallisuuden vaarantamista.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeutta koskeva muutos

Hallituksen esityksessä on ehdotettu kansainvälistä suojelua hakevan työnteko-oikeuden muuttamista nykyisestä. UlkL 81 b §:n 2 momenttia on ehdotettu muutettavan ja momentin loppuun ehdotetaan seuraavaa muotoilua ”Jos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden tutkintaa on nopeutettu menettelyasetuksen 42 artiklan 1 kohdan a–f alakohdassa tarkoitetun mukaisesti, ei oikeutta tehdä ansiotyötä kuitenkaan synny tai jos oikeus on jo syntynyt, se peruutetaan.”

Ensiksi, Maahanmuuttovirasto toteaa momentin loppuosan muotoilun olevan lainsoveltajan näkökulmasta haastava, sillä työnteko-oikeudesta ei tehdä lupaprosessin yhteydessä erillistä päätöstä, jonka voisi peruuttaa. Sen sijaan työnteko-oikeus on sidottu lupa- tai hakemusperusteeseen ja määräytyy suoraan lain nojalla. Mikäli pykälään jätetään termi ”peruuttaa”, tarkoittaisi se, että lakiin tulisi lisätä myös säännös peruuttamisesta sekä peruuttamisen tekijän toimivallasta. Parempana muotoiluna pidetään työnteko-oikeuden päättymistä, mikä olisi johdonmukainen termi muiden työnteko-oikeuden loppumista koskevien pykäliden kanssa.

Lisäksi, Maahanmuuttovirasto toteaa, että pykäläkohtaisesta perusteluista ei selkeästi käy ilmi mitä ovat ne tilanteet joihin 81 b §:n 2 momentissa viitataan, kun todetaan, että mikäli oikeus ansiotyöhön on jo syntynyt, niin se tulee perua. Jotta nämä tilanteet olisivat lainsoveltajalle selkeitä, olisi toivottavaa saada esityksen perusteluihin tarkennusta.

Pykälän (81 b §) perusteluissa kuvataan, että vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaan hakija ei ole enää oikeutettu direktiivin 17–20 artikloissa säädettyihin vastaanotto-olosuhteisiin missään muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa hänen edellytetään hallinta-asetuksen mukaan olevan. Vastaava sääntely on hallinta-asetuksen 18 artiklassa, joka on suoraan sovellettava säännös ja joka koskee vain niitä hakijoita, joiden edellytetään oleskelevan muussa valtiossa kuin Suomessa. Perusteluissa ei oteta kantaa näihin tilanteisiin, joissa hakijan edellytetään oleskelevan Suomessa hallinta-asetuksen 17 artiklan 4 kohdan a alakohdan mukaisesti siihen asti, että siirtomenettely on pantu täytäntöön ja jolla näin ollen on 18 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeus vastaanottopalveluihin Suomessa mukaan lukien työnteko-oikeus. Sääntelyn selkeyden ja hakijan oikeusturvan takia perusteluissa olisi syytä todeta, että päättykö työnteko-oikeus näissäkin tilanteissa pykälän sanamuodon mukaisesti siirtopäätöksen saamiseen. Pykälästä ei käy ilmi, milloin työnteko-oikeus päättyy, jos hakija on saanut hallinta-asetuksen 67 artiklan 10 kohdan mukaisen siirtopäätöksen. Myös tämä tulisi täsmentää sääntelyn selkeyden ja hakijan oikeusturvan takia.

Lisäksi todettakoon, että UlkL 81 b §:n muutoksella voi olla takautuvia vaikutuksia. Jos hakijalle on syntynyt työnteko-oikeus nykyisen lain 81 b §:n 2 momentin 1) kohdan nojalla, mutta hän ei täyttäisi lakimuutoksen voimaantullessa uuden 81 b §:n 2 momentin edellytyksiä, on epäselvää lakkaako hänen jo alkanut työnteko-oikeutensa lain voimaan tullessa. Tämän selkeyttäminen olisi erityisen tärkeää niin lainsoveltajan kuin hakijankin osalta.

Ehdotetussa 81 b §:ssä muutosta nykyiseen on myös se, että tietyissä menettelyissä (menettelyasetus 42 artiklan 1 kohdan a-f tilanteet) työnteko-oikeutta ei jatkossa enää synny hakijalle. Tämä muutos pitäisi huomioida UlkL 81 c §:n 7 kohdassa, jossa nykyisellään säädetään muiden kuin tavallisessa menettelyssä kansainvälistä suojelua hakeneiden työnteko-oikeuden alkamisesta ja päättymisestä.

Lisäksi 81 c §:n 7 kohtaan tulisi muokata myös kohdasta: ”Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on käsitelty tämän lain mukaisessa tavallisessa menettelyssä, työnteko-oikeus kuitenkin jatkuu sen ajan, kun päätökseen on oikeus hakea muutosta.” Kohtaa tulisi muuttaa viittaamaan menettelyasetuksen mukaiseen menettelyyn, sillä kansainvälistä suojelua koskevia pykäläiä ehdotetaan kumottaviksi, eikä niistä enää säädetä tässä laissa.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Maahanmuuttovirasto toteaa yleisesti, ettei esitettyjen muutosten vaikutusta Maahanmuuttovirastoon ja vastaanottokeskusten toimintaan ole arvioitu riittävästi. Esitetyt muutokset sisältävät merkittävästi sellaisia uusia tehtäviä, joiden järjestäminen edellyttäisi huomattavia taloudellisia lisäpanostuksia vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston toimintaan. Esitys sisältää paljon sellaisia muutoksia, jotka tuottavat suoraan lisäkustannuksia vastaanottokeskustoiminnassa, esimerkiksi tulkkauksen kasvava tarve, uudet rajoitustoimet, ostopalvelut sekä toimitilakulut. Uudet tehtävät lisäävät jo nykyisellään kuormittuneita vastaanottokeskuksia, mikä taas voi lisätä vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksia. Nämä kumulatiiviset kokonaisvaikutukset tulisi arvioida esityksellä kattavammin.

Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että vastaanottokeskuskapasiteetti on hankittu kilpailuttamalla (pl. valtion vastaanottokeskukset), ja sopimuksissa on sovittu tietyistä henkilöstömitoituksista, tehtävistä ja toimitiloista. Vastaanottolakiin ehdotetut muutokset ovat huomattavalta osin ongelmallisia suhteessa nykyisten sopimusten edellytyksiin. Maahanmuuttoviraston tulee vähintään arvioida tarve vastaanottokeskusten uudelleen kilpailuttamiselle uudella sisällöllä ja kasvaneilla vaatimuksilla. Tämä tulee tuottamaan huomattavaa kustannustason nousua. Huomioitava on myös nykyinen vastaanottojärjestelmä ja sen asettamat haasteet esitettyjen muutosten soveltamisessa. Huomioitava on, että nykyinen vastaanottojärjestelmä on vahvasti asuntopohjainen, eikä laitosmallisia keskuksia juurikaan ole, ja niilläkin muutamilla on jo erityistehtäviä. Huomioiden asetusten ja lakien tiukka aikataulu voimaantulolle, mahdollinen uusien laitospohjaisten vastaanottokeskusten kilpailutus todennäköisesti ehdi valmistua lain voimaantuloon mennessä. Lisäksi kilpailutukseen liittyy aina riski, että tarjouksia ei saada. Laitospohjaisten keskusten hankkiminen ja ylläpito on myös huomattavasti kalliimpaa kuin asuntopohjaisten.

Yleisesti ottaen esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa ei ole riittävästi arvioitu Maahanmuuttoviraston vastaanottotoiminnalle aiheutuvia lisäresurssitarpeita, vaan esitys perustuu enemmänkin oletamaan vastaanottotoiminnasta saataviin säästöihin. Muutoksissa esitetään kuitenkin merkittävää määrää uusia tehtäviä nimenomaan jo kuormittuneeseen vastaanottotoimintaan, joista aiheutuvat lisäresurssitarpeet tulee huomioida.

Maahanmuuttovirasto huomioi myös, ettei esityksellä juuri käsitellä muutoksia tai muutosten vaikutusta vastaanottopalveluiden sosiaalipalveluihin. Sosiaalipalveluille esitetään merkittävä määrä uusia tehtäviä mm. tilapäisenä edustajana toimiminen, monitieteinen iän arviointi, takautuvien maksujen perintä, aineiden ja esineiden haltuunotto. Käytännössä sosiaalipalvelut ovat merkittävässä roolissa myös erityisten vastaanottotarpeiden ja erityisten menettelyllisten takeiden arvioinnissa. Väliaikaisena säädetty laki vastaanottorahan pienemmästä määrästä on tuottanut suuren määrän lisätyötä täydentävän vastaanottorahan päätösten tekemiseen liittyen. Käytännössä hallituksen esityksessä oleva rajoitettuja vastaanottopalveluita koskeva alennettu vastaanottoraha vaatii sosiaalipalvelujen harkintaa ja asiakkaan kuulemista, jolloin lisätyön määrä kasvaa merkittävästi. Näiden lisäksi sosiaalipalveluilla on vastaanottolaissa määritetyt aiemmat tehtävät. Esityksen vaikutukset sosiaalipalvelujen tarjoamisessa tulisi arvioida nykyistä kattavammin.

Esityksen ehdotettujen esineiden ja aineiden haltuunoton ja asukkaan käytössä olevien tilojen tarkastamisen (60 §, 61 §) osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei laissa tulisi määritellä tiettyä ammattiryhmää tekemään kyseisiä tehtäviä. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijän ei ole tarvetta olla mukana näissä tilanteissa, vaan kyseiset tehtävät voitaisiin joustavasti hoitaa kenen tahansa vastaanottokeskuksen työntekijän toimesta keskuksen johtajan määräyksestä. Haltuunotosta voisi siis päättää ja sen tehdä vastaanottokeskuksen johtaja taikka hänen määräämänsä muu vastaanottokeskuksen työntekijä.

Ehdotetun vastaanottolain 7 §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että eri palveluiden kustannusvastuut jäävät epäselväksi. Pykälän ja perustelujen nykykuotoilu antaa virheellisesti ymmärtää, että Maahanmuuttovirastolla olisi kustannusvastuu kaikista palveluista, joita vastaanottokeskuksen asiakkaille järjestetään. Esimerkiksi lastensuojelun, erikoissairaanhoidon ja kiireellisen sairaanhoidon ja neuvolapalvelujen järjestämisvastuu on hyvinvointialueella tai HUS-yhtymällä, jolloin myös kustannusvastuu tulisi olla näillä, kun kyse on lakisääteisten tehtävien hoitamisesta. 7 § ja perustelut mahdollistaisivat nyt hyvinvointialueille sekä HUS-yhtymälle mahdollisuuden saada korvauksen palvelujen järjestämisestä vastaanottokeskuksen asiakkaalle sekä valtion laskennallisina korvauksina että Maahanmuuttoviraston kustantamana. Tämä päällekkäisyys tulee huomioida jatkokäsittelyssä ja poistaa esitykseltä.

Vastaanottolain 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi laajamittaiseen maahantuloon ja muihin maahantulon häiriötilanteisiin varautumisesta. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettävän valmiussuunnitelmasta. Maahanmuuttovirasto esittää, että hallituksen esityksessä avattaisiin tarkemmin sitä mekanismia, milloin menettelyasetuksen mukaiset, suhteettoman suuren hakijamäärän tilanteisiin liittyvät, erilaisten määräaikojen pidennykset (mm. 28 art 5, 35 art. 2 a, ja 5 a), tulevat käytettäväksi.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

14 §:n vastaanottopalvelujen saajan määritelmän mukaan vastaanottopalveluja annettaisiin ainoastaan kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka hakee kansainvälistä suojelua tai saa tilapäistä suojelua. Pykälän perusteluissa todetaan, ettei vastaanottopalveluja annettaisi EU-kansalaisille. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että EU-kansalaisten poissulkeminen vastaanottopalvelujen ulkopuolelle aiheuttaisi huomattavia ongelmia, sillä vastaanottopalvelujen piirissä on nykyisen lainsäädännön valossa tälläkin hetkellä EU-kansalaisia. Tilanne olisi erityisen haastava sellaisten perheiden kohdalla, joissa esimerkiksi vanhemmat ovat kolmannen maan kansalaisia, mutta lapset taikka lapsi on EU-kansalainen. Esitykseen tulee tarkentaa miten vastaanottopalvelujen antamisen tai antamisesta kieltäytymisen arviointia tulisi tehdä erityisesti siinä tilanteessa, joissa osalla saman perheen jäsenistä on oikeus vastaanottopalveluihin, ja osalla ei. Lainkohdan perusteluihin tulisi myös täsmentää, mitä tällä hetkellä vastaanottopalveluiden piirissä olevien EU-kansalaisten vastaanottopalveluille tapahtuu.

Myöhemmän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tehneelle ei pykälän 2 momentin mukaan annettaisi vastaanottopalveluja, jos hakijan oikeudesta jäädä Suomen alueelle poikettaisiin ulkomaalaislain ehdotetun uuden 102 §:n mukaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kun kyse olisi sellaisesta ensimmäisestä myöhemmästä hakemuksesta, joka sisältäisi menettelyasetuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaisia uusia seikkoja, eli hakemus tutkittaisiin aineellisesti, katsottaisiin hakijalla kuitenkin olevan oikeus jäädä Suomen alueelle hakemuksen käsittelyn ajaksi ja myös oikeus saada vastaanottopalveluja. Esityksessä todetaan kategorisesti lisäksi useassa kohdassa, että toisen tai sitä myöhempien hakemusten kohdalla hakijalle ei syntyisi missään tilanteessa oikeutta vastaanottopalveluihin. Vastaanottodirektiivistä tällaista rajoitusta ei nouse.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että 14 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi ensinnäkin avata se, mihin vastaanottodirektiivissä kyseinen sääntely perustuu. Sääntely rajoittaa hakijan oikeutta vastaanottopalveluihin, joten perusteluista tulisi käydä tarkemmin ilmi, mihin rajoittava sääntely tarkalleen perustuu.

Toiseksi, 14 §:n yksityiskohtaiset perustelut ovat Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan ristiriidassa pykälämuotoilun kanssa ja niitä tulisi selkeyttää. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ensimmäisen myöhemmän hakemuksen kohdalla hakijalle syntyisi oikeus vastaanottopalveluihin vain, jos hakemus tutkitaan aineellisesti ja toisten ja sen jälkeisten myöhempien hakemusten kohdalla oikeutta ei missään tilanteessa olisi. Pykälämuotoilussa kuitenkin viitataan siihen, että oikeutta vastaanottopalveluihin ei myöhemmän hakemuksen tilanteessa ole, jos poiketaan hakijan oikeudesta jäädä Suomen alueelle ulkomaalaislain 102 §:n perusteella.

Poikkeaminen oikeudesta jäädä Suomen alueelle (102 § 2 mom 4 kohta) ensimmäisen myöhemmän hakemuksen kohdalla vaatii kolmen edellytyksen täyttyvän samanaikaisesti: kyseessä on ensimmäinen myöhempi hakemus, hakemus jätetään tutkimatta, ja sen katsotaan jätetyn vain maastapoistamisen estämiseksi taikka sen viivyttämiseksi. Maahanmuuttoviraston tulee arvioida

täyttyvätkö nämä edellytykset, ja oikeus jäädä Suomen alueelle ja samalla vastaanottopalvelut voivat päättyä vasta, kun virasto on todennut edellytysten olevan käsillä.

Kuten edellä 102 §:ää koskevasta lausunnon osasta ilmenee, 102 §:n 2 momentin 5 kohdan nykyisessä muotoilussa poikkeus oikeuteen jäädä rajataan koskemaan ainoastaan tilannetta, jossa aiempi toinen tai myöhempi hakemus on hylätty tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi tai perusteettomana taikka ilmeisen perusteettomana. Hakijalla olisi siis oikeus oleskella ja sitä kautta oikeus vastaanottopalveluihin sellaisten toisten tai sen jälkeisten myöhempien hakemusten kohdalla, joissa aiempi päätös on tehty nimenomaisen tai epäsuoran peruuttamisen perusteella. Koska vastaanottopalvelujen saamisen perusteluissa lähdetään esityksessä siitä, että kenelläkään toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen tehneellä ei syntyisi missään tilanteessa oikeutta vastaanottopalveluihin, tämä ei tosiasiallisesti pätsi, sillä aiempien hakemusten nimenomainen tai epäsuora peruuttaminen kiertäisi tämän ehdottomuuden. Menettelyasetuksen (erit. 3, 55 ja 56 artikla) valossa viraston tulkinnan mukaan ei siis voitaisi nyt esitetyissä vastaanottolain 14 §:n 2 momentin perusteluissa kategorisesti sulkea kaikkia toisen tai sitä myöhemmän hakemuksen tehneitä vastaanottopalvelujen ulkopuolelle, koska 5 kohdassa mainitut tilanteet eivät kata kaikkia myöhempiä hakemuksia.

Kuten 102 §:ää koskevassa lausunnon kohdassa on todettu, Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan oikeus jäädä Suomeen ei voi katketa ennen kuin virasto on sen nimenomaisesti todennut. Virastolla voi kestää pitkäänkin sen toteamisessa, että kyse on toisesta tai sen jälkeisestä myöhemmästä hakemuksesta, jossa edellinen päätös ei ole tehty nimenomaisen tai epäsuoran peruuttamisen perustella ja 102 §:n 4 kohdan arviota ei täysin ole mahdollista erottaa itse päätösharkinnasta ja se edellyttää myös sitä, että hakemus on tehty maasta poistamisen estämiseksi tai viivyttämiseksi. Oikeus vastaanottopalveluihin alkaa hakemuksen tekemisestä, jolloin ei vielä voida tehdä lopullista (tai välttämättä edes alustavaa) päätelmää siitä, onko kyse 102 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta. Hakemuksen voi myös tehdä usealle viranomaiselle, joten heille tulisi olla selkeää, ohjataanko hakija vastaanottopalveluihin. Jos oikeutta vastaanottopalveluihin rajataan 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti jo ennen kuin virasto on todennut, ettei hakijalla ole oikeutta jäädä Suomen alueelle, voi se johtaa tilanteeseen, jossa oikeutta vastaanottopalveluihin on tosiasiaassa rajattu ennen kuin oikeus jäädä Suomeen on päättynt.

Vasta kun virasto pystyisi tulemaan siihen lopputulokseen, että käsittelyssä oleva toinen tai sitä myöhempi hakemus on ulkomaalaislain 102 §:n 2 momentin 5 kohdan rajausten mukainen, voidaan todeta, että hakijalla ei ole oikeutta oleskella Suomen alueella käsittelyn ajan, eikä sitä myötä oikeutta saada vastaanottopalveluja. Niin kauan, kunnes virasto toteaa, että kyseessä on 5 kohdan tarkoittama hakemus, tulisi toisten ja sitä myöhempien hakemusten tekijöiden sallia olevan Suomen alueella ja saada vastaanottopalveluja.

Näin ollen Maahanmuuttovirasto esittää, että 14 §:n yksityiskohtaisia perusteluja muokattaisiin niin, että sieltä poistettaisiin tämänhetkiset perustelut 102 §:ää koskien, avattaisiin, mihin vastaanottodirektiivissä rajausta perustuu ja todettaisiin, että oikeus vastaanottopalveluihin päättyy,

kun Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että hakijalla ei ole 102 §:n mukaisesti oikeutta jäädä Suomen alueelle.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että tiedonkulun nopea varmistaminen eri viranomaisten välillä ja erityisesti vastaanottokeskuksiin tulee olemaan kriittistä, ja tämä edellyttää järjestelmäkehitystä. Järjestelmäkehitys on edellytys tiedon kululle, sillä kaikkea tietoa ei ehditä käsittelemään manuaalisesti riittävän nopeasti, huomioiden vastaanottokeskusten nykyiset resurssit. Riittävä tietojärjestelmäkehitys ei todennäköisesti ehdi valmiiksi lakien ja asetusten voimaantuloon mennessä, jolloin manuaalinen työ ja siihen tarvittavat resurssit lisäävät vastaanottokeskuksissa kustannuksia. Maahanmuuttovirasto arvioi, että se tulee tarvitsemaan manuaaliseen tiedonvaihtoon sekä tiedonjakamiseen yhden pysyvän henkilötyövuoden, joka tarkoittaa 56 000 euron pysyvää vuotuista lisäkustannusta.

Pykälän perusteluissa myös todetaan, että mikäli ulkomaalaisella on jo oleskelulupa ja kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta Suomessa, on Maahanmuuttoviraston ja Kansaneläkelaitoksen hyvä varmistaa, että palveluja ei anneta yhtä aikaa kahdesta järjestelmästä. Asia tulisi ilmaista velvoittavammin, jotta varmistamista ei pidettäisi suosituksenomaisena. Huomioiden palvelujen laajuus ja niihin kuluvat resurssit sekä kustannusten korvaamisen monimutkaisuus, tulee päällekkäisten palvelujen tarjoaminen ehdottomasti välttää.

Vastaanottopalvelujen keston osalta (14 a §) Maahanmuuttovirasto toteaa, että eri enimmäisaikojen soveltaminen kansainvälistä suojelua hakeneelle, joka on saanut oleskeluluvan sekä tilapäistä suojelua saavalle, joka täyttää kotikunnan määräytymiselle kotikuntalaissa säädetty edellytykset, on vastaanottokeskuksille työlästä ja edellyttäisi useiden eri määräaikojen jatkuvaa seuraamista. Tilapäistä suojelua saaville ehdotettua 15 kuukauden enimmäisaikaa pidetään myös turhan pitkänä. Tilapäisen luvan saanut henkilö voi siirtyä kuntaan myös ennen vuoden asumisajan täyttymistä, jos hänellä on osoittaa jokin muu asumisen vakinaisuutta osoittava seikka tai hänellä on Suomessa vakinaisesti asuva perheenjäsen. Eri enimmäisajat asettaisivat myös kansainvälistä suojelua saavat ja tilapäistä suojelua saavat eri asemaan.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 3 kuukauden enimmäisaikarajaa vastaanottopalvelujen saamiselle kuntaan siirtymiseen sovellettaisiin molempiin ryhmiin yhdenmukaisesti, pois lukien alaikäiset ilman huoltajaa olevat lapset. Pykälän alku voitaisiin muotoilla seuraavasti: ”Kansainvälistä suojelua hakeneelle, joka on saanut oleskeluluvan ja joka täyttää kotikunnan määräytymiselle kotikuntalaissa säädetty edellytykset sekä tilapäistä suojelua saavalle, joka täyttää kotikunnan määräytymiselle kotikuntalaissa säädetty edellytykset, annetaan vastaanottopalveluja kuntaan siirtymisen järjestymisajan, mutta kuitenkin enintään 3 kuukautta siitä, kun edellytykset kotikunnan määräytymiselle kotikuntalain mukaisesti täyttyvät. Määräaika lasketaan siitä, kun vastaanottokeskus on ilmoittanut henkilölle, että hänellä on oikeus hakea kotikuntaa.” Määräaikaa ei siis laskettaisi oleskeluluvan päätöksen tiedoksiannosta, vaan laskemisen ehdotettaisiin alkavan siitä, kun vastaanottokeskus on saanut asiakkaaseen yhteyden ja ohjeistanut asiakasta hakemaan kotikuntaa. Jo nykyisin vastaanottokeskus saa tiedon asiakkaalle myönnettävistä oleskeluluvista

ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän kautta. Lisäksi vastaanottokeskus seuraa tilapäistä suojelua saavien asumisajan täyttymistä.

Perustelujen mukaan palveluja voitaisiin jatkaa myös, jos poliisi tai rajatarkastusviranomainen ei pystyisi panemaan täytäntöön henkilön maastapoistamista ennen vastaanottopalvelujen päättymistä, ja täytäntöönpano edellyttäisi sitä, että henkilön olinpaikka on viranomaisten tiedossa. Esityksessä todetaan, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen tekisi ilmoituksen palvelujen jatkamisesta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään vastaanottokeskukselle. Järjestelmäkehityksen moninaisuus huomioon ottaen sekä vastaanottokeskusten irrottautuminen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä ja niille kehitettävät sidosryhmäsovellukset huomioiden Maahanmuuttovirasto ehdottaa tässä viitattavan yleisesti, että ilmoitus tehdään tietojärjestelmien kautta, eikä sitä sidottaisi nimenomaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään.

14 a §:ään tai sen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi tehdä tarkennusta vielä tilapäisen suojelun hakijoiden osalta. 14 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tilapäistä suojelua hakevat voivat saada vastaanottopalveluja heti maahantulostaan lähtien. 14 a §:ssä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi ottaa kantaa siihen, miten vastaanottopalvelut päättyvät tilanteessa, kun tilapäisen suojelun hakijalle tehdään kielteinen päätös erityisesti niissä tilanteissa, kun hakija on saanut tilapäistä suojelua toisessa jäsenvaltiossa ja on oikeutettu siellä saamaan tilapäisen suojelun direktiivin mukaisia palveluja.

Vastaanottopalvelut (tunnistautuminen, vastaanottoraha, tilapäistä suojelua hakevien terveydenhuolto, vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuva perintä)

Ehdotetun 13 a §:n tunnistautumisen osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että tunnistaminen palvelujen saamisen edellytyksenä on kannatettava. Tunnistamisen tiheys on kuitenkin merkittävä seikka, jolla voi olla paljon vaikutuksia vastaanottokeskuksen toimintaan ja kokonaiskustannuksiin. Maahanmuuttovirastolla ja vastaanottokeskuksilla ei ole käytössä erityisiä teknisiä välineitä tunnistautumismenettelyyn. Liioin tällaisten kehittämiseen ja hankintaan ei ole rahaa nykyisellä budjetilla. Voidaan arvioida, että tunnistautumisen ja siihen liittyvien tehtävien suorittaminen, nykyisenlaisilla vastaanottokeskusten asiakasmäärillä ja asiaan liittyvillä välineillä vaatisi noin kahden ohjaajan täysimääräisen jatkuvaisuuteen lisätyöpanoksen per vastaanottokeskus. Todennäköisesti jo kahden tunnistamiskerran vaatimus kuukaudessa edellyttäisi reilusti lisätyövoimaa ja resurssien kohdentamista. Vastaanottokeskuksissa on yleensä 4-6 ohjaajaa päivävuorossa, riippuen keskuksen toimintamallista. Joukossa on myös keskuksia, joissa asiakkaita on useita satoja ja jopa tuhat, joissa käytännössä yli kahden tunnistamiskäynnin järjestäminen kuukaudessa tosiasiallisesti vaarantaisi keskuksen lakisääteisten tehtävien hoitamisen.

Lain tasolla tunnistaminen tulisi asettaa 1-2 kertaan kuukaudessa, ja sitoa lähtökohtaisesti muihin asiointeihin vastaanottokeskuksissa. Toisaalta tässä on huomioitava, että mikäli tunnistautumisia olisi 2 kertaa kuussa, todennäköisesti jouduttaisiin siinäkin tapauksessa allokoimaan kaksi ohjaajaa lisää jokaiseen vastaanottokeskukseen. Toiminta työllistäisi kumulatiivisesti myös muita vastaanottokeskuksen työntekijäryhmiä, erityisesti sosiaalipalveluita ja johtoa aina sitä enemmän mitä useammin tunnistautumiskertoja joudutaan järjestämään.

Vastaanottokeskusten asiakkaista huomattava osa järjestää majoituksensa itse, usein kymmenien kilometrien päässä vastaanottokeskuksen toimistotiloista ja valtaosa keskuksista toimii asuntopohjaisesti, jossa majoituskäytössä olevat asunnot sijaitsevat 35 kilometrin säteellä vastaanottokeskuksen toimistosta. Jos edellytyksenä on, että asiakkaat tulevat tunnistautumaan vastaanottokeskuksen toimistoon, tulee ratkaista myös se, miten näistä matkoista aiheutuviin matkakuluihin suhtaudutaan, kun kyseessä on vastaanottokeskuksen edellyttämä matkustaminen. Jatkokäsittelyssä tulee määritellä, onko kohtuullista, että henkilön pitäisi kustantaa tunnistamiseen liittyvät matkustuskustannukset itse vastaanottorahan perusosalla. Tässä tulee huomioida haja-asutusseudut, joissa yhden tunnistamiskerran matkakulut voivat olla jopa 40 euroa per tunnistamiskerta.

Matkakulut voivat olla korkeat ja kokonaissumma kasvaa matkustuskertojen mukaan. Vastaanottojärjestelmässä on tällä hetkellä noin 16 500 asiakasta, joista (pieni) osa majoittuu laitospohjaisissa keskuksissa ja osa asuntopohjaisissa keskuksissa tavalla, jossa erityistä matkustamistarvetta ei ole (asuvat keskuksen lähetyvillä). Jos lasketaan esimerkiksi 8 euron matkakulujen mukaan, kustannukset per tunnistautumiskäynti olisivat 12 000 asiakkaalla 96 000 euroa per kerta (4 euroa per suunta). Tämä esimerkillinen laskukaava ei toisaalta riittäisi valtakunnalliseen laskentaan. Esimerkiksi matkustaminen välillä Forssa-Tampere ja Lieksa-Joensuu kustantavat noin 20 euroa suuntaansa, eli 40 euroa per tunnistautumiskäynti. Pohjanmaalta kuljetaan mm. Vaasasta ja Alavudelta Seinäjoen suuntaan, noin 20 euroa meno-paluu. Hyvin useassa kaupungissa kyseeseen tulee 10 euron kustannus, koska lippujen hinnan vaihtelevat. Siten valtakunnalliseen matkustamiseen voidaan arvioida menevän 150 000 euroa per tunnistautumiskerta.

Käytännössä tunnistamisen kustannusvaikutukset ovat 246 000 euroa per tunnistamiskerta yllä esitetyllä asiakasmäärällä. Kustannukset toki pienentyvät paktin myötä vähentyvän asiakasmäärän mukaan. Nämä tunnistamiskustannukset sekä kasvavat henkilöstötarpeet huomioiden jatkokäsittelyssä tulisi arvioida halutaanko tunnistamiskertoja edelleen 2-4 per kuukausi. Joka tapauksessa kustannuksia ei voida kattaa Maahanmuuttoviraston nykyisestä, jo supistuvasta budjetista ilman vastaavaa lisärahoitusta. Huomioiden kiristykset annettavaan vastaanottorahaan, olisi pelkästään tunnistautumisiin kuluva meno iso osa rahasta asiakkailla, ja tämä todennäköisesti heijastuisi enenevissä määrin täydentävän vastaanottorahan myöntämisen tarpeeseen. Jos maksut taas korvataan asiakkaille, työllistää se taas toisaalla keskuksen henkilöstössä selvittelyiden ja vastaanottorahapäätösten myötä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitystä tulisi tarkentaa siten, että se jättää Maahanmuuttovirastolle riittävästi liikkumavaraa tunnistamisvelvoitteen ohjeistamiseen ja järjestämiseen kustannustehokkaasti. Esityksessä tulisi selvittää edellytetäänkö asiakkaita kustantamaan tunnistaumisesta aiheutuvat matkakustannukset vastaanottorahan perusosalla, korvataanko nämä tarvittaessa täydentävällä vastaanottorahalla vai korvaako vastaanottokeskus matkakustannukset asiakkaalle vastaanottorahasta erillisenä päätöksenä.

Ehdotetun vastaanottolain 15 §:n osalta Maahanmuuttovirasto tulisi lisätä listaan tietojen antajaksi, sillä hakemuksen voi tehdä jatkossa myös vastaanottokeskukseen, säilöönottoyksikköön tai Maahanmuuttoviraston palvelupisteelle.

Ehdotetun vastaanottolain 16 §:n osalta Maahanmuuttovirasto ehdottaa muutosta, jolla majoittamisesta ja siirrosta päättäminen osoitettaisiin vastaanottokeskuksen lisäksi myös Maahanmuuttovirastolle ja päättäminen tapahtuisi kaikissa tilanteissa Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaisesti. Tämä vastaisi paremmin nykykäytäntöä, jossa virasto hallinnoi vastaanoton kapasiteetin hallintaa ja jakautumista maantieteellisesti määrittelemällä asiakkaiden sijoittumisen. Vastaanottokeskukset määrittelevät ainoastaan asiakkaiden majoittamisen keskuksen sisäisesti.

16 §:n vastaanottokeskuksessa tapahtuvan majoituksen perusteluissa todetaan, että kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua koskevan hakemuksen tehneen ulkomaalaisen majoituksen järjestämiseksi poliisi tai rajatarkastusviranomaisen ohjaisi hakijan lähimpään vastaanottokeskukseen, ellei asiasta olisi poliisin, rajatarkastusviranomaisen, Maahanmuuttoviraston tai vastaanottokeskuksen kanssa sovittu muuta. Selvyyden nimissä voisi olla hyvä lisätä perusteluihin, että mikäli hakemus tehdään Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislain 95 §:ssä ehdotetun mukaisesti, ohjaisi Maahanmuuttovirasto hakijan vastaanottokeskukseen.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksessä viitataan laajalti hyödykkeisiin osana nykyisiä vastaanottopalveluja ja ehdotetaan osaksi niitä myös uudessa laissa. Esimerkiksi ehdotetussa 20 §:ssä vastaanottopalvelujen aineellisen tuen ehdotetaan sisältävän myös hyödykkeinä annettavaa tukea. Maahanmuuttovirasto haluaa täsmentää, etteivät hyödykkeet ole osa nykyisiä vastaanottopalveluja ja niiden järjestäminen toisi vastaanottokeskuksille merkittävästi uusia tehtäviä ja sillä olisi vastaanoton kokonaiskustannuksia merkittävästi kasvattava vaikutus. Vastaanottokeskuksilla ei ole tunnistettavia lahjoituksina saatuja varastoja, ja esimerkiksi ruoka-aineiden antaminen hyödykkeiden muodossa muodostuisi käytännössä mahdottomaksi järjestää nykyisessä asuntopohjaisessa vastaanottojärjestelmässä. Käytännössä aineellista tukea voidaan vastaanottorahan lisäksi antaa lahjakortteina. Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitystä tulisi korjata siltä osin kuin siinä todetaan hyödykkeiden muodostavan jo nykyisellään osan aineellista tukea vastaanottopalveluissa. Esityksessä pitäisi myös täsmentää minkälaisen osuuden aineellisesta tuesta hyödykkeet muodostaisivat ja miten tämä suhteutuu täydentävän vastaanottorahan ja lahjakorttien myöntämiseen. Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että nykyisellään maksusitoumuksia tai lahjakortteja annetaan vain vastaanottokeskuksessa majoittuville. Esityksessä soveltamisala laajentuisi myös yksityismajoittujiin, jonka tuomat lisäkustannukset tulisi siten myös arvioida esityksen vaikutustenarvioinnissa.

Huomioida tulee myös se, että hyödykkeitä ei saada lahjoituksina. Viranomaisen hankkimana nämä tulisi siten hankkia kilpailutuksen kautta ja tällöin tulisi määritellä tarvittavat tarvikkeet sekä ruoka-aineet tarkkaan. Näissä tulisi huomioida muun muassa allergiat, säilytystilat, kylmäketjut sekä säilytysaika, jotka edellyttävät tilamuutoksia sekä hankintoja. Maahanmuuttovirasto arvioi, että hyödykkeiden jakaminen osana aineellista tukea olisi noin tuplasti kalliimpaa kuin nykyinen vastaanottorahan kokonaiskustannus. Maahanmuuttovirasto toteaa, että tuen antaminen rahana tai

lahjakortteina on merkittävästi halvempi ratkaisu sekä hankinta- että henkilöstöresurssikustannuksiltaan. Hyödykkeistä tulee esityksessä luopua kokonaan.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että 20 §:n mukaisen vastaanottorahan määrän alentamisen pysyvöittämistä ei ole juurikaan vaikutuksiltaan arvioitu. Esityksestä ei ilmene, miten esimerkiksi yksin asuvalla 300 euron kuukausittainen vastaanottorahan määrä olisi kohtuullinen ja riittävä turvaamaan välttämättömät menot. Virasto pitää myös huolestuttavana, että 22 §:n perusteluissa todetaan, ettei kyseistä pykälää sovelleta vastaanottorahaa ja käyttörahaa koskevan indeksijäädytyksen ollessa voimassa. Koska 2 momentti ehdotetaan kokonaan kumottavan, eikä esityksessä ehdoteta uutta päivitettyä kansaneläkeindeksin pistelukua, näkee virasto riskinä, ettei uutta pistelukua päivitetäisi lakiin lainkaan taikka sen päivittämisessä kestäisi.

Virasto haluaa kiinnittää huomiota myös siihen, että väliaikaisen lain (466/2024) mukaisten vastaanottorahan perusosan alentamisten johdosta keskuksien asiakkaiden tarve täydentävälle vastaanottorahalle on kasvanut merkittävästi, jolloin vastaanottorahan perusosasta saatavia säästöjä ei kokonaiskustannusten näkökulmasta saavuteta. Maahanmuuttovirasto arvioi, ettei vastaanottorahan pysyvillä kiristyksillä saada toivottuja säästöjä, kun asiakkaiden perusturvan varmistamisessa turvaudutaan pysyväisluontoisesti täydentävään vastaanottorahaan. Huomioiden esityksen ajatus hyödykkeiden käyttämisestä vastaanottorahan ohessa, ja toisaalta niiden tarjoamisen mahdottomuus keskuksien nykyisten resurssien puitteissa, tulisi vastaanottorahan määrää ja sen kohtuullisuutta arvioida esityksessä uudelleen.

Ehdotetussa 23 a §:ssä säädettäisiin vastaanottokeskuksen asiakkaan velvollisuudesta ilmoittaa tiedot tuloistaan sekä käytössä olevasta varallisuudestaan. Maahanmuuttovirasto katsoo, että pykälään ja sen perusteluihin tulisi lisätä vastaanottokeskuksen oikeus pyytää tietoja tulorekisteristä, josta saataisiin suoraan olennaista tietoa vastaanottokeskuksen asiakkaan tuloista. Tulorekisterin tietojen tarkasteleminen vastaanotto- ja käyttörahahan myöntämiseksi sekä 32 §:n mukaisten maksujen perimiseksi katsottaisiin välttämättömäksi. Tietoja ei saisi käsitellä muissa tarkoituksissa. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 1 momentin mukaan vastaanottokeskuksilla olisi jo oikeus saada välttämättömiä tietoja mm. tulorekisteristä, mikäli tiedot olisivat niille välttämättömiä tehtävien hoitamiseksi. Koska vastaanottolakiin oltaisiin nyt ehdottamassa uutena velvoitteena tulojen ja varojen ilmoittaminen, voitaisiin viraston näkemyksen mukaan katsoa tulorekisterin kautta saatavat tiedot hyödylliseksi, sillä tiedot sieltä tarkistamalla saataisiin tarkkoja tulotietoja nopeasti, ja päätöksenteko yllä mainituissa tapauksissa tehostuisi ja perustuisi varmempaan tietoon.

Ehdotetun vastaanottolain 24 a §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että sen näkemyksen mukaan maksukortin sijasta tulisi puhua maksutavasta. Lisäksi sivulla 317 tulisi puhua Maahanmuuttoviraston hankkiman korttipalvelun sijaan esimerkiksi viraston hankkimasta maksutapapalvelusta. Mikäli vastaanottorahan maksutavasta säädetään lain tasolla ainoastaan maksukorttina, rajaisi se tarpeettomasti muita mahdollisia maksutapoja pois vaikka nykyisellään käytetäänkin maksukorttipalvelua. Tulevaisuudessa esimerkiksi mobiilimaksut tai virtuaaliset lompakot voisivat myös olla mahdollisia.

Ehdotetun vastaanottolain 24 a §:n soveltamisala ja maksutavan hallinnoinnin vastuu jäävät epäselväksi ihmiskaupan uhrien osalta. Sellaisen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkaan, joilla on oikeus vastaanottopalveluihin, maksutapaa tulisi hallinnoida siitä vastaanottokeskuksesta, jonka asiakas tämä on.

Maahanmuuttovirasto katsoo lisäksi, että esitettyjä rajoituksia maksukortin käytölle tulisi muokata, jotta ne olisivat käytännössä mahdollisia. Esityksessä esitetään lukuisia rajoituksia maksukortille, jonka käyttöperiaatteet ovat riippuvaisia palveluntarjoajan mahdollisuuksista tarjota näitä vastaavaa palvelua. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan vastaanottolain nojalla ei voida rajoittaa yksityishenkilöiden oikeutta käyttää varallisuuttaan, kuten nykyisessä esityksessä. Ensiksi, maksukortin käyttöoikeus tulee olla sidottu vastaanottopalveluihin, kuten esityksessä todetaan. Käytännössä kortin haltijalle on kuitenkin mahdollistettu palveluiden päättymisen jälkeen siirtymäaika, jona hän voi esimerkiksi avata suomalaisen pankkitilin, jonne siirtää maksukortille jääneet varansa. Tällainen siirtymäaika tulee mahdollistaa vastaanottolaissa.

Lisäksi 24 a §:ssä esitetään, ettei maksukorttia saisi käyttää Suomen ulkopuolella. Nykyisen Maahanmuuttoviraston hankkiman palveluntuottajan maksukortti ei toimi muualla kuin Suomessa. Merkittävänä ongelmana nykyisinkin on, että kortin ja tilin tiukkojen rajoitusten vuoksi kortinhaltija ei voi aina nostaa tai käyttää tilillään olevia varoja ennen kortin käyttöoikeuden päättymistä niissä tapauksissa, kun kortinhaltija poistuu Suomesta. Kortilla olevat varat ovat aina kortinhaltijan omaisuutta ja kortinhaltijalla tulee olla mahdollisuus ne saada itselleen. Nykyisen korttitoimittajan ehdottama ja edistämä toimintatapa olisi, että vastaanottopalveluiden päättymisen jälkeen kortin toiminta ulkomaillakin sallittaisi korttitoimittajan määrittelemäksi ajaksi, jotta kortinhaltijalla olisi mahdollisuus tyhjentää tilinsä. Jos tällaista toimintatapaa ei hyväksytä, kortinhaltijan on hyvin vaikea, ellei jopa mahdoton, saada varojaan. Tällöin käteisnosto kortilta on ehdottomasti sallittava, jotta kortinhaltija voi siten tyhjentää varansa kortilta ennen sen sulkua.

Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei laissa tule säätää liian tarkkoja ehtoja kortin tai muun maksutavan käytölle, koska se voi estää palvelun kehittämisen. Palveluntarjoaja on vastuussa siitä, että se noudattaa itseään velvoittavia lakeja, mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ehkäisemiseksi. Palveluntarjoajan vaatimat rajoitukset ja keinot ovat riittäviä eikä näitä tarvitse säätää eri laissa. Kortinhaltijoiden oikeusturvan vuoksi heillä tulisi olla aito mahdollisuus tyhjentää tilinsä vastaanottopalveluiden päättymisen jälkeen.

Huomioitavaa on myös se, että prepaid-korttien toimintatapa on, että verkossa oleva maksupäätte tarkistaa aina kortin saldon ennen maksun hyväksymistä. Jos kortilla ei ole riittävästi varoja, tapahtuma hylätään. Tätä pakollista toimintoa varten maksupäätteessä on aina oltava verkkoyhteys. Prepaid-kortit eivät toimi maksupäätteillä, jotka eivät ole verkkoyhteydessä. On erittäin yleistä kaikissa maksupäättepaikoissa, että maksupäätte ei ole koko ajan verkossa. Käteisnoston kieltäminen tarkoittaa, että perhe voi jäädä ilman ruokaa tai kortinhaltija ei pääse palaamaan

vastaanottokeskukseen, koska ei voi maksaa offline-tilassa olevalla maksupäätteellä eikä käteisellä. Tämä asettaa asiakkaat hyvin epätasa-arvoiseen ja epäinhimilliseen asemaan.

Lisäksi käteisnostokielto heikentää merkittävästi perheellisten asemaa, koska ainoastaan kortinhaltija voi käyttää korttiaan eikä voi luovuttaa muulle perheelle rahaa minkäänlaiseen käyttöön, esim. ruokaostoksiin. Käteisnostokiellon ennakoidaan vähentävän jopa merkittävästi kortin käyttöä asiakkaiden keskuudessa ja näin ollen pääasialliseksi maksutavaksi muodostuisi käytännössä tämänhetkisten vaihtoehtojen perusteella käteinen. Asiakasta ei voida pakottaa ottamaan korttia käyttöönsä, koska asiakasta ei voida pakottaa sitoutumaan kortin käyttöehtoihin ja tietojen luovuttamiseen. Tällöin vastaanottoraha on maksettava käteisenä. Todennäköisesti rajoitus myös estäisi käytännössä ansiotulojen maksamisen kortille, koska ansiotulojen käyttöä olisi rajoitettu näin merkittävästi. Tämä puolestaan lisää vastaanottorahakustannuksia.

Kortinhaltijoiden oikeusturvan vuoksi heillä tulisi olla aito mahdollisuus tyhjentää tilinsä vastaanottopalveluiden päättymisen jälkeen. Tätä mahdollisuutta estävät kortin toiminnan rajoittaminen Suomeen ja käteisnostorajoitus. Jos tilin tyhjentäminen estetään tämän lakiehdotuksen mukaisesti estämällä kortin käyttö ulkomailta kaikissa tilanteissa ja käteisnostokiellolla, tulisi tästä laissa säätää, miten kortinhaltija voi hänelle laillisesti kuuluvat tilillään olevat varat saada palvelujen päättymisen jälkeen tai se, mitä yksityishenkilöiden tileille jääneille varoille tehdään, kun kortinhaltija ei voi niitä saada. Huomioitavaa on, että kaikki korteilla olevat varat ovat aina kortinhaltijoiden, eivät koskaan esim. valtion.

Ehdotetun vastaanottolain 24 b §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että sujuvan maksutavan hallinnoinnin, valvonnan ja työnteon varmistamiseksi pykälään tulisi muotoilla sallivammaksi. Tietojen katsominen ja toimenpiteiden tekeminen Maahanmuuttovirastolle ja vastaanottokeskukselle tulisi sallia maksulaitoksen, palveluntarjoajan, viranomaisen tai kortinhaltijan pyynnöstä, valvonnallisista syistä, lakisääteisten tehtävien täyttämiseksi sekä hallinnollisiin ja työtehtäviin liittyvistä syistä.

Maksutavan osalta Maahanmuuttovirasto myös toteaa, että esityksen sivulla 123 puhutaan "kortin haltijan palveluportaalista" joka on virheellinen termi, ja tulisi korjata muotoon "palveluportaali". Lisäksi samalla sivulla "Muut tilisiirrot eivät ole mahdollisia" lauseen sijaan tulisi puhua "muut lähtevät tilisiirrot eivät ole mahdollisia".

Ehdotetussa vastaanottolain 29 §:ssä uutena tehtävänä vastaanottokeskuksille oltaisiin ehdottamassa suomalaista yhteiskuntaa koskevien perustietojen antaminen, jonka yhteydessä ehdotetaan luovuttavan työ- ja opintotoimintaa koskevasta sääntelystä. Osallistuminen olisi kansainvälistä suojelua hakevalle ja tilapäistä suojelua saavalle perustelujen mukaan velvoittavaa. Mikäli tietoutta annettaisiin sekä läsnä- että verkkokurssilla, ainoastaan verkkokurssin suorittaminen olisi esityksen mukaan velvoittavaa. Maahanmuuttovirasto toteaa, että pykälään olisi aiheellista lisätä ikäraja kurssille osallistumiseen ja tämän tulisi olla 18 vuotta. Yleisesti alle 18-vuotiaat

vastaanottokeskuksen asiakkaat osallistuvat suomalaiseen perusopetukseen, ja saavat sitä kautta tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta.

Lakiin kirjattu velvollisuus osallistua suomalaisen yhteiskunnan kurssille aiheuttaa vastaanottokeskukselle paljon hallinnollista työtä. Käytännön kannalta olisi tarkoituksenmukaisempaa asettaa vastaanottokeskuksille järjestämisvelvollisuus kurssin osalta. Asiakkaat osallistuisivat kurssille vapaaehtoisesti. Lisäksi olisi hyvä täsmentää kurssin velvoittavuutta läsnä- ja verkkokurssiopetuksessa. Kaikkien vastaanottokeskusten resurssit eivät välttämättä riittäisi tai toimitilat eivät soveltuisi läsnäopetuksen järjestämiseen, joten perusteluihin ehdotetaan muotoiltavan, että tietoutta voitaisiin antaa sekä läsnä- että verkkokurssilla, mutta ainoastaan verkkokurssin suorittaminen olisi velvoittavaa. Lisäksi tässä tulisi huomioida 45 §:ssä ehdotetun vastaanottorahan vähentämisen osalta, että sellaisilta vastaanottokeskusten asiakkailta ei voida vähentää vastaanottorahaa, jotka eivät sitä ylipäänsä saa. Olisi siis tarkoituksenmukaista kirjata esitykseen, että niillä vastaanottokeskuksen asiakkailta, jotka eivät saa vastaanottorahaa, ei ole velvollisuutta osallistua kurssille.

Työ- ja opintotoiminnasta luopumista vastaanottokeskusten tehtävänä on esityksessä perusteltu siten, ettei työ- ja opintotoiminnan järjestämistä nähdä tarkoituksenmukaisena kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn lyhentyessä. Perusteluihin olisi hyvä täsmentää, miten tulkitaan vastaanottodirektiivin 18 artiklaa, jossa todetaan, että ”jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijat voivat päästä kielikursseille, kansalaiskasvatuskursseille tai ammattikoulutuskursseille, ...”. Nojautuminen ulkopuolisten tarjoamaan kielikoulutukseen tai vapaaehtoisten järjestämään opetukseen asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan, sillä mahdollisuudet saada kielikoulutusta vaihtelee eri puolilla Suomea. Esimerkiksi hajaseuduilla asuville vastaanottokeskusten asiakkaille ei ole todennäköisesti lainkaan mahdollista saada vapaaehtoisten järjestämiä kielikursseja. Esitykseen tulisi täsmentää, miten voidaan varmistua siitä, että jokainen hakija saa kielikoulutusta ja mikä on esimerkiksi vastaanottokeskuksen rooli tämän ohjauksessa ja varmistamisessa.

Ehdotetun vastaanottolain 31 §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että rajausta vain vastaanottopalveluiden piirissä oleville on ristiriidassa Maahanmuuttoviraston tulossopimukseen asetettujen tavoitteiden kanssa, sillä se johtaa avustetun vapaaehtoisen paluun piirissä palaavien määrän laskuun. Muutos on myös ristiriidassa Euroopan unionin vapaaehtoisen paluun strategian, paluudirektiivin sekä komission paluusetusehdotuksen kanssa, jotka asettavat vapaaehtoisen paluun ensisijaiseksi palumuodoksi. Maahanmuuttovirasto katsoo, että avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmää ei tule rajata pienemmäksi ja vaatimus vastaanottopalveluiden piirissä olemiseen tulisi poistaa.

Hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa ei ole juurikaan esitetty perusteita sille, miksi avustuskampanjat tulee mahdollistaa ja niiden mahdollisia hyötyjä tai mitä muutoksella halutaan tavoitella. Nykytiedon valossa muualla Euroopassa avustuskampanjat eivät ole johtaneet merkittävään palaajamäärien kasvuun, jota muutoksella todennäköisesti tavoitellaan. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu kampanjoihin liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Nykyisen määränrahan puitteissa kampanjoiden toteuttaminen ei todennäköisesti ole mahdollista. Kampanjoiden

toteuttaminen edellyttää myös tarkkaa budjettisuunnittelua palveluntuottajan kanssa. Hallituksen esityksestä ei käy selkeästi ilmi säädetäänkö avustuskampanjoista erillinen asetus vai säädettäisiinkö avustuskampanjoista erillisellä sisäministeriön asetuksella, vai asetuksella, jolla jo nyt säädetään vapaaehtoisen paluun avustuksen määräytymisestä ja menettelyistä.

Virasto pyytää lisäksi tarkennusta pykälän 1 momenttiin ulkomaalaislain 51 §:n perusteella myönnettävien oleskelulupien osalta. Nykyisellä muotoilulla viraston tulkinnan mukaan 51 §:n perusteella oleskeluluvan saaneiden osalta Maahanmuuttovirasto tai vastaanottokeskus olisi korvauksen ja avustuksen myöntävä taho riippumatta siitä, onko kyseisellä henkilöllä kotikuntaa Suomessa. Koska avustetussa paluussa tulisi avustaa ja sen korvata lähtökohtaisesti hyvinvointialue lain mukaan niissä tapauksissa, joissa henkilöllä on kotikunta Suomessa, Maahanmuuttovirasto pyytää selventämään onko tarkoituksenmukaista, että 51 §:n perusteisten oleskelulupien kohdalla toimitaan eri tavalla, ja mihin perustuen. Tällä muotoilulla paluun tukeminen on ilmaistu jo aiemmassa vastaanottolain 31 §:ssä. Mikäli aiemmin on epähuomiossa päädytty tällaiseen muotoiluun, tulisi se korjata esityksen jatkokäsittelyssä.

Näiden lisäksi 31 §:n ja sen perustelujen muotoiluja tulee siltä osin täsmentää kuin ne antavat virheellisen käsityksen, että avustettu vapaaehtoinen paluu olisi vastaanottopalvelu.

Vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuvan perinnän 32 §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että maksujen takautuvan perimisen osoittaminen Maahanmuuttoviraston tehtäväksi kasvattaisi tarpeettomasti hallinnollista työtä sekä virastossa että vastaanottokeskuksissa. Maahanmuuttovirasto esittää, että takautuvan perinnän päätökset osoitettaisiin vastaanottokeskukselle kuten muutkin maksujen perinnät. Nykyisellään vastaanottopalveluista perittävien maksujen laskut annetaan asiakkaille tiedoksi todisteellisesti, joka kuormittaa vastaanottokeskuksia merkittävästi. Maahanmuuttovirasto esittää, että maksujen perinnän osalta harkittaisiin jatkovalmistelussa tavallisen tiedoksiannon määrittämistä 32 §:n mukaisten päätösten soveltuvaksi tiedoksiannoksi.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että asiakkasirroista, asiakkaiden sijoittelusta maantieteellisesti, 14 §:n mukaisen oikeuden vastaanottopalveluihin seuranta sekä ohjaus sekä 13 a §:n mukaisen tunnistamisen järjestelmätason seuranta edellyttävät jatkuvaluontoisesti kahden (2) henkilötyövuoden lisäystä, joka tarkoittaa 156 000 euron pysyvää lisäkustannusta vuosittain.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Ehdotetun vastaanottolain 46 §:n osalta Maahanmuuttovirasto toteaa, että sen vaikutuksia tulisi arvioida esityksessä kattavammin. Esityksessä todetaan, että 20 %:n vastaanottorahan perusosan alennusta voidaan pitää kohtuullisena, eikä sen lähtökohtaisesti katsottaisi vaarantavan välttämätöntä toimeentuloa. Esityksessä ei kuitenkaan perustella mihin tämä oletama perustuu. Vastaanottorahan väliaikaisen alentamisen lakimuutosten käsittelyssä perustuslakivaliokunta esitti täydentävän vastaanottorahan momenttia muutettavaksi, jotta sillä voitaisiin tarvittaessa varmistaa

välttämättömien tarpeiden täyttyminen, mikäli perusosa, esimerkiksi alennettuna, ei siihen riitä. Esityksen mukainen vastaanottorahan taso on noin puolet toimeentulotuesta. 46 §:llä esitetään tätä alennettavan entisestään 20 %. Alennuksen kohtuullisuutta tulisi arvioida esityksellä kattavammin. Nykyisessä muodossa on riskinä, että esitys kasvattaa täydentävän vastaanottorahan kustannuksia entisestään. Vastaanottorahan väliaikaisen alentamisen myötä täydentävän vastaanottorahan kustannukset jo yli tuplaantuivat. Kun tammikuussa 2024 täydentävän vastaanottorahan osuus vastaanottorahan kokonaismenoista oli 2,57 %, oli se tammikuussa 2025 6,96 %.

Vastaanottolain 46 §:n soveltamisalan osalta Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että myöhempien hakemusten osalta rajausta tehtäisiin kaikkien sijasta vain niihin myöhempisiin hakemuksiin, joiden yhteydessä hakijalla ei ole oikeutta oleskella maassa hallinnollisen menettelyn aikana. Soveltamisalan rajaaminen olisi perustelua niissä tilanteissa, joissa myöhemmän hakemuksen tutkinta on perusteltua esimerkiksi alkuperämaan muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi.

Vastaanottopalveluiden rajoittamista koskevien pykäläehdotusten, eli 47 ja 48 §:ien osalta Maahanmuuttovirasto toteaa yleisesti, että rajoittaminen edellyttää asiakkaan siirtämistä laitospohjaiseen vastaanottokeskukseen, jossa tarjotaan ateriat. Laitosmallin ruokapalvelukeskuksia on tällä hetkellä vain kolme ja ne ovat jo aktiivisessa transit-käytössä. Näiden kolmen keskuksen nykyinen kapasiteetti ei riitä vastaanottamaan kaikkia niitä asiakkaita, joiden palveluita tai liikkumisvapautta rajoitetaan. Esityksen vaikutustenarvioinnissa tulisi siksi ottaa huomioon, että ehdotukset tulevat mitä todennäköisimmin edellyttämään uusien laitospohjaisten vastaanottokeskusten perustamista. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa tulee siten huomioida tällaisten keskusten perustamisesta aiheutuvat lisäkustannukset.

Ehdotetussa vastaanottolain 48 §:ssä säädetään hallinta-asetuksen 18 artiklan ja vastaanottodirektiivin 21 artiklan mukaisesta menettelystä. Kyse on erilaisesta tilanteesta kuin vastaanottodirektiivin 23 artiklan tilanteissa, koska hallinta-asetuksen 18 artiklassa on määräykset siitä mihin hakija ei ole Suomessa oikeutettu, eikä viranomaisen harkinnanvaraisesta päätöksestä, kuten 23 artiklassa. Lisäksi se, että kyse on asetuksesta, vaikuttaa siihen, miten menettelystä voidaan kansallisesti säätää. Maahanmuuttovirasto huomioi, että pykälässä toistetaan paljon 18 artiklan sisältöä. Riittäisi kuitenkin, että pykälässä olisi informatiivinen viittaus 18 artiklaan, koska se on suoraan sovellettava.

48 §:n 1 momentin viimeisessä lauseessa säädetään samasta asiasta kuin hallinta-asetuksen 18 artiklan 3 kohdassa sillä erolla, että rikoksen määritelmäviittaus on eri. Maahanmuuttovirasto pitää ongelmallisena sitä, että suoraan sovellettavan asetuksen säännös säädetään kansalliseen lakiin. Sen lisäksi esityksessä on muutettu asetuksen sisältöä vaihtamalla määritelmä kansalliseen määritelmään, mitä ei tulisi tehdä.

Ehdotetun 48 §:n 2 momentissa säädetään, miten toteutetaan hallinta-asetuksen 18 artiklan 1 momentin viimeisen kappaleen velvollisuus turvata tietty minimielintaso. Momentissa tai sen

perusteluissa ei kuitenkaan kuvata, mikä viranomainen tekisi hallintopäätöksen niistä palveluista, joita kullekin hakijalle tarjotaan vai olisiko se osa päätöstä peruuttaa vastaanottopalvelut. Tilanteessa on kyse siitä, että hakijalla ei ole hallinta-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan nojalla Suomessa oikeutta vastaanottodirektiivin 17-19 artiklan mukaisiin vastaanottopalveluihin. Näin ollen korvaavien palveluiden järjestäminen ja toteuttaminen ei voi perustua hakijan tarkasti määritettyyn oikeuteen. Kyse on enemmänkin yleisestä perusoikeudesta, jonka sisällöllinen toteuttaminen edellyttää joko johdettua sääntelyä tai hallintopäätöstä, jolla oikeuden sisältö yksittäistapauksessa määritetään. Analogisesti kyse on samanlaisesta tilanteesta kuin perustuslain 19 §:n turvaama oikeus, jonka toteuttamisesta säädetään muun muassa sosiaalihuoltolaissa, jonka nojalla oikeuden sisällöstä tehdään hallintopäätös. Myös kiireellisten sosiaalihuollon palveluiden antaminen sosiaalipäivystyksessä edellyttää hallintopäätöstä. Tällä muun muassa turvataan henkilön oikeus muutoksenhakuun, jos palveluita ei anneta. Nyt ehdotetusta pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi tehtäisiinkö tuossa tilanteessa hallintopäätöstä annettavista palveluista ja mikä viranomainen olisi toimivaltainen. Lisäksi epäselväksi jää se, millä tavoin hakijaa on eri tilanteissa rajoituksesta kuultava huomioiden siirtopäätöksen saaneiden osalta kategorisen soveltamisen ja hallintolain 34 §:n edellytykset kuulemisesta. Lisäksi perusteluissa kuvataan, että vastaanottokeskus järjestää majoituksen ja ateriat, joilla turvataan välttämätön toimeentulo ja huolenpito ja että muut välttämättömät menot turvattaisiin hakemuksesta hyödykkein tai maksusitoumuksin. Tästäkään ei käy ilmi, mikä taho tekee päätöksen siitä, mitkä ovat ne välttämättömät palvelut kunkin henkilön kohdalla, jotka vastaanottokeskus järjestää. Vastaanottokeskus ei ole itsenäinen viranomainen ja se on hyvin usein yksityinen toimija. Esityksessä ei kuvata, että julkisen vallan käyttöä olisi annettu tai annettaisiin yksityiselle toimijalle. Esitystä tulisi näiltä osin tarkentaa.

Siirtopäätöksen saaneiden vastaanottopalvelujen rajoittamisessa on kyse uudesta pysyvästä ja lakisääteisestä tehtävästä Maahanmuuttovirastolle. Päätösten lukumääräksi on arvioitu 24 päätöstä kuukaudessa. Hallituksen esityksen ja hallinta-asetuksen perusteella asia tulisi vireille siirtopäätöksen tiedoksiannon jälkeen, jos henkilöllä ei ole oikeutta tiettyihin vastaanottopalveluihin Suomessa. Asian selvittäminen sisältäisi hallintolain mukaisen kuulemisen sekä hallinta-asetuksen 18 artiklan perusteella tarvittavien tietojen selvittämisen. Näitä ovat muun muassa henkilön yksilöllisen tilanteen selvittäminen sen päättämiseksi, mitä välttämättömiä palveluita henkilölle on annettava, jotta turvataan hänen perusoikeuskirjan mukainen elintasonsa. Päätöksen antaisi tiedoksi vastaanottokeskus ja siitä olisi muutoksenhakuoikeus. Näiden perusteella uudesta tehtävästä arvioidaan tulevan 1,2 henkilötyövuoden pysyvä lisäresurssitarve, joka tarkoittaa noin 48 000 euron pysyvää kustannusta vuosittain.

Ehdotetun 48 §:n 3 momentissa säädetään vastaanottopalveluiden peruuttamisen päättymisestä. Maahanmuuttovirasto pitää kyseenalaisena sitä, voidaanko tästä säätää kansallisessa laissa. Hallinta-asetuksen 18 artikla on suoraan sovellettava ja artiklan 1 kohdassa säädetään missä valtiossa hakijalla on oikeus saada tietyt vastaanottopalvelut. Tällä on yhteys hakijan velvollisuuteen oleskella tietyssä valtiossa hallinta-asetuksen 17 artiklan mukaisesti. Yhdessä luettuna hakijalla on suoraan hallinta-asetuksesta tuleva oikeus vastaanottodirektiivin 17-19 artiklan mukaisiin palveluihin hakemuksen käsittelystä vastuussa olevassa valtiossa (17 artiklan 4 kohdan b) alakohta). Näin ollen hakijalla on tämä oikeus Suomessa siitä hetkestä alkaen, kun Suomi on hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio, mikä siinä tilanteessa tosiasiallisesti vastaa pykälän vastaanottopalveluiden peruuttamisen päättymistä. Näin ollen asiasta kansallisesti säätäminen ei olisi mahdollista. Pykälän 3

momentin sisällön voisi lisätä pykälää koskeviin perusteluihin kuvaamaan tilannetta. Joka tapauksessa muotoilu ”peruuttaminen päättyy” olisi parempi muuttaa siten, että hakijalla on jälleen oikeus 17-19 artiklan mukaisiin palveluihin, jotta muotoilu vastaisi hallinta-asetuksen 18 artiklaa.

Vastaanottolain 49 §:ään ehdotetaan kohtuuttomuusarviointia 48 §:n mukaiseen päätökseen. Hallinta-asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa säädetään, että hakija on oikeutettu vastaanottodirektiivin 17-19 artiklan mukaisiin vastaanottopalveluihin vain tietyssä valtiossa, joka tässä tilanteessa ei olisi Suomi. Kyseessä on suoraan sovellettava artikla, joka on kirjoitettu ehdottomaan muotoon (shall-lauseke). Artikla ei sisällä oikeutta tehdä kohtuuttomuusarviointia eikä artikla anna päätöksentekijälle harkintavaltaa siitä, onko hakijalla oikeutta näihin palveluihin Suomessa. Asetuksen 18 artiklan 4 kohdassa on suoraan sovellettava säännös yksilöllisten olosuhteiden huomioon ottamisesta artiklan soveltamisessa sekä toimien oikeasuhtaisuudesta. Pykälän perusteluista ei käy ilmi, perustuisiko kohtuullisuusharkinta 4 kohtaan, mutta koska 4 kohta on suoraan sovellettavaa asetusta, sen säätäminen kansallisesti ei ole sallittua. Artiklan 4 kohdan sisältö ei myöskään voi muuttaa artiklan 1 kohtaa siten, että henkilöllä olisi oikeus näihin palveluihin Suomessa. Yksilölliset olosuhteet ja oikeasuhtaisuus voivat liittyä ainoastaan niihin toimiin tai palveluihin, joilla turvataan henkilön välttämätön toimeentulo vastaanottopalveluiden sijaan taikka artiklan 2 kohdan soveltamiseen. Maahanmuuttovirasto katsoo, että pykälän muuttaminen on välttämätöntä prosessin selkeyttämiseksi ja jottei kansallisesti säännellä hallinta-asetuksen 18 artiklan tilanteesta.

Pykälän perusteluissa kuvataan, että kohtuuttomuusharkintaa ja harkintaa ihmisarvoisen elämän vaarantumisesta tehtäisiin rajoitustoimen voimassaolon aikana ja tarvittaessa rajoitustoimesta luovuttaisiin. Tämä on ristiriidassa hallinta-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan ja vastaanottodirektiivin 21 artiklan kanssa, joissa ei säädetä tällaisesta menettelystä tai ylipäätään mahdollisuudesta poiketa siitä, ettei hakijalla ole oikeutta palveluihin Suomessa. On myös epäselvää mikä viranomaisen tekisi tällaista harkintaa, mutta asiayhteydestä voidaan päätellä, että se olisi päätöksentekijänä Maahanmuuttovirasto. Tämä puolestaan edellyttäisi, että Maahanmuuttovirasto tekisi jonkinlaista seurantaakin henkilön tilanteesta. Hakija saattaa asua vastaanottokeskuksessa, jos hänelle tarjotaan välttämättömänä palveluna majoitus tai hän saattaa asua muualla, jos hän pystyy vastaamaan itse toimeentulostaan. Maahanmuuttovirasto katsoo, että tällainen velvoite seurata hakijan tilannetta ei ole käytännössä toteuttavissa, eikä velvoitetta tulisi siksi asettaa.

Pykälän perustelut ovat sisäisesti ristiriitaiset ja niitä tulisi täsmentää. Toisaalta niissä todetaan, että vastaanottopalvelujen peruuttaminen ei saisi vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä olla muutoinkaan kohtuutonta, harkinta edellyttäisi yksilöllistä arviointia päätettäessä vastaanottopalveluja koskevasta rajoitustoimesta, rajoitustoimea koskevasta päätöksestä tulisi käydä selkeästi ilmi asiassa tehty harkinta ja että harkintaa tulee jatkaa rajoitustoimen aikana ja tarvittaessa siitä luovuttaisiin. Toisaalta kuitenkin todetaan, ettei vastaanottopalvelujen peruuttamista koskevaa päätöstä tehtäessä tarvitsisi lähtökohtaisesti arvioida vaarantaako päätös ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan tai välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon, koska vastaanottokeskus turvaisi nämä kaikissa tilanteissa. Perustelut ovat viraston näkemyksen mukaan tältä osin epäselviä, eikä lain soveltaja pysty niiden pohjalta päättämään tarvittavia prosesseja ja toimivaltaisia toimijoita ja viranomaisia.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetuissa 48 §:ssä ja 49 §:ssä sekä niiden yksityiskohtaisissa perusteluissa on hallinta-asetuksen 18 artiklaan nähden useita ongelmia, mitä varten jatkovalmistelussa niitä tulisi tarkastella kokonaisuutena. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan 49 §:n soveltamisala tulisi rajata koskemaan ainoastaan 47 §:ssä määriteltyjä tilanteita ja siitä tulisi jättää pois 48 §:ssä määritelty siirtopäätöksen saaneen vastaanotto-olosuhteiden rajoittaminen, jonka edellytyksistä säädetään hallinta-asetuksessa. Vaihtoehtoisesti 49 §:ään ja perusteluihin tulisi selkeyttää kohtuuttomuusarvioinnin sekä rajoittamispäätöksen tekemisen prosessi niin 47 §:n kuin 48 §:n tarkoittamissa tilanteissa, ja mikäli näissä on eroavaisuuksia hallinta-asetuksesta johtuen.

Sivulla 171 on kuvattu vastaanottopalveluiden peruuttamisen kustannuksia ja on arvioitu, että peruuttamisen kustannukset olisivat 76€/vrk verrattuna keskimääräiseen majoitushintaan 34€/vrk. Laskelma on harhaanjohtava kahdesta syystä. Ensinnäkin se olettaa, että jokaiselle hakijalle, jolla ei hallinta-asetuksen 18 artiklan mukaan ole oikeutta vastaanottopalveluihin, tarjottaisiin korvaavat palvelut, kun tämän tulisi olla viimesijainen vaihtoehto ja henkilön tulee ensisijaisesti huolehtia itse omasta toimeentulostaan. Toiseksi laskelmassa oletetaan, että henkilön kustannukset olisivat olleet keskiarvon mukaiset, kun luotettava vertailu olisi edellyttänyt käyttämään ruokapalvelukeskuksessa majoittuvan kustannuksia.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Liikkumisvapauden rajoittamisen (51 §) säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan yhtenä ryhmänä nopeutettuun menettelyyn ohjatut, joiden liikkumisvapautta voitaisiin rajoittaa menettelyllisten syiden perusteella. Toisaalta on todettu myös tulevan huomioida, ettei kaikissa nopeutetun menettelyn tapauksissa liikkumisvapauden rajoittaminen olisi tarpeen lainkaan, tai niitä olisi todennäköisesti tarpeen määrätä ainoastaan hallinnollisen menettelyn ajaksi viranomaisten harkinnan mukaan. Kun otetaan huomioon, että kyse on nimenomaan "ei yksilöllisestä" -harkinnasta, vaan enemmän menettelyihin liittyvistä rajoittamistarpeista, edellä mainittujen perusteluvirkkeiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa keskenään ja aiheuttavan viranomaiselle tarpeen tehdä pykälän tavoitetta vastoin yksilöllistä harkintaa. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että mikäli nopeutetun menettelyn katsotaan sisältävän tiettyjä perusteita, joissa rajoitustoimet ovat perustellumpia kuin toisissa, tätä olisi tarpeen avata säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin. Nopeutettuun menettelyyn liittyvästä liikkumisvapauden rajoittamisesta ei ole säädetty menettelyasetuksessa, eikä myöskään vastaanottodirektiivin 9 artiklassa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu "menettelylliset syyt" on laveampi ilmaisu, kuin vastaanottodirektiivin 9 artiklan "yleiseen järjestykseen liittyvät syyt" tai "jos pakenemisen vaara on olemassa", joista vähintään jälkimmäinen edellyttää yksilöllisen arvioinnin tekemistä. Suunnittelun 51 §:n perusteluihin tulisi siis hyvin täsmällisesti avata, mihin perusteluissa esitetty tulkinta perustuu ja mitkä olisivat käytännön tilanteita, joissa nopeutettu menettely itsessään antaisi aiheutta liikkumisvapauden rajoittamiselle ilman yksilöllistä arviointia.

Liikkumisvapauden rajoittamista koskevan päätöksen luonne ja päätöksentekomenettelyn tarkoituksenmukaisuus ja joustavuus huomioiden pykälässä tulee säätää myös poliisille ja Rajavartiolaitokselle toimivalta määrätä liikkumisvapauden rajoittamisesta. Tällöin he voisivat päättää tästä esimerkiksi hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä, jolloin hakijan kuuleminen ja päätöksen tiedoksianto voitaisiin toteuttaa samassa yhteydessä. Tämä tulisi huomioida myös 63 a

§:ssä siten, että vastaanottokeskus, poliisi ja Rajavartiolaitos kukin voivat antaa 51 §:ssä tarkoitetun päätöksen tiedoksi. 63 a §:n otsikkoa sekä perusteluja tulisi muuttaa siltä osin kuin niissä puhutaan tiedoksiannon välittämisestä. Pykälän sisältö ja perustelut koskevat päätöksen tiedoksiantamista, joten niissä tulisi yhdenmukaisesti puhua päätöksen tiedoksiantamisesta. Pykälän perusteluissa kuvataan, että vastaanottokeskus välittäisi päätöksen tiedoksi hakijalle 15 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Kyseisessä 15 §:ssä kuvataan tietojen antamista hakijalle vastaanottopalveluista, vastaanottoon liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista, oikeusavusta sekä vastaanottoon liittyvissä kysymyksissä avustavista järjestöistä. Perustelujen valossa jää epäselväksi, mikä tämän pykälän merkitys rajoituspäätöksien tiedoksiantamisessa olisi.

Lisäksi olisi tarpeen säätää päätöksen kumoamisesta tai muusta hallinnollisesta menettelystä, jolla rajoitustoimi lopetettaisiin. Rajoituspäätökseen tulisi ilmaista rajoitustoimen kesto, mutta pykälän ja perustelujen mukaan rajoitustoimet olisi heti todettava päättyviksi, kun niiden ei katsottaisi enää olevan tarpeen. Lisäksi henkilöillä olisi myös valitusoikeus saamistaan päätöksistä. Koska rajoitustoimet voisivat päättyä siis myös määrättyä aiemmin, tulisi niiden päättämisestä olla säädettyä hallinnollinen toimi, etenkin jos useampi viranomainen tekisi rajoituspäätöksiä omilla arvioillaan. Esityksessä olisi hyvä arvioida myös sitä, tulisiko toisen viranomaisen kyetä peruuttamaan/päättämään toisen viranomaisen tekemä rajoituspäätös, mikäli edellytykset prosessin aikana muuttuvat, vai tulisiko hallinnollinen menettely rajoitustoimen lopettamisesta tehdä ainoastaan sen viranomaisen toimesta, joka päätöksen on alun perin tehnytkin.

Perusteluissa todetaan, ettei yksityismajoituksessa asuminen olisi liikkumisvapauden rajoittamisen aikana mahdollista. Virasto huomauttaa, että tässäkin asiassa tulee huomioida se, että laitospohjaisia vastaanottokeskuksia ei juurikaan ole. Vastaanottokeskuksia koskevana haasteena liikkumisvapauden rajoittamisessa tulee keskeisesti olemaan se, että rajoittaminen ja sen valvonta nykyisillä resursseilla olisi kuitenkin hoidettava lähtökohtaisesti asuntopohjaisissa vastaanottokeskuksissa, joissa asiakkaat varsinaisesti majoittuvat asunnoissa jopa 35 km säteellä vastaanottokeskuksen toimistosta. Vaikka asunnotkin ovat luonnollisesti osa vastaanottokeskusta, muodostuisi hakijoiden oleskelun rajaaminen ja liikkumisen valvonta mahdottomaksi ottaen huomioon, että samassa rakennuksessa ja taloyhtiössä asuu usein myös muita, vastaanotto- ja Maahanmuuttoviraston muun asiakaskunnan ulkopuolisia tahoja. Vastaanottojärjestelmässä on vain hyvin rajallinen joukko laitospohjaisia keskuksia, joilla on jo tiettyjä erityistehtäviä (esimerkiksi kauttakulkutoiminta, hakemuksen jättäminen), jolloin niiden käyttämiseen laajemmin liittyy huomattavia haasteita. Vastaanottojärjestelmän muuttaminen toisenlaiseksi taas toisi huomattavia lisäkuluja ja kustannuksia. Koska asuntopohjaisten vastaanottokeskusten asuntoihin ei käytännössä voitaisi asentaa esimerkiksi aitoja tai portteja liikkumisvapauden rajoittamiseksi, ja asuntoja olisi hyvin haastavaa, ellei mahdotonta valvoa, tulisi rajoittamisista johtuvien toimenpiteiden vuoksi kilpailuttaa uusia laitospohjaisia keskuksia taikka perustaa sellaisia valtion alaisesti. Seulontamenettelyn yleishuomioiden kohdalla mainitut lisäkulut tähän päälle pätsisivät myös liikkumisvapauden rajoitusten kohdalla, koska myös heitä tulisi valvoa ja liikkumista estää estein esityksen mukaan. Maahanmuuttovirasto toteaa, että liikkumisvapauden rajoittamisesta johtuvia vaadittavia toimenpiteitä tulisi arvioida esityksessä uudelleen, tai kyetä varaamaan virastolle riittävät resurssit esityksen edellytyksiä vastaavan vastaanottokeskuskapasiteetin järjestämiseksi.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että esityksessä on arvioitu esitettyjen muutosten vaikutusta alaikäisiin hyvin suppeasti. Esimerkiksi liikkumisvapauden rajoitusten sekä vastaanottorahan alentamisen osalta vaikutukset lapsiin olisi viraston näkemyksen mukaan syytä arvioida kattavammin esityksessä lapsen edun ensisijaisuus huomioiden.

Huomioiden 50 §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvat päätös- ja valituskäsittelyt, voivat nämä lisätä huomattavasti sekä Maahanmuuttoviraston että vastaanottokeskuksien hallinnollista työtä, ja erityisesti vastaanottokeskuksiin lisäresurssien tarvetta. Maahanmuuttovirasto arvioi, että liikkumisvapauden rajoittamisen sekä vastaanottopalveluiden rajoittamisen päätöksentekoon tullaan tarvitsemaan jatkuvaluontoisena kaksi (2) uutta henkilötyövuotta viraston vastaanottopalveluiden osastolle, joka tarkoittaa 156 000 euron pysyvää lisäkustannusta vuosittain.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhriin

Maahanmuuttovirasto katsoo, että vastaanottolakiin esitettyjen muutosten vaikutus ja soveltamisala jäävät ihmiskaupan uhrien osalta osin epäselviksi. Esimerkiksi esitetyn 6 §:n osalta pykälätasolla, perusteluissa ja esityksessä muutoinkin puhutaan osin ristiriitaisesti siitä, mikä on laissa esitetty ihmiskaupan uhria koskeva soveltamisala. Nykyisen vastaanottolain 6 §:ssä erityisten tarpeiden soveltamisala on ihmiskaupan uhrien osalta määritelty kattamaan kaikki auttamisjärjestelmän asiakkaat, riippumatta siitä hakeeko hän kansainvälistä suojelua vai ei tai onko hänellä kotikuntaa Suomessa vai ei. Ehdotetussa uudessa 6 §:ssä kuitenkin mainitaan soveltamisalaksi ihmiskaupan uhrien osalta vain ne, joilla ei ole kotikuntaa ja erityistä tukea voitaisiin antaa vain niille, jotka tarvitsevat sitä vastaanottopalveluina. Käytännössä 6 § tulisi ihmiskaupan uhrien osalta sovellettavaksi vain niille, joilla on oikeus vastaanottopalveluihin. Pykälässä kuitenkin todetaan, että arviointi on tehtävä viimeistään 30 päivän kuluessa siitä, kun ihmiskaupan uhrin auttamista koskeva asia on tullut vireille. Pykälä ja sen perustelut ovat siis ristiriitaiset, ja niitä tulisi selventää sen osalta, milloin auttamisjärjestelmän asiakas on oikeutettu erityisiin tarpeisiin liittyvään tukeen. Mikäli vastaanottopalveluiden ulkopuolella olevat ihmiskaupan uhrit on tarkoitus sulkea pykälän soveltamisalan ulkopuolelle, olisi se merkittävä muutos nykytilanteeseen verraten ja se tulisi selkeästi määritellä ja perustella esityksessä sekä huomioida esityksen vaikutustenarvioinnissa. Epäselvyys voi myös vaikuttaa ihmiskaupan uhrien osalta kustannusten korvaamiseen kunnissa.

Maahanmuuttovirasto huomioi lisäksi, että ehdotetun vastaanottolain 48 §:ssä todetaan, ettei siirtopäätöksen saaneen vastaanottopalveluja rajoitettaisi, mikäli olisi perusteltua syytä epäillä, että hakija olisi saattanut joutua rikoslain 25 luvun 3 tai 3 a §:ssä tarkoitetun ihmiskaupparikoksen kohteeksi. Maahanmuuttovirasto toteaa, että perustelua täytyy täsmentää sen osalta, milloin perusteltu syy ihmiskaupparikoksen kohteeksi joutumisesta estää vastaanottopalvelujen rajoittamisen. Mikäli pelkkä hakijan kertoma riittää perustelluksi epäilyksi, voisi se johtaa kannustimeen kertoa perättömästi ihmiskaupparikosepäilystä vastaanottopalvelujen rajoittamisen estämiseksi. Tämä lisäisi merkittävästi auttamisjärjestelmän työtä eikä olisi tarkoituksenmukaista. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 48 §:ssä todettaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuden estävän vastaanottopalvelujen rajoittamisen.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

Maahanmuuttovirasto pitää edustajajärjestelmään ehdotettuja muutoksia kannatettavina ja pääosin selkeästi perusteltuina. Ehdotetun vastaanottolain 39 §:n mukaan tilapäisen edustajan määrittämisen määräaika on 15 arkipäivää hakemuksen tekemisestä. Maahanmuuttovirasto huomioi, että perusteluihin voitaisiin selkeyttää, että 15 arkipäivän määräaika kattaa sekä hakemuksen tekemisen että käräjäoikeuden päätöksen edustajan määrittämisestä.

Vastaanottolain 39 §:n ehdotetaan muutettavan siten, että ilman huoltajaa olevalle lapselle nimitään tilapäinen edustaja. Tilapäisen edustajan nimeämisen tavoitteena on erityisesti varmistaa, että kansainvälistä suojelua hakevaa ilman huoltajaa olevasta lasta edustetaan ja avustetaan hakemusprosessin alkuvaiheesta lähtien. Tilapäisen edustajalla on merkittävä rooli erityisesti tiedonantamisessa ja seulontamenettelyssä.

Ulkomaalaislain 6 b §:ssä ehdotetaan, että monitieteisen iänarvioinnin tekisi vastaanottokeskuksen sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilökunta. Jos vastaanottokeskuksen sosiaalihuollon ammattihenkilö toimisi tai olisi toiminut iänarvioinnin kohteena olevan hakijan tilapäisenä edustajana, ei hän voisi osallistua iänarvioinnin tekemiseen ja arvioinnin tekemisessä tulisi käyttää vastaanottokeskuksen ulkopuolista sosiaalihuollon ammattihenkilöä.

Pykälän 39 perustelujen mukaan ilman huoltajaa olevalle lapselle tulisi nimetä tilapäiseksi edustajaksi ensisijaisesti vastaanottokeskuksen sosiaalipalvelujen työntekijä, ja ainoastaan poikkeustilanteissa tilapäisenä edustajaksi voisi nimetä hoito- ja kasvatustehtävissä olevan työntekijän. Tämä sääntely aiheuttaisi todennäköisesti merkittäviä käytännön ongelmia ja viivästyksiä kansainvälisen suojelun alkuvaiheen toimenpiteissä sekä monitieteisen iänarvioinnin toteuttamisessa. Lisäksi tämä kuormittaisi huomattavasti vastaanottokeskuksen sosiaalipalveluita, jotka jo nykyisellään toimivat hyvin kuormittuneina. Vastaanottokeskuksessa toimii usein vain yksi sosiaalipalveluiden työntekijä, jonka tehtävänä on huolehtia lapsen edun toteutumisesta kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvässä menettelyssä muun muassa kirjoittamalla lausunto lapsen edusta. Jos sama työntekijä toimisi myös lapsen tilapäisenä edustajana, hän joutuisi kaksoisrooliin.

On tärkeää huomioida, että tilapäisen edustajan tehtävä vaatii nopeaa ja joustavaa reagointia ilman huoltajaa olevan lapsen saapuessa maahan. Vastaanottokeskuksen ohjaustyössä toimivilla henkilöillä on usein paremmat edellytykset täyttää tilapäisen edustajan tehtävän vaatimukset verrattuna sosiaalipalveluiden työntekijöihin, joiden aikataulut voivat olla tiukasti varattuja jopa useita viikkoja eteenpäin. Lisäksi sosiaalipalveluiden työntekijät työskentelevät pääsääntöisesti virka-aikana, mikä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan toimia iltaisin ja viikonloppuisin ilman merkittäviä lisäkustannuksia. Sosiaalipalveluiden työntekijän nimeäminen tilapäiseksi edustajaksi voisi aiheuttaa käytännön haasteita ja viivästyksiä myös loma-aikoina.

Yksin tullut alaikäinen voi myös majoittua perheiden vastaanottokeskuksessa esimerkiksi sukulaisensa kanssa, jolloin tilapäinen edustaja olisi nimettävä kyseisen vastaanottokeskuksen

henkilöstöstä. Näissä keskuksissa ei kuitenkaan ole alaikäisyksikköjä vastaavasti hoito- ja kasvatustehtävistä vastuussa olevia työntekijöitä. Lisäksi edustajana toiminen asettaisi sosiaalipalvelujen työntekijälle haastavan kaksoisroolin tilanteissa, joissa edustettavalle tehdään monitieteinen iän arviointi. Tämä ristiriita on huomioitu esityksessä sivulla 223.

Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että sääntelyä tarkasteltaisiin uudelleen sen varmistamiseksi, että käytännön toteutuminen olisi sujuvaa ja välttyttäisiin tarpeettomilta viivästyksiltä ja lisäkustannuksilta. Esityksestä tulisi poistaa rajoitukset liittyen tilapäisen edustajan ammattiryhmään. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan lain tasolla ei ole tarpeen määritellä tarkemmin, mikä vastaanottokeskuksen ammattiryhmä voisi toimia lapsen tilapäisenä edustajana. Tämä on perusteltua, sillä tilapäiseltä edustajalta edellytetään joka tapauksessa samaa kelpoisuutta ja osaamista kuin varsinaiselta edustajalta. Avoin sääntely mahdollistaisi joustavammat ja käytännön tarpeita paremmin vastaavat ratkaisut, jolloin tilapäinen edustaja voitaisiin nimittää nopeasti ja tehokkaasti ilman tarpeettomia viivytyksiä.

Ehdotetun vastaanottolain 44 §:n perusteluissa todetaan, että edustaja tiedottaa ilman huoltajaa olevaa lasta siitä, miten edustajasta voi tehdä kantelun. Vastaanottodirektiivissä ja menettelyasetuksessa kuitenkin viitataan valituksen tekemiseen edustajan moitittavasta toiminnasta. Maahanmuuttovirasto toteaa, että esityksessä tulisi puhua valituksen tekemisestä edustajasta. Valituksen voisi tehdä Maahanmuuttovirastolle tai vastaanottokeskukselle, joka toimittaa sen Maahanmuuttovirastolle. Edustajista tehtyjä valituksia ei Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tulisi käsitellä hallintokanteluina. Kanteluprosessi on hidas ja sen kautta on vaikea puuttua akuutteihin tilanteisiin edustajan toiminnassa hänen ja edustettavan välillä. Lisäksi kanteluprosessissa voidaan antaa ainoastaan hallinnollista ohjausta, kun taas valituksen myötä virastolla olisi mahdollisuus reagoida asiaan nopeasti ja tarvittaessa hakea edustajan vapauttamista tehtävästään, mikäli edustaja ei toimi lapsen edun mukaisesti. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että esityksessä puhuttaisiin ilmoituksesta tai valituksesta edustajan moitittavasta toiminnasta. Tämä vastaisi viraston näkemyksen mukaan paremmin direktiivin ja menettelyasetuksen edellytyksiä ja mahdollistaisi ajantasaisemman puuttumisen edustajan toiminnassa havaittuihin epäkohtiin. Esityksessä voitaisiin myös puhua hallintokantelusta ja ilmoituksesta tai valituksesta rinnakkain.

Edustajajärjestelmää koskevat muutokset edellyttävät henkilöstöresurssin lisäystä Maahanmuuttovirastossa. Käytännössä järjestelmän muutosten toimeenpano, ohjeistuksen valmistelu, ohjaus, suunnittelu sekä valvonta tulevat edellyttämään jatkuvaluontoisesti yhden henkilöstöresurssin lisäämistä viraston vastaanottopalveluiden osastolle, joka tarkoittaa 78 000 euron pysyvää lisäkustannusta vuosittain.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

-

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

Maahanmuuttovirasto katsoo, että ehdotetun 72 a §:n perusteluissa voitaisiin tarkemmin määritellä sen ja hyvinvointialueiden tai Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirin (HUS-yhtymä) kanssa tekemän sopimuksen sisältö. Palveluissa tulisi huomioida ainakin alkuterveystarkastuksissa tehtävät lääkärintarkastukset, lausunnot, monitieteinen iänarviointi sekä lääkehoitosuunnitelmat. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan palveluiden nimeämisen lisäksi perusteluissa voitaisiin todeta, että sopimuksessa tulee huomioida myös ainakin laskutus, vasteajat ja tietojenkäsittely.

Ehdotetun 72 a §:n ulkopuolelle rajautuisivat terveysinformaatio ja menettelyasetuksen 24 artiklan mukaiset lääkärintarkastukset aiempaan vainoon tai vakavaan haittaan liittyen.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tämä kirjaus tulisi poistaa. Lähtökohtaisesti on haastavaa ja tarpeetonta ohjata samoja henkilöitä sopimuksen perusteella sekä hyvinvointialueelle lääkäripalveluihin että myöhemmin samasta aiheesta lääkärinlausunnon saamiseksi yksityiselle palveluntuottajalle, joka ei ole henkilön muussa hoidossa mitenkään osallisena. Esityksessä tulisi myös arvioida mitä tehdään tilanteessa, jossa näitä lausuntoja ei ole mahdollista saada yksityiseltä palveluntuottajalta.

Lisäksi ehdotetun terveydenhuoltolain 72 a §:n 2 momentin mukaan korvaus määräytyisi hyvinvointialueen tai HUS-yhtymän ja Maahanmuuttoviraston välisen sopimuksen perusteella. Maahanmuuttovirasto huomioi, että hyvinvointialueet saavat valtiolta laskennallista korvausta lakisääteisten palveluiden järjestämisestä. Esityksestä jää epäselväksi koskeeko Maahanmuuttoviraston korvausvelvollisuus myös terveydenhuoltolain mukaisia hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevia tehtäviä, kuten 50 §:n mukaista kiireellistä hoitoa. Esimerkiksi peruskoulutus sekä kouluterveydenhuolto ovat kuntien järjestämis- sekä kustannusvastuulla, eikä Maahanmuuttoviraston edellytetä maksavan vastaanottojärjestelmässä olevien kustannuksia näiltä osin kunnille. Kustannusvastuut ovat siten ristiriitaiset eri tilanteissa, eivätkä ne määrity lakisääteisten tehtävien mukaan, joka olisi tarkoituksenmukaisin tapa. Maahanmuuttoviraston katsoo, että esitystä tulisi tarkentaa siltä osin, ettei hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle maksettaisi korvausta terveyspalvelujen järjestämisestä, joista nämä saavat laskennallista korvausta valtiolta. Mikäli korvaus hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle palveluista määräytyisi ainoastaan Maahanmuuttoviraston kanssa tehtävän sopimuksen perusteella, tulisi 2 momenttia tarkentaa siten, ettei näiden palvelujen osalta hyvinvointialueille ja HUS-yhtymälle makseta päällekkäisiä laskennallisia korvauksia valtiolta.

Muut muutokset

Sellaiset muita muutoksia koskevat huomiot, jotka eivät liity edellä esitettyihin teemoihin

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

VAIKUTUSTEN ARVIOINNIT

Vaikutusten arvioinnit ja kustannusarviot

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että paktin taloudelliset vaikutukset on esitysluonnoksessa tunnistettu vain pintapuolisesti sekä kertaluontoisten että pysyvien kustannusten osalta. Kyse on historiallisen laajasta turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän reformista, jonka vaatimat muutokset tietojärjestelmiin, menettelyihin, tiloihin, laitteisiin ja henkilöstövaatimuksiin on toteutettava äärimmäisen kireässä aikataulussa.

Yleisenä huomiona on todettava, että valtaosa paktin kansallisen toimeenpanon työmäärästä ja kustannuksista kohdentuu Maahanmuuttovirastolle, johon yksittäisistä viranomaisista jo muutoinkin on kuluneella hallitusohjelmakaudella kohdistunut poikkeuksellisen paljon lainsäädäntömuutosten toimeenpanotehtäviä, niistä aiheutuneita tietojärjestelmä- ja muita kustannuksia sekä samanaikaiset merkittävät toimintamenojen leikkaukset.

Maahanmuuttoviraston osalta paktin toimeenpano tulee vaatimaan arviolta 63,1 miljoonan euron toimeenpanokustannukset, josta EU-rahoituksella voidaan kattaa vain 80 – 85 %. Tämä tarkoittaa vuosina 2026—2027 Maahanmuuttovirastolle merkittävää, noin 9,5 – 12,5 miljoonan euron kustannusrasitetta, joka tulee virastolle aiemmin kohdistettujen säästöjen päälle uutena kompensoimattomana kustannuseränä. Maahanmuuttovirasto huomauttaa lisäksi, että EU-rahoituksen saaminen on epävarmaa. Kiireellisestä toimeenpanoaikataulusta johtuen virasto on joutunut aloittamaan tiettyjä paktiin liittyviä hankkeita omalla riskillä, eikä niihin välttämättä saada rahoitusta lainkaan, vaikka sitä on EU:n rahoitusvälineistä haettu.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että sen toimintamenoihin on jo aiemmin kohdistettu valtionhallinnon suhteessa suurimpiin kuuluvat säästöt. Paktin toimeenpanosta aiheutuvilla omarahoitteisilla kustannuksilla sekä työmäärällä on erittäin merkittäviä vaikutuksia Maahanmuuttoviraston toimintaan myös kansainvälisen suojelun asioita laajemmin. Maahanmuuttoviraston toiminnallinen ja taloudellinen kuormitustilanne on erittäin vaikea, sillä paktin toimeenpano yhdistyy ajallisesti useiden muiden ulkomaalais- ja kansalaisuussääntelyn muutosten toimeenpanoon, viraston tehtävä- ja työmäärän kasvuun sekä oleskelulupa- ja kansainvälisen suojelun hakemusten kunnianhimoisiin käsittelyaikatavoitteisiin ja korkeisiin laatuvaatimuksiin. Maahanmuuttovirasto tulee viraston sisäisten voimavarojen kohdentamisessa priorisoimaan voimakkaasti paktin toimeenpanoa, mikä tulee heijastumaan heikentävästi sen muuhun toimintaan. Paktin toimeenpanon vaatimat panostukset tulevat syrjäyttämään esimerkiksi oleskelulupien ja kansalaisuushakemusten käsittelyyn sekä toiminnan tuottavuuteen liittyviä investointeja sekä kehittämistoimia.

Virasto huomauttaa myös, että menettelyasetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan ”Kunkin jäsenvaltion on annettava määrittävälle viranomaiselle ja muille toimivaltaisille viranomaisille, jotka on nimetty tämän artiklan mukaisesti, asianmukaiset resurssit, mukaan lukien riittävä määrä pätevää henkilöstöä, jotta nämä voivat hoitaa tehtävänsä tämän asetuksen mukaisesti.” Viraston toimintamenoihin kohdistuneet säästöt ovat kuitenkin vähentäneet resursseja samalla, kun virastolle ollaan paktin myötä säättämässä paljon uusia tehtäviä.

Merkittävä osa kertaluontoisista toimeenpanokustannuksista liittyy tietojärjestelmiin. Maahanmuuttovirasto toteaa, että paktin vaatimien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen aikataulussa tulee olemaan erittäin vaikeaa, eikä kaikkia toimeenpanon kannalta tarpeellisia tietojärjestelmätoiminnallisuuksia ole mahdollista toteuttaa kesäkuun 2026 alkuun mennessä. Tämä tarkoittaa sitä, että paktin toimeenpanossa Maahanmuuttovirasto sekä yhteistyöviranomaiset joutuvat varautumaan siihen, että erilaiset työtä lisäävät ja virhealttiit manuaaliset käsittelytoimet turvapaikkaprosessissa tulevat lisääntymään, mikä tulee kasvattamaan toiminnan vaatimaa henkilöstömäärää. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän merkitys kasvaa paktin toimeenpanon myötä, kun siitä tulee aiempaa vahvemmin viranomaisten yhteinen keskitetty tietojärjestelmä turvapaikkaprosessin eri viranomaistehtäviin. Järjestelmään keskittyy esimerkiksi seulonta-, hallinta- ja menettelyasetuksen mukaisten asiakokonaisuuksien prosessit sekä tietojen kirjaaminen. Tämän johdosta järjestelmän ylläpidon turvaaminen on kriittistä, jotta maahanmuuttojärjestelmään ja rajaturvallisuuteen liittyvän viranomaistyön toimintavarmuus sekä tiedon sujuva liikkuminen viranomaisten välillä voidaan turvata tulevaisuudessa.

Paktin pysyvien kustannusvaikutusten käsittely jää esitysluonnoksessa niin ikään ohueksi. Arvio siitä, että paktin tuomat pysyvät lisämenot ja vastaanoton säästöt tulevat tulevaisuudessa kuittaamaan toisensa, on liian optimistinen. Erityisesti vastaanottotoimintaan liittyviä kustannustasojen nousuja ei ole esitysluonnoksessa tunnistettu.

Esitysluonnoksessa kuvatut vaatimukset tarkoittaisivat noin 15 miljoonan euron kasvua vastaanottotoiminnan henkilöstömenoihin, sillä nykyhetken mukaisilla kilpailutetuilla sopimuksilla ja niihin sisältyvillä henkilöstömitoituksilla ei ole mahdollista toteuttaa kaikkia paktin vaatimuksia. Lisäksi esityksessä kuvattu kansainvälistä suojelua hakeneiden säännöllinen tunnistautuminen useita kertoja kuukaudessa tulee aiheuttamaan vastaanottojärjestelmän nykyisellä asiakasmäärällä yli 10 miljoonan euron vuosittaisen lisäkustannuksen, joka koostuu 2-4 kuukausittaisen tunnistautumiskerran vaatimasta lisähenkilöstöstä sekä asiakkaiden matkakuluista. Asiakkaiden matkakulut syntyvät siitä, että merkittävä osa vastaanoton piirissä olevista henkilöistä asuu yksityismajoituksessa.

Esityksessä ei ole kuvattu myöskään tahtotilaa tai pyrkimystä rahoittaa lyhenevien turvapaikkahakemusten käsittelyaikojen tuomilla vastaanoton säästöillä kyseisten säästöjen syntymiseen johtavaa viranomaistyötä. Nopeutettu turvapaikkatutkinta tulee lisäämään toiminnan kustannuksia kuten esitysluonnoksessa todetaan. Vastaanottotoiminnasta lasketut säästöt perustuvat lähes yksinomaan kansainvälisen suojelun hakemusten nopeaan käsittelyyn ja sen myötä vastaanottopalveluiden lakkauttamiseen niiltä henkilöiltä, jotka eivät enää ole oikeutettuja vastaanottopalveluihin. Vastaanottotoiminnan menot rahoitetaan kuitenkin eri määrärahamomentilta kuin kansainvälisen suojelun hakemusten käsittely, jolloin vastaanoton säästöillä ei voi suoraan rahoittaa entistä nopeampaa käsittelyä, jotta tavoitellut säästöt syntyvät. Siksi esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin se, miltä osin nopeamman kansainvälisen suojelun prosessin laskennallisilla säästöillä tullaan vahvistamaan kansainvälisen suojelun tutkinnan viranomaisresursointia. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että lasketut säästöt syntyvät vain, jos

turvapaikkapäätöksenteon nykyinen korkea laatutaso voidaan säilyttää myös voimakkaasti nopeutuviin menettelyissä. Muutoin lisäkustannuksia tuottavia ajallisia viiveitä syntyy valitusvaiheeseen sekä hallinto-oikeuksista palautuvien hakemusten uudelleen ratkaisuun.

Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että hallituksen esityksessä on jätetty kokonaan tyhjäksi kohta ”11.2 Suhde talousarvioesitykseen”. Näin ollen hallituksen esityksestä ei käy ilmi, että esityksellä olisi arvioitu olevan budjettivaikutuksia. Esityksessä ei kuitenkaan ole esitetty perusteluja sille, ettei näitä ole arvioitu. Maahanmuuttovirasto katsoo, että esityksellä on erittäin merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka tulee huomioida.

Esitysluonnoksen luvussa 4.2.4 arvioidaan vaikutuksia viranomaisten toimintaan, jossa Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmäkehitykseltä edellytetään suoraviivaisia, sujuvia ja tehokkaita yhteisiä menettelyjä. Tämä tavoitetilä tulee olemaan mahdoton toteuttaa kesäkuun alkuun mennessä. Hallituksen esitys tuli lausunnoille 19.12.2025, mutta sen vaatimat konkreettiset muutokset tietojärjestelmiin vaativat huomattavasti pidemmän ajan kuin käytettävissä olleet noin kuusi kuukautta. Koska paktin osalta ei säännösten voimaantuloaikataulun vuoksi ole käytettävissä tavanomaista siirtymäaikaa, joka mahdollistaisi tietojärjestelmäkehityksen rahoituksen varmistamisen sekä riittävän ajan varsinaiselle kehittämistyölle, joudutaan kaikissa ratkaisuissa tukeutumaan pitkälti ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän nykytoiminnallisuuksiin.

Tietojärjestelmien puutteellisuus paktin voimaantullessa tarkoittaa sitä, että Maahanmuuttovirastolle ja vastaanottojärjestelmälle asetettuja tehostamistavoitteita ei tulla saavuttamaan täysimääräisesti kesäkuusta 2026 alkaen. Jäljempänä Maahanmuuttovirasto on eritellyt tarkemmin vastaanottoon, kansainvälisen suojelun menettelyihin sekä tietojärjestelmäkehitykseen liittyvät tunnistetut kustannusvaikutukset.

VASTAANOTTOON LIITTYVÄT VAIKUTUKSET JA KUSTANNUKSET

Valtionvarainministeriö edellyttää Maahanmuuttovirastoa kehittämään ns. sidosryhmäsovelluksia ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmän käyttäjille, jotka toimivat TUVE-verkon ulkopuolella. Merkittävä osa näistä sidosryhmäkäyttäjistä koostuu vastaanottojärjestelmän ostopalvelutuottajista. Vastaanottokeskusten osalta tämä tarkoittaa sitä, että vastaanottokeskusten on luovuttava ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän suorakäytöstä, ja siirryttävä käyttämään uutta kehitteillä olevaa sidosryhmäsovellusta. Tämä sovellus ei kuitenkaan tule valmistumaan vastaanottolain uudistusten voimaantulon aikataulussa kesäkuussa 2026. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän suorakäyttömahdollisuus vastaanottokeskusten osalta taas päättyy todennäköisesti viimeistään 31.3.2027 mennessä. Korvaavien toiminnallisuuden rakentamiseen ostopalvelutuottajille määräajassa liittyy merkittävä epävarmuusriski. Niiden rakentaminen on lisäksi kallista, eikä näihin kustannuksiin ole mahdollista saada rahoitus EU:n rahoitustukivälineistä.

Hallituksen esityksen (s.177) edellyttämät uudistukset tuovat uusia tehtäviä vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston henkilöstölle ja osittain myös lisäävät työtehtävien määrää. Koska

vastaanoton tietojärjestelmä uudistus on lain voimaantullessa edelleen kesken eikä täyttä varmuutta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän käytöstä vastaanottokeskuksissa vuodelle 2027 ole, uusi tietojärjestelmä saatetaan joutua ottamaan käyttöön keskeneräisenä tuotantokäyttöön 2026-2027 vuoden vaihteen aikana. Riskinä tässä on manuaalisten työtehtävien määrän kasvaminen, joka vaikuttaa negatiivisesti kansainvälisen suojelun prosessin kestoon sekä tulee lisäämään vastaanoton kustannuksia.

Maahanmuuttovirasto arvioi, että tietojärjestelmäkehitys sekä tietojärjestelmien ylläpito vastaanottopalveluiden osalta tulevat edellyttämään kolmen (3) henkilötyövuoden lisäämistä jatkuvaluontoisena kustannuksena, joka tarkoittaa pysyvää 234 000 euron vuotuista lisäresurssitarvetta.

Vastaanottokeskuksille lisätään esityksessä merkittävä määrä uusia tehtäviä. Vastaanottokeskuskapasiteetti on tällä hetkellä kolmea valtion vastaanottokeskusta lukuun ottamatta yksityisiltä palveluntuottajilta ostopalveluna hankittua. Vastaanottopalvelujen tuottaminen perustuu sopimuksiin. Nykyisissä sopimuksissa on määritelty esimerkiksi yhdessä keskuksessa tarvittava henkilöstöresurssi. Esitysluonnoksen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, ettei kaikkia paikkin mukaisia tehtäviä ole mahdollista toteuttaa nykyisillä resursseilla. Todennäköisimmin vastaanottotoiminta täytyy kilpailuttaa uudelleen vastaamaan uuden lain edellytyksiä, ja uusissa sopimuksissa henkilöstöresurssivaadetta on kasvatettava vastaamaan lisääntyneitä tehtäviä. Tällä on luonnollisesti kustannuksia pysyväluontoisesti kasvattava vaikutus.

Esityksen mukaisesti tehtävien lisääntyessä on resursseja kasvatettava jokaisessa ostopalveluna hankitussa vastaanottokeskuksessa. Jokaiseen aikuisten ja perheiden vastaanottokeskukseen tarvitaan seuraavat pysyväisluontoiset lisäresurssit:

Yksi apulaisjohtajan henkilötyövuosi = 7200 euroa /kk

Neljä ohjaajan henkilötyövuotta = 5200 euroa /kk x 4 = 20 800 euroa /kk

Kaksi henkilötyövuotta sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon siten, että lisäys tehdään välittömästi kaikkiin kauttakulkukeskuksina toimiviin vastaanottokeskuksiin ja muihin vain, mikäli keskuksen asiakasmäärä ylittää 200 henkilöä = 5600-7000 euroa /kk

Ilman huoltajaa olevien lasten vastaanottokeskuksiin tarvitaan 0,5 henkilötyövuotta lisää sosiaalipalveluihin ja terveydenhuoltoon = 2800-3500 euroa /kk

Lisäksi Maahanmuuttovirasto arvioi, että esityksen mukaiset muutokset edellyttävät henkilöstöresurssin kasvattamista valtion vastaanottokeskuksissa seuraavasti:

Neljä ohjaajan henkilötyövuotta vastaamaan tunnistamismenettelystä sekä erinäisistä uusista hallinnollisista töistä = 5200 euroa /kk x 4 = 20 800 euroa /kk

Kaksi sosiaalipalvelujen ja terveydenhuollon työvuotta vastaamaan kasvaneeseen sote-henkilöstön työmäärään = 5600-7000 euroa /kk

Näin ollen vastaanottokeskuksiin kohdistuva pysyvä kustannusvaikutus, joka tulisi esityksessä selkeästi todeta on ostopalveluna hankittujen vastaanottokeskusten (1.1.2026 tilanteessa 31 kpl) osalta arviolta seuraava:

$$7200 \times 12 \times 31 = 2\,678\,400 \text{ euroa}$$

$$20\,800 \times 12 \times 31 = 7\,737\,600 \text{ euroa}$$

$$6300 \text{ (5600-7000 keskiarvolla laskettuna)} \times 12 \times 31 = 2\,343\,600 \text{ euroa}$$

Ilman huoltajaa olevien lasten keskusten (1.1.2026 tilanteessa 13 kpl) osalta pysyvä kustannusvaikutus taas arviolta:

$$3150 \text{ (2800-3500 keskiarvolla laskettuna)} \times 12 \times 13 = 491\,400 \text{ euroa}$$

Ja valtion vastaanottokeskusten (3 kpl) osalta pysyvä kustannusvaikutus:

$$20\,800 \times 12 \times 3 = 748\,800 \text{ euroa}$$

$$6300 \text{ (5600-7000 keskiarvolla laskettuna)} \times 12 \times 3 = 226\,800 \text{ euroa}$$

Näiden lisäksi lausunnossa mainitut Maahanmuuttoviraston vastaanottopalveluiden osaston pysyvät lisäresurssitarpeet uusien tehtävien hoitamiseksi ovat 680 000 euroa vuosittain.

Näin ollen esityksen myötä Maahanmuuttoviraston kattamien vastaanottopalveluiden kokonaiskustannusten voidaan arvioida kasvavan lisääntyneinä henkilöstökustannuksina pysyvästi yhteensä noin 14 906 600 euroa per vuosi. Laskelmassa ovat mukana sekä vastaanottokeskusten henkilöstötarpeet että vastaanottopalveluiden osaston henkilöstötarpeet. Tämä arvio tulee sisällyttää esityksen taloudellisten vaikutusten osioon. Maahanmuuttovirasto ei voi kattaa näitä kasvaneita kustannuksia jo nyt pienentyvästä kehyksestään ja uuden lain toimeenpano edellyttää tältäkin osin vastaavan lisäresurssin osoittamista virastolle.

Näiden lisäksi huomioda tulee vastaanottolain 13 a §:stä seuraavasta tunnistamisveloitteesta aiheutuvat kustannukset Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että yksi tunnistautumiskerta kautta vastaanottojärjestelmän nykyisellä asiakasmäärällä (n. 16 500) maksaa kaikkien asiakkaiden matkakuluina yhteensä noin 246 000 euroa. Siten mikäli tunnistautuminen tehdään kaksi kertaa kuukaudessa läpi vuoden kaikille vastaanottopalveluiden asiakkaille, on sen kokonaiskustannus 5 409 000 euroa vuodessa uutena pysyvänä kustannuksena. Mikäli tunnistautuminen tehtäisiin neljä kertaa kuukaudessa läpi vuoden, on sen kokonaiskustannus 11 808 000 euroa vuodessa uutena pysyvänä kustannuksena. Tilapäisen suojelun päättyessä vuosikustannus tulee alenemaan kevään 2027 jälkeen. Tunnistautumisen aiheuttamat kustannukset syntyvät sekä laskennallisesta lisähenkilöstön tarpeesta että asiakkaiden matkakustannuksista. Merkittävä osa

vastaanottojärjestelmän asiakkaista asuu yksityismajoituksessa, mistä kertyy matkakustannuksien korvauksia. Maahanmuuttovirastolle tulee osoittaa vastaava lisäresurssi näiden kattamiseen.

Vastaanoton toimitiloihin kohdistuvat kustannusvaikutukset

Paktiin liittyvien toimitilamuutosten tavoitteena on toteuttaa paktin tehokkaan toimeenpanon mahdollistavat toimitilat. Toimitilamuutokset ja toiminnan muutos vaatii lisäksi teknisten laitteiden päivittämistä ja uusien laitteiden hankintaa. Muutoksilla varmistetaan, että Suomessa on tulevaisuudessa sellainen toimitilaverkosto, joka mahdollistaa ja täysipainoisesti tukee tehokasta ja laadukasta turvapaikkaprosessia. Nykytilaan verrattuna tarvitaan esimerkiksi lisää puhuttelutiloja, kykyä toteuttaa rajamenettelytoimet kahdessa eri vastaanottokeskuksessa, kapasiteetin kasvattamiseen liittyvät muutostarpeet ym.

Paktiin liittyen toteutetaan tarvittavat tilat ja laitteisto vähintään kahteen valtion vastaanottokeskukseen. Paktin vaatimia toiminnallisuuksia on pystyttävä tilojen näkökulmasta toteuttamaan kahdessa eri kohteessa erityisesti valmiuden ja varautumisen, tehokkaan viranomaisyhteistyön sekä joustavan kapasiteetin mahdollistamisen takia. Valtion vastaanottokeskusten lisäksi on tehtävä kustannuksiltaan vähäisempiä toimitilamuutoksia muun muassa Maahanmuuttoviraston palvelupisteisiin.

Paktin tehokkaan toimeenpanon varmistavat toimitilat ja laitekokonaisuus on tiiviisti riippuvainen toiminnallisista tarpeista, eli siitä mitä toimitiloissa on tehtävä ja miten laitteiston on tuettava prosessia sekä siitä, minkälaiseen asiakasmäärään on varauduttava lähivuosina. Toimitiloihin liittyvien kustannusten arvioiminen suunnittelun tässä vaiheessa on haastavaa. Kustannusarvio on tämänhetkisten tiedossa olevien toiminnallisten tarpeiden ja alustavien toimitilakustannusarvioiden perusteella kertainvestointina noin 4 miljoonaa euroa ja jatkuvina kustannuksina noin 1,1 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi esimerkiksi kuulemisiin liittyvän laitteiston arvioitu kertakustannus on noin 240 000 euroa ja sen jälkeen jatkuva vuosittainen kustannus noin 700 000 euroa. Tarkan toimitilakustannusarvion laatiminen vaatii aina hankesuunnittelua, joka on hankittava ostopalveluna ja jota ei voida tehdä virkatyönä. Tässä karkeantason arviossa asiakasmäärämuutokset eivät juuri muuta arvioituja kustannusarvioita. Tilat ja lisäkapasiteetti on rakennettava vastaaman joustavasti useamman seuraavan vuoden asiakasmääriin, joita ei pystytä tässä vaiheessa vielä täysin ennakoimaan.

Ensimmäisessä vaiheessa (vuosi 2026) tarvittavat tilamuutokset painottuvat Joutsenon vastaanottokeskukseen ja säilöönottoyksikköön. Paktikokonaisuuden ja erityisesti rajamenettelyn toimeenpanon kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että Maahanmuuttovirasto kykenee varmistamaan puhuttelutilojen ja laitteiden riittävyyden vastaanottokeskuksissa myös menettelyn piirissä olevien henkilöiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Tämänhetkiset puhutteluhuoneressit Joutsenossa eivät ole riittävät 170 hakemuksen tutkimiseen annetussa määräajassa. Pakti tuo toimitilojen näkökulmasta säilöönottovelvoitteisiin uusia vaatimuksia. Nämä muutokset liittyvät erityisesti erityisryhmien huomioimiseen toiminnassa ja aiheuttavat muun muassa tarvetta kehittää osastointia Joutsenon vastaanottokeskuksessa. Muutokset on hankkeistettava muutoskohteittain.

Paktin mukaisen prosessin toimeenpanossa tarvittavat toimitilat toteutetaan Joutsenossa ottamalla käyttöön ja remontoimalla vastaanottokeskuksen alueella sijaitsevia toimitiloja, jotka eivät tällä hetkellä ole käyttökunnossa. Kohteen muutostöiden tämänhetkinen kustannusarvio on vastaanottokeskuksen osalta noin 1 miljoona euroa riippuen toteutustavasta ja käyttöön otettavien kerrosten määrästä ja säilöönottoyksikön osalta noin 200 000 euroa. Lisäksi arvio vuosittaisten vuokratilakustannusten kasvusta on n. 100 000 €/vuosi. Käyttöön otettavat tilat on varustettava tarvittavalla laitteistolla. Ensimmäisessä vaiheessa tehdään myös tarvittavat muutokset muun muassa palvelupisteisiin liittyen hakemuksen vastaanottamisen ja oikeudellisen neuvonnan tehtäviin.

Toisessa vaiheessa (2027–2028) paktin vaatimat toimitilamuutokset toteutetaan toiseen uuteen valtion vastaanottokeskukseen, joka tulee sijaitsemaan Etelä-Suomen alueella. Vastaanottokeskukseen integroidaan myös paluukeskustoimintoja. Nykyiset Helsingin vastaanottokeskuksen toimitilat eivät mahdollista esimerkiksi tontin koon ja liikkumisvapauden rajoittamisen keinojen näkökulmasta paktin mukaista toimintaa. Uusiin tiloihin on muun muassa toteutettava paktin ja erityisesti rajamenettelyn vaatimusten mukaisesti aitaaminen ja portit, turvatekniikkaa sekä päivityksiä talotekniikkaan. Paktiin liittyvät kustannukset on haastava täysin erottaa perustettavan, nykyisen Helsingin vastaanottokeskuksen korvaavan vastaanottokeskuksen muista toimitilakustannuksista. Nykyiset tilat eivät täytä paktivaatimuksia ja niiden täyttäminen vaatii muuton toisiin toimitiloihin. Samassa yhteydessä ja osin samoin investoinnein varmistetaan kuitenkin lainmukainen valtion vastaanottokeskustoiminta. Toisen vaiheen kustannukset tarkentuvat suunnittelun edetessä toimitilahankkeiksi.

Sekä ensimmäisen että toisen vaiheen toimitilakustannusten kattamiseen liittyy suuria epävarmuuksia. Rahoitusta haetaan AMIF-rahoitusvälineestä sekä keväällä 2026 että myöhemmissä rahoitushauissa. Rahoituksen saamisesta ei ole varmuutta, ja saatuunkin rahoitukseen liittyy 10 %:n omarahoitusvastuu. Etelä-Suomeen sijoittuvalle, paktin vaatimukset täyttävälle uudelle valtion vastaanottokeskukselle sen sijaan tarvitaan välttämättä budjettirahoitusta, mikäli päämaahantuloalueen läheisyydessä halutaan myös tulevaisuudessa sijaitsevan valtion rajamenettely-, vastaanotto- ja paluukeskustoimintaa. Näiden kustannusten vuositason on julkisen talouden suunnitelmassa arvioitu olevan noin 0,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Näissä toimitiloja koskevissa laskelmissa ei ole huomioitu mahdollisesta seulontamajoituksesta aiheutuvia tarpeita tai kustannuksia. Seulontamajoituksen osalta tarkkoja kustannusarvioita on haastava antaa tilastojen ja arvioiden puuttuessa seulontamajoitettavien määrän osalta. Mikäli valtion vastaanottokeskukset osoitettaisiin pääasiallisiksi seulontamajoituspaikoiksi, ja seulontamajoituksen edellytykset olivat esityksen mukaiset, olisi Maahanmuuttoviraston todennäköisesti hankittava uusia laitospohjaisia keskuksia.

KANSAINVÄLISEN SUOJELUN MENETTELYIHIN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET

Maksuton oikeudellinen neuvonta

Hallituksen esityksessä esitetyt taloudelliset vaikutuksenarvioinnit uuden tehtävän perustamisen osalta ovat hyvin niukat. Todelliset kustannukset ovat laajemmat kuin esityksessä todetut 5 henkilötyövuotta. Esityksessä ei esimerkiksi ole huomioitu ollenkaan uuden palvelun tuottamisesta koituvia merkittäviä tulkkauskustannuksia tai uuden neuvontatehtävän neuvojien perehdyttämiskustannuksia.

Lisäksi todettakoon, että esityksessä mainittu 5 henkilötyövuotta on jatkuva kustannus, jonka summaksi on arvioitu 5229 e/kk per henkilötyövuosi, eli yhteensä noin 314 000 euroa vuodessa.

Tulkkauksen keskimääräinen tuntihinta on 80-85 e. Maahanmuuttovirasto arvioi, että yhdelle hakijalle voitaisiin tarjota maksutonta oikeudellista neuvontaa vähintään kaksi tuntia prosessin aikana. Tällöin tulkkauskulut olisivat noin 350.000 euroa vuodessa. Toisaalta maksuttoman oikeudellisen neuvonnan määrää ei ole laissa rajattu, joten kustannukset voivat tosiasiaassa olla suuremmat.

Esityksessä on arvioitu resursseja säästäväksi toimenpiteeksi ryhmille annettava neuvonta. Maahanmuuttovirasto kuitenkin arvioi, että neuvontaa tullaan sen luonteen takia järjestämään yksittäin, joten esityksessä kuvaillut kustannussäästöt tältä osin eivät toteudu todellisuudessa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kustannukset virastolle tulevat olemaan merkittäviä ja että maksuttoman oikeudellisen neuvonnan olisi voinut toteuttaa myös esimerkiksi järjestökentän kautta, sillä asetus ei säädi maksutonta oikeudellista neuvontaa viranomaistehtäväksi. Ruotsissa neuvonta toteutetaan järjestökentän kautta, jolloin se ei kuormita maahanmuuttoviranomaisen resursseja.

Käsittelyaikojen tiukentuminen

Hakemukset on jatkossa käsiteltävä entistä nopeammin. Kaikkien menettelyjen määräajat tulevat lyhenemään merkittävästi, määräaikojen pidennysmahdollisuuksia kavennetaan sekä tutkimatta jättämisille ja hallinto-oikeuden palauttamille asioille säädetään määräajat.

Nopeat käsittelyajat ovat kaikkein keskeisin yksittäinen tekijä, jonka myötä paketti tuottaa lisääntyvien kulujen vastapainoksi myös säästöjä. Nopeat käsittelyajat myös edistävät paluita tilanteissa, joissa oleskeluoikeutta ei voida myöntää sekä vähentävät kannusteita perusteettomille hakemuksille. Säästöt syntyvät kuitenkin ainoastaan, mikäli turvapaikkahakemusten korkea laatutaso säilyy ja mahdollisimman vähän päätöksiä palautuu viranomaiselle valitusasteista erilaisen tosiseikkatulkinnan tai menettelyvirheiden vuoksi. Jotta vähintään sama laatutaso voidaan säilyttää

määräaikojen nopeutuessa, turvapaikkatutkinnan työvoiman tarve prosessin alkuvaiheessa lisääntyy. Tämä johtuu siitä, että vapaita puhutteluaikoja uusille hakijoille tulee aina löytyä riittävä määrä lyhyen ajan sisällä ja hakijoiden esitiedot on kerättävä ja analysoitava. Lisäksi yksittäisten turvapaikkapäätösten taustalle tulee olla saatavilla nopeasti niin oikeudellista tukea kuin ajantasaista maatietoa.

Lisäksi on huomioitava, että nopeutettuun menettelyyn ohjautuvien hakemusten osuus kaikista hakemuksista tulee lisääntymään uusien nopeutetun menettelyiden perusteiden myötä alustavasti arvioiden jopa noin 40 prosenttiin (nyt noin 10 prosenttia). Nopeutettuun menettelyyn arvioidaan paktin myötä ohjautuvan yli kolminkertaisesti enemmän hakijoita kuin tällä hetkellä. Myös tutkimattajättämisen perusteita on lisätty ja myöhemmän hakemuksen määritelmää laajennettu. Myöhemmän hakemuksen määritelmän muutoksesta johtuen useampi hakemus tutkitaan jatkossa nopeutetussa menettelyssä, sillä ulkomailla aiemman lainvoimaisen päätöksen saaneet käsitellään tällä hetkellä pääsääntöisesti ensimmäisinä turvapaikkahakemuksina Suomessa normaalimenettelyssä. Yhä useampi hakemus on siten paktin myötä käsiteltävä hyvin lyhyessä määräajassa. Tämä tarkoittaa yllä selostetulla tavalla sitä, että turvapaikkatutkinnan alkuvaiheen työvoimaintensiivisyys tulee kasvamaan voimakkaasti, jotta lyhyessä määräajassa saadaan tuotettua laadukkaat ja valitusasteessa pysyvät turvapaikkapäätökset.

Hakemusten käsitteleminen säädetyissä määräajoissa ei ole mahdollista vain prosessia kehittämällä. Menettelyasetus edellyttää myös nykyisissä tehtävissä monin paikoin entistä yksilöllisempää arviointia ja dokumentointia, mm. perusoikeusmonitorointia varten. Hallituksen esityksessä on korostettu ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmän tukea hakemuksen käsittelylle, joten on huomioitava, että prosessin tehokkuutta ja sujuvuutta tukevat muutokset saadaan kuitenkin toteutettua järjestelmään vasta viiveellä, mikä tarkoittaa mm. manuaalista työtä ja resurssia kuluu myös järjestelmäkehityksen tarpeiden määrittelyyn.

Edellä mainittujen uusien velvoitteiden ja muutosten vaikutusten arviointi ja laskenta on useiden ristiin vaikuttavien muuttujien vuoksi vaikeaa ja turvapaikkajärjestelmän tulee voida sopuetua äkillisiin muutoksiin. Vaikutuksia voidaan kuitenkin kuvata vertaamalla tilannetta nykytilaan. Maahanmuuttoviraston arvio hakemusmäärästä ensimmäisten hakemusten osalta vuodelle 2026 on 2000 ja vuodelle 2027 tämä luku on 3000. Toteuma vuonna 2025 oli 2052 hakemusta. Uusintahakemusten tai myöhempien hakemusten osalta arvio vuodelle 2026 on 600 ja vuodelle 2027 arvio on 800. Uusintahakemusten toteuma vuonna 2025 oli 497 hakemusta. Myöhempien hakemusten määrän arvioidaan menettelyasetuksessa esitellyt uuden määritelmän myötä jonkin verran kasvavan. Maahanmuuton olettamissa Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että hakemuksia voi palautua Maahanmuuttovirastolle vuonna 2026 490 ja vuonna 2027 430.

Maahanmuuttovirasto on viime vuosina saanut käsiteltyä 6 kk käsittelyajassa hieman alle puolet hakemuksista. Vuonna 2025 keskityttiin hakemusjonon purkamiseen, ja prosenttiosuus oli alhaisempi. Vuonna 2025 ilmeisen perusteettomiksi katsottuista hakemuksista 67 %:ssa päätös ehdittiin tehdä 3 kk:ssa. Tutkimattajättämispäätöksistä 49 %:ssä päätös tehtiin alle 2 kk:ssa. Hallinto-oikeuksien palauttamista asiasta saatiin joulukuussa 2025 käsiteltyä alle 5 kk:ssa 66 % hakemuksista.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että nopeutetun menettelyn lisäresurssitarve on 10 HTV eli n. 753 000 euroa / vuosi. Maahanmuuttovirasto olettaa, että tähän on yhdistetty myös Maahanmuuttoviraston esittämä rajamenettelyä koskeva lisätarve. Resurssi pyritään varmistamaan hakemalla EU-rahoitusta, mutta rahoituksen saaminen on epävarmaa. Lisäresurssitarve on lisäksi jatkuva, kuten myös tähän liittyvät kustannukset.

Toisin kuin hallituksen esityksessä tuotiin esiin, Maahanmuuttovirasto ei ole saanut purettua hakemusjonoa vuoden 2026 alkupuolella. Jono pyritään purkamaan 12.6.2026 mennessä, mutta tähän vaikuttaa mm. hakemusmäärän kehitys ja resurssien pysyvyys. Maahanmuuttovirastoon kohdistuneiden säästöjen vuoksi viraston resurssit ovat vähentyneet merkittävästi, ja pelkästään kansainvälisen suojelun osastolta on vähennetty 90 henkilötyövuotta vuoteen 2025 nähden.

Vastuunmäärittämis- ja tutkintaprosessien päällekkäisyys

Suoraan sovellettavista asetusten säädöksistä johtuu uutena se, että vastuunmäärittämisprosessit ja turvapaikkahakemuksen tutkinta kulkevat rinnakkain, eivät perättäin. Kun hakemuksen tutkinta suojeluntarpeen arvioinnin osalta nykylainsäädännön mukaan aloitetaan vasta, kun Suomi on määritetty hakemuksen käsittelystä vastaavaksi valtioksi, on tutkintatoimia jatkossa aloitettava jo vastuunmäärittämisen ollessa kesken, sillä muutoin on hyvin vaikeaa noudattaa menettelyasetuksen mukaisia hyvinkin lyhyitä käsittelyaikoja, jos Suomi lopulta katsotaan vastuuvaltioksi. Vastuun määrittäminen voi pahimmassa tapauksessa viedä kokonaan hakemuksen aineellisen käsittelyn määräajan, joten esim. aineellisen tutkinnan puhuttelu voidaan joutua suorittamaan jo vastuun määrittämisen aikana ja valmistautua nopeaan päätöksentekoon heti, kun vastuun määrittäminen on suoritettu. Jos jokin muu valtio on vastuussa hakemuksen käsittelystä, on suoritettu aineellisen tutkinnan puhuttelu ja muut tutkintatoimet hukkaan heitettyä resurssia.

Muutoksella on merkittäviä resurssivaikutuksia. Tutkintatoimia on tiukkojen käsittelyaikojen vuoksi suoritettava, vaikka on epävarmaa, onko Suomi lopulta vastuussa hakemuksen käsittelystä. Kun yhteen hakemukseen kohdistetaan kahden eri menettelyn toimia, aiheuttaa se resurssien käyttöä molemmista. Tilanteissa on tehtävä haastavaa punnintaa tehokkaan resurssien käytön ja käsittelyajoissa pysymisen välillä.

Tulkkien saatavuus

Maahanmuuttovirasto nostaa myös esille tulkkien saatavuuteen liittyvät haasteet, jotka saattavat vaikuttaa myös käsittelyaikoihin. Paktin myötä tulkkeja tullaan tarvitsemaan yhä useammin, kun virastolle esitetään uusia tehtäviä, joissa myös tulkkausta tarvitaan, mm. maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antaminen, hakemuksen jättämistilanteet, sekä lisääntyvät mukana hakevien alaikäisten kuulemiset. Jatkossa tulkkeja tarvitaan myös entistä nopeammin, kun käsittelyajat lyhenevät. Maahanmuuttoviraston huolena on, ettei tulkkeja aina ole saatavilla tiukkojen määräaikojen puitteissa. Erityisesti harvinaisten kielten tulkkaustilanteesta johtuen on todellinen riski, ettei jättämistä tai puhuttelua saada järjestettyä määräajassa.

Hakemuksen tekeminen

Turvapaikkahakemus voidaan paktin voimaantultua vireyttää eli tehdä nykyisen poliisin ja rajavartiolaitoksen lisäksi myös Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksiin, palvelupisteillä sekä säilöönottoyksiköissä. Tämä on paktin myötä tullut uusi työtehtävä Maahanmuuttovirastolle. Arvioidusta 2000 hakijasta arviolta kolmasosa tekisi hakemuksen Maahanmuuttovirastolle, jolloin resurssitarve olisi vuonna 2026 0,25 htv (13 994€) ja sen jälkeen 0,5 htv (27 987€) vuosittain. Resurssitarpeeseen on laskettu 45 minuutin asiakastapahtuman ja 30 minuutin hallinnollisen työn määrä, joka on yhteensä 833 tuntia vuositasona. Resurssitarve jakautuu vastaanottopalvelujen sekä asiakaskohtaamisten osaston kesken. Koska prosessi on uusi, hakijakunnan käyttäytymistä on vaikea arvioida etukäteen. Todellinen Maahanmuuttovirastossa hakemuksensa vireyttävien turvapaikanhakijoiden määrä voi myös olla arvioitua suurempi, kun tieto vaihtoehtoisista vireytyspaikoista tulee laajemmin hakijakunnan tietoon.

Tulkkauskustannus tämän uuden tehtävän myötä on vuositasona 13-24 000€ + alv. Arvio on laskettu 670 hakijalla ja 45 minuutin kestoisella asiakastapahtumalla. Arvion haitari riippuu siitä, käytetäänkö etätulkausta tai pikatulkausta.

Hakemuksen jättäminen

Hallituksen esityksen mukaan turvapaikkahakemuksen jättäminen vastuutetaan Maahanmuuttovirastolle. Kyseessä on uusi työtehtävä, joka sisältää varsinaisen, noin tunnin kestävästi asiakastilaisuuden lisäksi tilaisuuden järjestämiseen, tulkin varaamiseen sekä jälkitoimiin liittyvää hallinnollista työtä. Resurssitarpeeksi tälle on arvioitu vuodelle 2026 2,5 htv yhteensä (142 435€) ja sen jälkeen 5 HTV (279 870€) apulaistarkastajan panoksen vuositasona.

Hakemuksen jättämistilaisuus tulee tulkata hakijan äidinkielellä taikka kielellä, jota hakijan voi kohtuudella odottaa ymmärtävän. Tästä aiheutuu tulkkauskustannuksia arviolta 119 000 euroa vuodelle 2026 ja sen jälkeen 170 000 euroa vuosittain. Myöhemmin prosessissa saattaa tulla tulkkaussäästöjä, koska osaa hakijaryhmistä ei jatkossa puhutella.

Hakemuksen jättäminen on suunniteltu järjestettävän transit-vastaanottokeskuksissa neljällä paikkakunnalla. Osassa vastaanottokeskuksia tähän tarkoitukseen käytettäviä huoneita on jo käyttövalmiina, mutta osaa huoneita täytyy äänieristää, kalustaa ja laitteistaa.

Mukana hakevien kuuleminen

Menettelyasetuksen mukaan alaikäiselle on annettava mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun, paitsi jos se ei ole lapsen edun mukaista. Nykyisen ulkomaalaislain mukaan ennen kaksitoista vuotta täyttäneeltä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Menettelyasetus ei aseta ikärajaa kuulemisille ja hallituksen esityksen mukaan kahdentoista vuoden ikäraja lapsen kuulemisesta koskien olisi jäämässä ulkomaalaislakiin. Muutoksen

on arvioitu laajentavan mukana hakevien alaikäisten kuulemisvelvoitetta, mikä lisää Maahanmuuttoviraston resurssitarpeita arviolta n. 1 HTV:n vuodessa jakautuen puhuttelu- ja puhuttelujärjestelytyöhön. Kyse on pysyvästä kustannuksesta, jonka on arvioitu olevan vuonna 2026 henkilökuluina n. 9200€ ja seuraavina vuosina hieman alle 16 000€/vuosi.

Iän arviointi

Uusi monitieteinen iän arviointi luo uuden, aikaa vievän vaiheen iän määrittämisen prosessiin. Tällä hetkellä oikeuslääketieteellinen ikätutkimus tehdään arviolta noin 3-4 viikon kuluessa siitä, kun Maahanmuuttovirasto on pyytänyt tutkimusta ja Maahanmuuttovirasto saa lausunnon noin 3-4 viikon kuluessa siitä, kun tutkimus on tehty. Yhteensä oikeuslääketieteelliseen ikätutkimukseen menee siis noin 6-8 viikkoa. Jos Maahanmuuttoviraston pitää kuulla hakijaa oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tuloksesta, se saadaan järjestettyä viimeistään noin 3 viikon kuluessa lausunnon saamisesta riippuen edustajan, tulkin ja mahdollisen avustajan saatavuuksista. Yhteensä tutkimus, lausunto ja kuuleminen vievät siis aikaa n. 9-11 viikkoa.

Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan (jota on avattu tarkemmin iän arviointia koskevien pykälien kohdalla tässä lausunnossa) iän määrittäminen tulisi saattaa loppuun 30 päivän aikarajassa. Jotta varmistutaan, että tarvittaessa molemmat arvioinnin vaiheet saadaan suoritettua 30 päivän aikarajassa, tulisi nykyisen menettelyn tapahtua huomattavasti nykyistä nopeammin. Menettelyä tulisi lainsäädännön ja resursoinnin keinoin nopeuttaa sekä monitieteisen, että oikeuslääketieteellisen arvion osalta. Yhtenä keinona voisi olla säätää molemmille arvioinnille lainsäädännöllisesti sitova aikaraja ja taata riittävät resurssit aikarajassa pysymiseen.

Koska monitieteinen iän arviointi on uusi tehtävä ja vaihe, on vielä vaikea arvioida, kuinka monen hakijan kohdalla monitieteinen iän arviointi on riittävä keino hakijan iän määrittämiseksi ja kuinka monessa tapauksessa siirrytään vielä oikeuslääketieteelliseen iän arviointiin. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan viraston tulee myös tiedottaa ja kuulla hakijaa ja edustajaa monitieteisen iän arvioinnin lausunnosta, mikä lisää iän määrittämisen kestoa ja viraston tekemien kuulemisten tarvetta, etenkin jos asiassa on tarpeen edetä vielä oikeuslääketieteelliseen iän arviointiin. Jos tiedottaminen tulee tehtäväksi suullisesti, vaatisi se ajanvaraus ja tulkkausresurssia. Myös kirjallisen tiedottamismateriaalin laatiminen ja käännettäminen vie kertaluontoisen resurssin.

Myös taloudelliset vaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä kauemmin hakijaa pidetään alaikäisenä vastoin todellista asiantilaa. Alaikäisten hakijoiden kohdalla on esimerkiksi edustaja- ja avustajakustannuksia, minkä lisäksi majoituskulut ovat moninkertaiset verrattuna aikuisen majoituskuluihin. Hakijaa kohdellaan alaikäisenä (esim. edustaja ja vastaanottopalvelut) niin kauan kunnes hänet voidaan todeta täysi-ikäiseksi. Vuorokausikustannukset vastaanottokeskuksessa ovat alaikäisten osalta moninkertaiset aikuisiin verrattuna. Ilman huoltajaa olevan alaikäisen kustannus on n. 230€/vrk, kun se aikuisen kohdalla on n. 45€/vrk.

Tämänhetkiselä oikeuslääketieteellisen iän arvioinnin kestolla kustannukset yhden tutkimuksen ajalta alaikäisen ryhmäkodissa ovat noin 14490€-17710€. Jos iän määrittämisessä menisi kokonaisuudessaan asetuksen ja direktiivin vaatima enintään 30 päivää, kustannukset vastaanottokeskuksessa olisivat tuon 30 päivän ajalta 6900€. Kustannusnäkökulmasta olisi keskeistä, että myös oikeustieteellinen iän arviointi saataisiin alkamaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, jos monitieteinen iän arviointi ei ole ollut riittävä.

Uusi kaksivaiheinen iän arviointi aiheuttaa Maahanmuuttovirastolle ja erityisesti vastaanottokeskuksille kokonaan uusia tehtäviä, joiden resurssitarpeita ei ole esityksessä tarpeeksi huomioitu. Asia tuottaa erityisesti ilman huoltajaa olevien lasten vastaanottokeskukselle merkittäviä valmiuteen ja käytössä jatkuvasti oleviin resursseihin liittyviä vaateita. Vaikka määrä voi jäädä vähäiseksi, niin pyyntöjä voi tulla sellaisiin aikoihin, jolloin vastaanottokeskuksessa ei ole, eri syistä johtuen, tarvittavaa resurssia vastata niihin. Vastaavasti myös asiaa liittyvä viipymättömyysvaade on yleisesti sellainen, joka edellyttää resurssia. Myös arvioinnin tai sen osan hankkiminen vastaanottokeskuksen ulkopuolelta, edellyttää resurssia ja osaamista. Voi olla, että nykyisin vastaanottokeskuksissa käytössä oleva henkilöstöresurssi ei ole riittävä asiaa ja henkilökuntaa on erityisen vaikea muuttaa kilpailutetuissa vastaanottokeskuksissa. Tästä tulisi todennäköisesti myös lisäkustannuksia. Myös ulkopuolisten, julkisten tai yksityisten, palveluntuottajien käyttäminen asiassa maksaa ja tuo lisäkustannuksia nykyiseen nähden. Asiasta ja toimeenpanosta tulee todennäköisesti tarvetta lisäresurssilla ja/tai lisärahoitukselle.

Virastolle ja vastaanottokeskuksille tulee osoittaa riittävät resurssit, jotta iän arvoinnit saadaan suoritettua vaaditussa 30 päivän aikarajassa, mikä tarkoittaa merkittävää jouduttamista nykyprosessiin.

Iän arvioinnin yhteydessä tehtävän henkilöllisyyden todentamisen vaikutukset

Henkilöllisyyden todentamisvelvollisuus aiheuttaa haasteita Maahanmuuttoviraston toiminnalle ja viiveitä iän määrittämistä koskevalle tutkimukselle, ja voi sitoa merkittävästi Maahanmuuttoviraston resursseja erityisesti laajamittaisen maahantulon tilanteissa (esim. vuonna 2016 ikätutkimuksia tehtiin yli 600).

Tutkimuksen toteuttamispaikka voi sijaita kaukana Maahanmuuttoviraston todentamisesta vastuussa olevien henkilöiden toimipisteestä, mikä voi tarkoittaa Maahanmuuttoviraston virkamiehen sitomista työpäiväksi henkilöllisyyden todentamiseen, mikä työtehtävänä on hyvin lyhyt, tai vastaavasti lapsen matkustamista pitkienkin matkojen päähän. Helsingissä sijaitsevaan oikeuslääketieteellisessä ikätutkimuksessa hakijan henkilöllisyyden todentamiseen tutkimuksen eri vaiheissa kuluu tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston työntekijän työaikaa arviolta 1-2 h/tutkimuskerta.

Monitieteisen iän arvioinnin vuosittaiseksi määräksi on arvioitu 50 arviointia. Julkisen tai yksityisen palveluntarjoajien osuutta on hyvin vaikea tässä vaiheessa arvioida, mutta jos näistä tutkimuksista

arviolta puolet tehtäisiin julkisen tai yksityisen palveluntarjoajan toimesta vastaanottokeskuksen sijaan, hakijan henkilöllisyyden todentamiseen kuluisi Maahanmuuttoviraston virkamiehen työaikaa. Jos monitieteinen iän arviointi suoritettaisiin julkisen tai yksityisen palveluntarjoajan toimesta lapsen majoituspaikkakunnalla, Maahanmuuttoviraston virkamiehen matkustamisesta koituisi lisäksi matkustuskuluina päivärahat ja matkustuskustannukset itse matkustamisesta lapsen majoituspaikkakunnalle sekä joissakin tilanteissa mahdolliset yöpymiskulut riippuen monitieteisen iän arvioinnin alkamisajankohdasta. Matkustaminen myös sitoisi Maahanmuuttoviraston virkamiehen usein koko työpäivän ajaksi. Matkustuskuluista päivärahojen osuus olisi 25-54€/päivä riippuen oikeuttaisiko matkustusaika osapäivärahaan vai kokopäivärahaan. Yhteensä todentamisesta tulisi palkka- ja matkustuskuluja arviolta n. 6700-8150€/vuosi, jonka päälle tulisivat vielä itse matkustamisen ja mahdollisten yöpymisten kustannukset ja samanaikaisesti vastaava resurssi olisi poissa muista työtehtävistä. Nämä olisivat jatkuvia kustannuksia.

Suojeluaseman poistaminen

Suojeluaseman poistamiseen liittyvät lisätehtävät lisäävät viraston pysyviä kustannuksia n. 400 000 eurolla vuosittain vuodesta 2027 alkaen.

Menettelyasetus laajentaa kuulemisvelvoitetta poistaen viranomaisen harkintavallan ja luo pysyvän tarpeen lisähenkilöstölle. Asetuksen mukaan jokaiselle lakkauttamisprosessiin otetulle henkilölle on varattava mahdollisuus henkilökohtaiseen puhutteluun. Tällä hetkellä asiakkaista on puhuteltu pääsääntöisesti vain karkottamisharkinnassa olevat, joita on noin 200/vuosi. Menettelyasetuksen myötä jokainen tutkintaan otettu asiakas on puhuteltava, ellei asiakas itse puhuttelua koe tarpeettomaksi. Lakkauttamisharkinnassa tutkintaan ohjautuu n. 40% lakkauttamisprosessin kokonaisasiakasmäärästä. Vuosittainen arvio aineellisen tutkinnan määrästä on 440 asiakasta. Puhuttelumäärä tulee nousemaan n. 130/vuosi, joka luo pysyvän tarpeen 3 (vt8) htv:lle vuodesta 2027 alkaen. Pysyvä kustannus on henkilöstökustannuksia 210 000€ ja tulkkauskustannuksia 90 000 €.

Määritelmäasetuksen mukaisesti suojeluasema on lakkautettava Suomen kansalaisuuden saaneilta. Vuosittainen lisätöy on n. 1000 hallintopäätöstä ja pysyvä lisätarve on 2 htv (vt5) vuodesta 2027 alkaen: Henkilöstökustannus on vuositasolla 100 000€. Vuosien 2020-2024 aikana Suomen kansalaisuuksia on myönnetty kv-suojelutautaisille ka. 2200/vuosi (vaihteluväli 1230-3425). Kansalaisuuslain tiukennukset tulevat vaikuttamaan kansalaisuushakemusten ja myönteisten päätösten määriä. Oletuksella, että tiukennukset tulevat laskemaan myönteisten kansalaisuuspäätösten jopa puolella, myönnettäisiin vuosittain kansalaisuus n. 1000 suojeluasemalliselle, joista tulee määritelmäasetuksen mukaan tehdä perusteltu hallintopäätös. Asetus edellyttää riittäviä resursseja hakemusten tutkintaan. Pakin edellyttämät lisäresurssitarpeet ovat pysyviä. Turvapaikkatutkinnan asiantuntijat tukevat järjestelmäkehitystä ja hankkeiden valmistelua määrittämällä muutostarpeet. Tämä vie resursssia useamman vuoden.

106 §:n kumoaminen

Esitetyllä 106 § muutoksella arvioidaan olevan mittavia vaikutuksia kansainvälisen suojelun prosessiin. Karkean arvion mukaan vuonna 2025 myönnettiin suojeluasema n. 90 puolisolle, 500

lapselle ja 50 huoltajalle perhesidehakemuksen yhteydessä. Tämän perusteella mahdollisia kansainvälisen suojelunhakijoita ehdotuksesta johtuen olisi n. 640. Jos kaikki tällaiset henkilöt hakisivat kansainvälistä suojelua Suomeen saavuttuaan, se kasvattaisi hakijamäärää noin kolmanneksella 2000 hakijan olettamasta ja aiheuttaisi siten lisäresurssitarpeita kansainvälisen suojelun tutkintaan. Vuoden 2026 jälkimmäiselle puoliskolle tarve olisi noin 8 htv, mikä on henkilökuluina n. 531 000€ ja seuraavana vuonna tämän hetken arvion perusteella noin 12 htv, mikä on henkilökuluina n. 796 000€.

Hallinta-asetuksen mukaiset menettelyt ja kustannukset

Paktin myötä vastuunmäärittämismenettelyt uudistuvat. Lakisääteisten menettelyjen (sekä vastuunmäärittämis- että takaisinottomenettelyn) ehdottomat määräajat lyhenevät keskimäärin puoleen nykyisestä ja päätöksenteolle tulee ehdoton määräaika 2 vk. Lisäksi uusi lakisääteinen velvollisuus merkitä jokaiseen Suomessa jätettyyn ensimmäiseen hakemukseen vastuuvaltiotieto Eurodac-järjestelmään merkitsee uutta työvaihetta vastuun määrittämiseksi. Hallinta-asetuksesta tuleva velvoittava perhe- ja alaikäishakemusten priorisointivaatimus yhdessä edellä kuvatun kanssa aiheuttavat sen, että erityisesti prosessin alkuvaiheessa on aiempaa suurempi tarve henkilöstölle. Toisaalta esimerkiksi henkilökohtaisen puhuttelun vaatimuksen poistuminen takaisinottoilmoitusmenettelystä vähentää puhuttelujen työmäärää arviolta noin puolella nykyisestä. Kustannusvaikutuksia on arvioitu seuraavilla oletuksilla: Suomen tekemä takaisinottoilmoitus 280, Suomen tekemä vastaanottopyyntö 200, Suomen tekemät tiedustelut 365, Suomelle osoitettu takaisinottoilmoitus 360, Suomelle osoitettu vastaanottopyyntö 120, Suomelle osoitettu tiedustelu 320 ja siirtopäätösten määrä 400 kappaletta vuodessa.

Euroopan tasolla on arvioitavissa, että laittomasti maassa oleskelevia koskevat takaisinottomenettelyt lisääntyvät, koska näiden henkilöiden rekisteröinti Eurodac-järjestelmään on jatkossa pakollista ja koska tiedot myös tallentuvat. Tämä tulee lisäämään erillisten siirtopäätösten tekemistä Suomessa sekä Suomelle osoitettuja takaisinottoilmoituksia. Kummankaan lukumäärän arviointi ei ole mahdollista. Menettelyasetuksesta tuleva myöhempiä hakemuksia koskeva sääntely tarkoittaa sitä, että myöhempiä hakemuksia koskevat tiedustelut Suomelle ja Suomesta tulevat myös lisääntymään. Maahanmuuttovirasto arvioi, että Suomen tekemien tiedustelujen määrä kahdeksankertaistuu (200 kpl) ja Suomelle osoitettujen tiedustelujen määrä kaksinkertaistuu (240 kpl) nykyisestä.

Hallinta-asetuksessa luodaan myös kokonaan uusi yhteisvastuujärjestelmä, jonka myötä Maahanmuuttovirastolle tulee uusia tehtäviä. Hallituksen esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto vastaa hallinta-asetuksen IV osassa tarkoitetuista sisäisiä siirtoja koskevista menettelyistä sekä hallinta-asetuksessa ja kriisiasetuksessa tarkoitetuista menettelyistä vastuun korvaamiseksi. Lisäksi Maahanmuuttoviraston edustaja osallistuisi EU:n teknisen tason yhteisvastuufoorumiin. Yhteisvastuuseen liittyväksi pysyväksi henkilöstötarpeeksi on arvioitu 0,2 htv (vt12), eli 18 000 euroa per vuosi mikä perustuu asetuksesta tuleviin uusiin pakollisiin ja pysyviin muuttoliikkeen hallintaan ja yhteisvastuumekanismiin liittyviin tehtäviin. Näitä ovat muun muassa EU:n teknisen tason yhteisvastuufoorumi sekä sille raportointi ja vastuun korvaamiset.

Lisäksi yhteisvastuuseen sisältyy sisäisten siirtojen toteuttamiseen liittyvä prosessi. Siihen liittyvä henkilöstön lisäystarve ei ole tiedossa, sillä se riippuu Suomen vuosittain päättämistä yhteisvastuutoimista, siitä kuinka iso kyseisen vuoden yhteisvastuureservi on sekä rakennetaanko asiankäsittelyjärjestelmään toimintoa tukeva asiankäsittelyprosessi. Jos sisäisiä siirtoja toteutetaan, minimihenkilöstömäärä on 1 htv vt12 johtava asiantuntija ja 2 htv vt8 ylitarkastaja kalenterivuoden ajalle sekä sitä edeltävä 2 kk koulutus per henkilö, jos henkilö ei hallitse prosessia entuudestaan. Arvioitu kustannusvaikutus on siten 230 000 euroa per vuosi. Arviossa on oletuksena, että yhteisvastuureservin koko on 30 000 sisäistä siirtoa, josta Suomen osuus on 1,416 %. Henkilöstön lisäystarve on kertaluontoinen niinä vuosina, joina Suomi toteuttaa sisäisiä siirtoja.

Tilanteissa, joissa Suomi hyödyntäisi yhteisvastuuta sisäisillä siirroilla tarvittaisiin merkittävä henkilöstölisäys. Kyse olisi muuttoliikepaineen tilanteesta, jonka vakavuutta ei voida arvioida etukäteen eikä siten siirtoihin tarvittavaa henkilöstömäärääkään voida arvioida. Kyse voisi kuitenkin olla kymmenistä henkilötövuosista.

Vastuunmäärittämismenettelyjen määräaikojen merkittävä lyhentyminen tarkoittaa sitä, että tietojärjestelmien tulee mahdollistaa mahdollisimman nopea menettely. Koska tarpeellisia muutoksia ei saada tehtyä tai ne viivästyvät paktin voimaantulon jälkeiseen aikaan, joudutaan pakollinen työ tekemään manuaalisesti, mikä johtaa henkilöstötarpeen lisäykseen. Tilanteesta riippuen työajan lisäys nykyiseen nähden tai haluttuun toteutukseen nähden on kaksin- nelinkertainen ja joissain tilanteissa jopa 150-kertainen. Arvion mukaan henkilöstön lisäystarve on 6 htv vt8, eli 419 000 euroa. Tarve on pysyvä siihen asti, kunnes tarvittava tietojärjestelmäkehitys on toteutettu. Tietojärjestelmäkehityksen lykkäytymisen vuoksi myöskään prosessin kehittäminen ja järjestelmäkehitys ei toteudu suunnitellusti vuonna 2026. Näihin tehtäviin on arvioitu kertaluonteinen henkilöstötarve vuodelle 3HTV (VT 11) eli 252 700 e ja vuodelle 2027 vielä 6 kk ajalle 2HTV (VT11) eli 84 240 e. Tarve jatkuu, mikäli tietojärjestelmäkehitystä ei saada valmiiksi vuoden 2027 ensimmäisellä puoliskolla.

Perusoikeusmonitoroinnista johtuva lisätyö

Perusoikeuksien monitorointi raja- ja seulontamenettelyssä on paktin myötä syntyvä uusi tehtävä. Yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulee antaa viipymättä tiedoksi seulontalomakkeet ja päätökset liikkumisvapauden rajoittamisesta, kun sovelletaan rajamenettelyä. Muut seurantatehtävässään tarvitsemansa rajamenettelyyn liittyvät tiedot yhdenvertaisuusvaltuutettu voisi saada pyynnöstä. Jos näitä tietoja annetaan vain pyynnöstä, tämä lisää manuaalista työtä Maahanmuuttovirastolle ja samalla hidastaa monitorointia suhteessa automatisoituun, reaaliaikaiseen tiedonjakoon. Erillisten pyyntöjen määrää on vaikeaa ennakolta arvioida. Mikäli järjestelmäkehitys ei valmistuisi ajoissa, säädetyt tiedot tulee toimittaa manuaalisesti, mikä vaatii resursseja kansainvälisen suojelun osastolta. 208 pykälään liittyvä järjestelmäkehitys tulee joka tapauksessa vaatimaan resursseja. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu voi antaa Maahanmuuttovirastolle lausuntoja ja suosituksia yksittäisissä tilanteissa tai yleisemmin toimintaa koskien ja näiden käsittely tulee vaatimaan henkilöresurssia, jonka suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida etukäteen. Perusoikeuksien seurantamekanismin kuuluva perusteltujen väitteiden käsittely ja tutkinta tapahtuisi esityksen mukaan kantelumenettelyssä. Maahanmuuttovirastolle rajamenettelystä vastaavana viranomaisena

on tästä arvioitu aiheutuvan 0,5 henkilötyövuoden työpanos. Tämä tarkoittaa vt 10 tehtävän osalta noin 36 300 euron henkilöstökustannusta.

Siirtymäajan vaikutukset

Menettelyasetusta sovelletaan hakemuksiin, jotka on jätetty 12.6.2026 ja sen jälkeen. Ennen 12.6.2026 jätettyihin hakemuksiin sovelletaan nykyistä lainsäädäntöä. Tämä tulee aiheuttamaan tilanteen, jossa Maahanmuuttovirastolla on ennennäkemättömässä laajuudessa samanaikaisesti käsittelyssä kahden eri lainsäädännön perusteella käsiteltäviä hakemuksia. Tällä voidaan arvioida olevan tuottavuutta heikentävä vaikutus. Paktin myötä menettelyt muuttuvat niin merkittävästi, että kokeneidenkin työntekijöiden kohdalla voidaan alkuun puhua perehdytysvaiheesta. Tuen tarve vaatii mm. ratkaisevien asiantuntijoiden sekä prosessiasiantuntijoiden resurssia.

Prosessien yksityiskohdat, ja erityisesti järjestelmäkehitys, vaativat 12.6.2026 jälkeenkin merkittävässä määrin jatkokehitystä, mikä myös vaatii mm. prosessiasiantuntijoiden merkittävää työpanosta

Jatkuvan oppimisen tuki sekä strateginen henkilöstösuunnittelu

Pakti tuo mukanaan merkittäviä ja välttämättömiä henkilöstön ja sidosryhmien koulutustarpeita. Maahanmuuttovirastossa on tunnistettu ja suunniteltu muutoksiin liittyen yhteensä noin 60-70 erillistä koulutusta tai kokonaisuutta, joista noin 40 ajoittuu vuoden 2026 kevät- ja kesäkaudelle ja loput syyskaudelle 2026. Kaikki koulutustarpeet syntyvät suoraan Paktiin liittyvien muutosten seurauksena. Yksittäisiä koulutusosallistumiskertoja on ennakoarvion mukaan kevät- ja kesäkaudella n. 7400, sisältäen sekä Maahanmuuttoviraston työntekijöiden että sidosryhmien, kuten Poliisin ja Rajavartiolaitoksen sekä Tullin edustajat. Koulutusten suunnittelu ja koordinointi yhteistyössä Maahanmuuttovirastossa työskentelevien Paktin vastuuvalmistelijoiden kanssa vaatii vuoden 2026 aikana 1HTV koulutussuunnitteluresurssin. Muutoksiin liittyvät koulutukset myös vaativat seuraavina vuosina hallinnointi- ja suunnitteluresurssia n.0,2 henkilötyövuoden verran/vuosi.

Muita vaikutuksia

Paktiin siirtymisen myötä virastolle tulee myös sellaisia uusia tehtäviä ja velvollisuuksia, joiden sisältöä ja vaatimaa resurssia on vielä hyvin haastavaa tai mahdotonta arvioida. Joka tapauksessa kyse on uusista velvollisuuksista, jotka eivät ainakaan vähennä Maahanmuuttoviraston resurssitarvetta. Tällaisia ovat esimerkiksi rajamenettelyyn liittyvien liikkumisvapautta koskevien Maahanmuuttovirastossa mahdollisesti tehtävien rajoituspäätösten tekeminen, viraston nimeäminen yhteyspisteeksi tai yhteistyötahoksi määritelmä-, menettely- ja uudelleensijoittamisasetusten osalta sekä 102 §:n 2 momentin 1-2 kohtien mukaisten lausuntojen antaminen sekä uudelleensijoittamisasetuksen mukaiseen kehykseen liittyvä tietojärjestelmäkehitys, mikäli Suomi myöhemmin liittyy EU-kehykseen. Lausuntojen osalta virastolla ei ole mahdollisuutta arvioida vaikutuksia, koska lausuntopyyntöjen mahdollista määrää ei ole esityksessä arvioitu. Kustannusvaikutuksia syntyy alkuvaiheessa kuitenkin ainakin uuden lausuntomenettelyn

suunnittelusta ja siihen liittyvästä järjestelmäkehitystarpeesta. Lisäksi virastolle voi aiheutua hyvinkin merkittäviä kustannuksia uuden kriisiasetuksen hyödyntämisestä laajamittaisen tai välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa. Näitä kustannusvaikutuksia on haastava ennakoida ja ovat hyvin riippuvaisia kriisitilanteen laajuudesta. Lisäksi on arvioitu, että laajemmasta vastaanottolainsäädännön uudistamisesta ja tietojärjestelmien arkkitehtuuriuudistuksesta riippuvaisen avustetun vapaaehtoisen paluun tietojärjestelmäkehityksen ja siihen liittyvät kustannusarviot siirtynevät noin vuodella eteenpäin, jolloin toteutus painottuisi pääosin vuoteen 2027. Lopullinen tekninen laajuus ja kustannusarviot tarkentuvat myöhemmin tulevien esiselvitysten sekä muiden riippuvuuksien etenemisen myötä varmistuvien vaatimusten pohjalta.

TIETOJÄRJESTELMÄKEHITYKSEEN LIITTYVÄT KUSTANNUKSET

Maahanmuuton paktin täytäntöönpano edellyttää merkittäviä ja laaja-alaisia muutoksia Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Tietojärjestelmäkehityksellä varmistetaan Paktin asetusten mukaisten uusien ja muuttuneiden velvoitteiden tekninen toteutuminen sekä viranomaisten välinen tietojenvaihto.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että paktin vaatimien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen aikataulussa tulee olemaan erittäin vaikeaa, eikä kaikkia toimeenpanon kannalta tarpeellisia tietojärjestelmätoiminnallisuuksia ole mahdollista toteuttaa kesäkuun 2026 alkuun mennessä.

Eurodac-asetuksen edellyttämä järjestelmäkehitys

Eurodac-asetuksen toimeenpano edellyttää merkittäviä ja laaja-alaisia muutoksia Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Kehitystyön painopiste on Eurodac-asetuksen mukaisten uusien velvoitteiden teknisessä toteutuksessa, joka on jaettu kansallisen yhteyspisteen rakentamiseen sekä laajempiin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän muutoksiin ja uusien vaatimusten toteutukseen. Tähän kuuluu myös liittymäkehitystyötä sekä biometrioihin liittyvien vaatimusten edellyttämää kehitystyötä. Tietojärjestelmäkehityksellä varmistetaan Paktin Eurodac-asetuksen mukaisten uusien ja muuttuneiden velvoitteiden tekninen toteutuminen sekä viranomaisten välinen tietojenvaihto. Työ on haastavaa aikataulusta ja viranomaisten välisten riippuvuuksista johtuen.

Maahanmuuttoviraston ja Poliisin yhteishankerahakemuksen mukainen kustannusarvio tietojärjestelmäkehitykselle on noin 10,64M euroa vuosille 2025 – 2029. Tästä noin 8,65M euroa on Maahanmuuttoviraston osuus ja Poliisin osuus on noin 1,99M euroa. Esityksen sivulla 161 otsikon Tietojärjestelmät kolmannessa kappaleessa kerrottu Eurodac-järjestelmän kustannusarvio 10,8M (yhteensä), josta Maahanmuuttoviraston osuus 9,4M ja poliisin osuus 1,4M, on siten tältä osin virheellinen.

Eurodac-asetuksen kansallisen toimeenpanon myötä Eurodac-rekisterinpitovastuu siirtyy Maahanmuuttovirastolle, mikä tuo myös uuden lakisääteisen vastuun kansallisen yhteyspisteen toteuttamisesta ja ylläpidosta. Kansallinen yhteyspiste on Paktin toimeenpanon kannalta kriittinen uusi tekninen kyvykkyys, jolla mahdollisesta vaatimustenmukainen tiedonvälityksen kansallisten järjestelmien ja EU:n keskusjärjestelmän välillä.

Kustannukset muodostuvat uuden infrastruktuurin kokonaisvaltaisesta suunnittelusta, toteutuksesta ja konfiguroinnista vastaamaan asetuksen tiukkoja tietoturva vaatimuksia sekä merkittävästi laajentuneita tiedonsiirtotarpeita.

Vuoden 2025 osalta tietojärjestelmäkehittämisen kustannustoteuma on ollut ennakoitua pienempi; 180 000 euroa. Tämä selittyy sillä, että kehitystyöt käynnistyivät vuonna 2025, eli kehitystyön alkuvaiheessa etenkin työ oli suurelta osin selvitystyötä ja määrittelyä, ennen kuin saadaan eri kehityskohteita vähitellen etenemään kehitysprosessin mukaan työn alle, josta myös suurimmat kustannukset tyypillisesti tulevat. Tämän myötä osa alun perin vuodelle 2025 suunnitellusta kehitystyön kustannusarvioista siirtyi vuoteen 2026, eli arviolta noin 410 000 euroa.

Kustannusarvio perustuu nykyhetken tietoon ja parhaaseen asiantuntija-arvioon teknisistä vaatimuksista. Keskeisenä oletuksena arvion toteutumiselle on, että uuden yhteyspisteen edellyttämät tekniset ratkaisut saadaan toteutettua ja sovitettua yhteen kehitysaikataulun kanssa ajallaan. On huomioitava, että Maahanmuuttovirastosta riippumattomat muutokset, kuten esim. muutokset kolmansien osapuolten aikatauluissa, EU-tason teknisissä määräyksissä tai vaatimuksissa, voivat vielä myös vaikuttaa suoraan lopullisiin toteutuskustannuksiin ja kehitystyön ajoitukseen.

Eurodac-asetuksen mukaiset tietojärjestelmämuutokset

Eurodac-asetuksen toimeenpano edellyttää merkittäviä ja laaja-alaisia muutoksia Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään sekä tietojärjestelmäarkkitehtuuriin. Rekisterinpitäjänä viraston on varmistettava, että järjestelmä tukee lakisääteistä tiedonhallintaa ja tietosuojaa uusien velvoitteiden mukaisesti. Kustannukset muodostuvat tietojärjestelmäkehityksestä, jolla mahdollistetaan uusien ja laajentuvien asiakasryhmien tietojen käsittely sekä tietojen välittäminen kansallisten ja EU-tason järjestelmien välillä.

Tietojärjestelmäkehityksen keskeisenä tavoitteena on toteuttaa tarvittavat toiminnot tietojen lähettämiseen, muokkaamiseen ja poistamiseen keskusjärjestelmästä suoraan asiankäsittelyjärjestelmästä käsin. Kyseessä on poikkeuksellisen laaja ja teknisesti monimutkainen kokonaisuus. Kehitystyöllä varmistetaan myös keskusjärjestelmästä tulevien ilmoitusten ja hakutulosten (osumien) käsittely osana viranomaisprosesseja. Koska EU-tason tekniset valmiudet valmistuvat vaiheittain, siirtymäkauden (12.6.2026 saakka) ajaksi on kehitettävä väliaikaisia ratkaisuja, joilla turvataan toiminnallisuudet, tiedonkulku ja viranomaistyön jatkuvuus manuaalisempien käyttöliittymien avulla. Nämä välivaiheen ratkaisut, manuaalisemmat työtavat ja niihin liittyvien muutosten arvioidaan lisäävän kehitystyön ja laadunvarmistuksen kokonaiskuormitusta. Tämän hetken saatavilla olevien tietojen pohjalta nämä on huomioitu kehitystyön kustannusarvioihin. On kuitenkin tärkeä huomioida, että näihin liittyy vielä myös avoimia asioita sekä selvityksiä, jotka voivat vaikuttaa kustannusarvioihin.

Kustannusarviot ovat tarkentuneet kehitystöiden edetessä ja kehityskohteiden vaatimusmäärittelyjen täsmentyessä. Käynnissä oleva kehitystyö on osoittanut, että toiminnot ovat erittäin monimutkaisia ja laajoja. Niihin liittyy huomattavan paljon teknisiä ja toiminnallisia riippuvuuksia niin Paktin sisäisiin kuin myös muihin kehityskohteisiin sekä myös ulkopuolisiin liittyisiin ja biometristen tunnisteen käsittelyyn sekä myös kolmansien osapuoliin. On mahdollista, että kehitystöiden edetessä vielä tunnistetaan vastaavia monimutkaisempia vaatimuksia, riippuvuuksia ja avoimia kysymyksiä, jotka saattavat vaikuttaa kehityskohteiden lopulliseen laajuuteen ja kustannuksiin.

Vuoden 2025 osalta kustannustoteuma on ollut ennakoitua pienempi, arviolta 415 000 euroa. Tämä selittyy sillä, että kehitystyöt käynnistyivät vuonna 2025, eli kehitystyön alkuvaiheessa tehty työ oli suurelta osin selvitystyötä ja määrittelyä, ennen kuin saadaan eri kehityskohteita vähitellen etenemään kehitysprosessin mukaan työn alle, josta myös suurimmat kustannukset tyypillisesti tulevat. Kyseessä useita laajoja ja monimutkaisia kokonaisuuksia, joiden toteutus jatkuu suunnitellusti vuonna 2026. Eurodac-asetuksen edellyttämän kehitystyö tulee jakautumaan vuosille 2026-2029 – vaatimuksista ja määräajoista riippuen. Kertaluonteiset tietojärjestelmäkehityksen kustannukset on arvioitu jakautuvan siten, että vuonna 2026 ne ovat arviolta 3 145 000 euroa, vuonna 2027 arviolta 2 500 000 euroa, vuonna 2028 arviolta 1 500 000 euroa ja vuonna 2029 arviolta 550 000 euroa.

Eurodac-asetuksen toimeenpanon vaikutusta tietojärjestelmien ylläpitokustannusten arvioita pyrittiin tarkentamaan vuoden 2025 lopulla. Tällä hetkellä tämän osalta pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan olevan noin 100 000 euroa vuodessa. Ylläpitokustannuksia alkaa muodostumaan vuodesta 2026 alkaen kehitystyön valmistuttua.

Eurodac asetuksen uudet liittymät, liittymämuutokset sekä biometrioiden käsittely

Alun perin asetuksen perusteella tunnistettiin uusia ja muutettavia liittymiä 10, mutta lopullisen määrän täsmennyttyä on tunnistettu muutostarpeita yhdeksään olevaan liittymään, jonka lisäksi uusia liittymiä tarvitaan kuusi. Lisäksi tiedettiin, että asetus aiheuttaa ison työmäärän biometrioihin. Koska kehityskapasiteetti, aika tai raha eivät riitä kaikkeen, on jouduttu jokaisen osa-alueen kohdalla tekemään tiukkaa analysointia ja priorisointia.

Uusia liittymätarpeita tunnistettiin alun perin viisi, viranomaisten välille kolme liittymää, yksi liittymä kansalliseen yhteyspisteeseen ja yksi liittymä kansallisesta yhteyspisteestä keskusjärjestelmään. Kuluvan viikon aikana tuli vielä yksi uuden liittymän tarve, kun yhtä nykyistä liittymää ei saada muutettua, eli tulee rakentaa asetuksen vaatimille tiedoille erillinen uusi liittymä.

Uusien liittymien osalta kaksi jouduttiin priorisoimaan toteutettavaksi myöhempanä ajankohtana, koska ko. liittymät ovat hyvin kalliita, vaativat laajoja muutoksia infrastruktuuriin sekä ovat työläitä ja aikaa vieviä toteuttaa. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi nämä vaativat paljon Maahanmuuttoviraston resursseja (samoja, joita tarvitaan asetuksen edellyttämien töiden edistämiseen). Työtä näiden kahden liittymän edistämiseksi tehdään muun arkkitehtuuriuudistustyön lomassa, taustalla. Aikataulua näiden tarpeellisten liittymätöiden valmistumiselle ei tällä hetkellä pystytty sanomaan, ajoittaa vuosille 2027/2028. Mahdollisia väliaikaisratkaisuja tietojen välittämiseksi työtetään koko ajan.

Uusista liittymistä heti toteutettavaksi priorisoitujen liittymien osalta määrittelytyö tehty pitkälle, toteutus ja testaustyöt ovat jäljellä kaikilta osin, osittain ympäristöjen puuttumisen vuoksi ja osin siksi, että testaustyö on suunniteltu vasta Q1:lle tai sen jälkeiseen aikaan. Myös puuttuva infrastruktuuri on aiheuttanut viivettä kehitys- ja testaustyön edistämiseksi.

Muutostarpeita käytössä oleviin liittymiin oli myös enemmän kuin pystytään toteuttamaan, kuuteen liittymään pitäisi tehdä muutoksia ja kolmen tarpeettomaksi tulevan liittymän poisto tulisi tehdä. Liittymämuutoksista vain neljän osalta muutokset pystytään toteuttamaan. Kahden liittymän osalta neuvotellaan muutostarpeesta, kun kehityskapasiteettia on käytettävissä. Poistettavat liittymät jäävät tekniseksi velaksi ja poistetaan, kun aikaa, rahaa ja resursseja on, arviolta vuonna 2028.

Yhden kriittisen liittymämuutoksen osalta joudutaan rakentamaan korvaava ratkaisu ja lisäksi rakentamaan ns. väliaikaisratkaisu ajalle, jolloin sanomat eivät kulje automaattisesti (korvaava ratkaisu) järjestelmien välillä (taustalla Maahanmuuttovirastosta riippumaton syy). Tämä aiheuttaa lisätyötä ja -kustannuksia sekä lisää manuaalisen työn tarvetta väliaikaisratkaisun käytön aikana. Lopullinen tieto tästä saatiin hyvin myöhään, viikon 5 aikana. Vielä ei ole tiedossa, miten alkuperäinen liittymämuutos korvataan, mutta todennäköisesti rakennetaan uusi korvaava liittymä, joka välittää vain Eurodac-asetuksen osalta tarvittavia tietoja/-sanomia. Tämä uusi liittymä ei tule olemaan valmis 6/2026, ja tätä varten on jo aiemmin varauduttu suunnittelemaan ns. väliaikaisratkaisu, jotta saadaan manuaalisesti lisättyä biometriatiedostot ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Kehitystyö väliaikaisratkaisulle alkaa nyt täydellä teholla, kun varmistui,

että olemassa olevaan liittymään ei olla näillä näkymin tekemässä muutoksia. Asetuksen vaatimia tietoja välittävää liittymää aletaan kehittää heti, kun kolmannen osapuolen määrittelytyö sen mahdollistaa.

Eurodac-asetus tuo merkittäviä muutoksia biometrioihin, niiden käsittelyyn ja näyttämiseen. Asetuksen aiheuttamat muutokset sormenjälkiin saatiin varmistettua myöhään, ennen joulua 2025. Tästä johtuen määrittelytyö asetuksen mukana järjestelmään tuotavalle kasvokuvalle ja sormenjälkien pyörätysjäljille, niiden näyttämislle ja käsittelylle pääsi käyntiin oikeastaan vasta vuoden vaihteen jälkeen. Määrittelytyö on tältä osin vielä kesken, toteutus- ja testaus ei biometrioiden käsittelyn osalta ole vielä käynnistynyt.

Vuoden 2025 osalta liittymä- ja biometriakehittämisen kustannustoteuma sisältyy muun Eurodacin kehitystyön toteumiin vuodelta 2025 ja se osoittautui ennakoitua pienemmäksi. Tämä johtuu siitä, että vuosi 2025 on mennyt pitkälle selvittelyyn ja on odotettu lopullista dokumentaatiota asetuksesta, että kolmannen osapuolen toimittajalta. Kehitys- ja testaustyö vaativat yleensä eniten aikaa ja resursseja, koska nämä työt ajoittuvat vasta vuodelle 2026, osuu suurin osa kustannuksista kuluvalle vuodelle. Tämän myötä osa alun perin vuodelle 2025 suunnitellusta kehitystyön kustannusarvioista siirtyi vuoteen 2026.

Liittymä- ja biometriakehittämiseen liittyvien kustannusarvioiden ennakoidaan kasvavan. Syynä kustannusarvioiden kasvuun on havaitut tarvittavat muutokset ja lisävaatimukset. Tämän hetken tietojen perusteella kustannusarvioiden kasvua arvioidaan olevan vuoden 2026 osalta arviolta noin 1,5M euroa, vuoden 2027 osalta arviolta noin 1,5M euroa ja vuoden 2028 osalta arviolta 0,5M euroa. On huomioitava, että Maahanmuuttovirastosta riippumattomat muutokset, kuten esim. muutokset kolmansien osapuolten aikatauluissa, teknisissä määrityksissä tai vaatimuksissa, voivat vielä myös vaikuttaa suoraan lopullisiin toteutuskustannuksiin ja kehitystyön ajoitukseen.

Vastaanoton järjestelmäkehitys

Paktin voimaantulo vaatii uusien toiminnallisuuksien tekemisen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään sekä myöhemmässä vaiheessa Vasta-sovellukseen (Vastaanoton asiakastietosovellus). Vuoden 2026 aikana on mahdollista rakentaa vain vähimmäisvaatimukset täyttävä versio Vasta-sovelluksesta, eikä kaikkia paktin vaatimia toiminnallisuuksia saada tehtyä haluttuun tavoiteaikaan mennessä. Tämä tarkoittaa, että osa prosesseista joudutaan toteuttamaan vaihtoehtoisilla ratkaisuilla esimerkiksi manuaalisella seurannalla. Vuosien 2027-2029 aikana Vasta-sovellusta on tarkoitus kehittää vastaamaan paremmin vastaanoton tarpeita mahdollistaen sujuvamman ja tehokkaamman vastaanotto prosessit.

Järjestelmäkehityksessä huomioidaan asiankäsittelyjärjestelmän tavoitearkkitehtuuri, eri käyttäjäryhmien tarvitsemat toiminnot ja tiedonjako sovellusten välillä. Vastaanoton järjestelmäkehityksen arvioidut kustannukset noin 5 600 000 euroa jakautuen seuraavasti; vuonna 2026 500 000 euroa, 2027 1 700 000 euroa, 2028 1 700 000 euroa ja vuonna 2029 1 700 000 euroa. Järjestelmän ylläpitokustannukset arvioidaan olevan 350 000 euroa vuosittain alkaen vuodesta 2027.

Seulonta-asetuksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset

Seulonta-asetuksen toimeenpano edellyttää ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään muutoksia, joilla kehitetään uusi asiaprosessi ja vaatimusten mukaiset toiminnallisuudet ja toimenpiteet sekä varmistetaan turvapaikkaprosessin alkuvaiheen ja muiden riippuvien prosessien tarvitsemien tietojen katkeamaton kulku eri viranomaisten ja asiaprosessien välillä. Tietojärjestelmäkehityksen tavoitteena on varmistaa, että seulonta-asetuksen vaatimat tiedot ja hakemuksen oikeaan menettelyyn ohjaamiseksi tarvittavat tiedot tallentuvat järjestelmään ja ovat reaaliaikaisesti hyödynnettävissä tutkinnan ja päätöksenteon tueksi asetuksen vaatimusten mukaan. Kehitystyöllä mahdollistetaan sujuvampi tiedonkulku viranomaisten välillä ja prosessien välillä sekä parannetaan kykyä seurata menettelyiden tilannetta ja kokonaiskuvaa.

Kustannusarviot seulonta-asetuksen tietojärjestelmien osalta perustuvat nykyhetken tietoon ja ne tarkentuvat vielä kehitystyön edetessä. Monien kokonaisuuksien määrittelytyö on yhä eri vaiheissa kesken, ja teknisten suunnitelmien täsmentyessä on mahdollista, että tunnistetaan uusia, monimutkaisia muutostarpeita tai uusia vaatimuksia. Kehitystyöhön liittyy riippuvuuksia kolmansien osapuolten paktivalmisteluun sekä muuhun paktin kehitystyöhön kuten esim. Eurodac-asetuksen vaatimusten toteutukseen, joiden eteneminen voi vaikuttaa myös seulonta-asetuksen toteutuksen etenemiseen, sekä mahdollisesti myös laajuuteen ja kustannusarvioihin.

Vuoden 2025 osalta seulontaan liittyvä kustannustoteuma on ollut ennakoitua pienempi, arviolta 29 000 euroa. Tämä johtuu toimintojen toteutuksessa hyödynnetyistä kevyemmistä ratkaisuksista sekä siitä, että osa suunnitellusta kehitystyöstä on siirtynyt toteutettavaksi vuodelle 2026. Kertaluonteiset tietojärjestelmäkehityksen kustannukset on arvioitu jakautuvan siten, että vuonna 2026 ne ovat arviolta 700 000 euroa ja vuonna 2027 arviolta 31 000 euroa. Kehitystyön kustannukset ovat osa Menettelyyn pääsy -hanketta.

Menettelyasetuksen edellyttämä menettelyyn pääsyn tietojärjestelmäkehitys

Kansainvälisen suojelun menettelyyn liittyvän tietojärjestelmäkehityksen tavoitteena on varmistaa, että ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä tukee hakemusten tekemistä, rekisteröintiä ja jättämistä Paktin uusien vaatimusten mukaisesti. Kehitystyöllä varmistetaan, että kansainvälisen

suojelun prosessin alkuvaiheessa tarvittavat tiedot saadaan tallennettua järjestelmään siten, että ne muodostavat luotettavan tietopohjan jatkokäsittelyä varten. Tällä kehityskokonaisuudella mahdollistetaan prosessin alkuvaiheen toimenpiteiden dokumentointi ja tiedon välittyminen viranomaisten välillä, mikä on edellytyksenä menettelyyn ohjaamisen vaiheille.

Tämä kehitystyö keskittyy nimenomaan prosessin alkupään vaatimusten toteutukseen. Kehitystyö on kytköksissä käynnissä oleviin muihin Paktin edellyttämiin järjestelmämuutoksiin sekä laajempaan arkkitehtuuri uudistukseen. Järjestelmäkehitys toteutetaan tavoitearkkitehtuurin mukaisesti siten, että samalla uudistetaan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän vanhentuneita toimintoja ja hyödynnetään konfiguroitavia toimintoja, jotta muutokset ja jatkokehitys on kustannustehokkaampaa. Kehitystyön monimutkaisuutta lisäävät lukuisat riippuvuudet järjestelmän muihin osiin sekä tarve sovittaa uudet tietosisällöt yhteen olemassa olevan järjestelmärakenteen kanssa. Kustannusarviot perustuvat nykyhetken tietoon ja ne tarkentuvat sitä mukaan, kun eri kehityskohteiden määrittely- ja kehitystyöt etenevät.

Vuoden 2025 osalta menettelyyn pääsyn kehittämisen kustannustoteuma on ollut ennakoitua pienempi, arviolta 99 000 euroa. Alhaisempi toteuma johtuu siitä, että kehitystyössä on voitu hyödyntää konfiguroitavia toimintoja, ja osa laajemmista kokonaisuuksista on siirtynyt toteutettavaksi vuodelle 2026. Kertaluonteiset tietojärjestelmäkehityksen kustannukset on arvioitu jakautuvan siten, että vuonna 2026 ne ovat arviolta 900 000,00 euroa ja vuonna 2027 arviolta 91 000 euroa. Kehitystyön kustannukset ovat osa Menettelyyn pääsy -hanketta.

Hallinta-asetuksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset

Hankkeen päämääränä on mahdollistaa hallinta-asetuksen täysimääräinen noudattaminen rakentamalla digitaalista asiankäsittelyä ja automaatiota hyödyntävä prosessi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, eli että järjestelmä mahdollistaa hallinta-asetuksen ja vastuunmäärittämisen mukaiset toiminnot, uusien määräaikojen laskemisen sekä osa-automaation hyödyntämisen.

Hankkeella varmistetaan, että ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä mahdollistaa hallinta-asetuksen ja vastuunmäärittämisen mukaiset toiminnot, mikä edellyttää laajaa järjestelmäkehitystä muun muassa prosessitoimenpiteiden, lomakkeiden, määräaikojen laskennan, työohjauksen, osa-automaation, siirtoprosessien, turvallisuustarkastuspyyntöjen ja vastaanottopalveluiden rajoitusten osalta; kehityksen tuloksena järjestelmässä voidaan käsitellä hakemukset oikeissa menettelyissä, hyödyntää rakenteista puhuttelutietoa, tuottaa luotettavaa tietoa käsittelyajoista, käsitellä sisäisiä siirtoja myös massoittain sekä tehostaa päätöksentekoa osa-automaation avulla, mikä parantaa prosessin sujuvuutta ja mahdollistaa määräaikojen noudattamisen, ja lisäksi järjestelmä tukee vastuunmäärittämisasioiden linkittämistä muihin asioihin sekä vastaanottopalveluiden

rajoittamiseen liittyviä toimia. Hankkeeseen sisältyy myös tavoitteena oleva uuden toimintamallin ja järjestelmän käytön koulutus.

Järjestelmäkehitys toteutetaan tavoitearkkitehtuurin mukaisesti siten, että samalla uudistetaan vanhentuneita toimintoja ja hyödynnetään konfiguroitavia toimintoja, jotta muutokset ja jatkokehitys on kustannustehokkaampaa.

Järjestelmäkehityksen kustannukset vuodelta 2025 olivat 226 057 euroa, 20206 arviolta 1 203 503 euroa ja 2027 arviolta 75 240 euroa. Kehitystyön kustannukset ovat osa Digitaalinen vastuu ja yhteisvastuu -hanketta.

Hallinta-asetuksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset

Hankkeen päämääränä on mahdollistaa hallinta-asetuksen täysimääräinen noudattaminen rakentamalla digitaalista asiankäsittelyä ja automaatiota hyödyntävä prosessi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään, eli että järjestelmä mahdollistaa hallinta-asetuksen ja vastuunmäärittämisen mukaiset toiminnot, uusien määräaikojen laskemisen sekä osa-automaation hyödyntämisen.

Hankkeella varmistetaan, että ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä mahdollistaa hallinta-asetuksen ja vastuunmäärittämisen mukaiset toiminnot, mikä edellyttää laajaa järjestelmäkehitystä muun muassa prosessitoimenpiteiden, lomakkeiden, määräaikojen laskennan, työnohjauksen, osa-automaation, siirtoprosessien, turvallisuustarkastuspyyntöjen ja vastaanottopalveluiden rajoitusten osalta; kehityksen tuloksena järjestelmässä voidaan käsitellä hakemukset oikeissa menettelyissä, hyödyntää rakenteista puhuttelutietoa, tuottaa luotettavaa tietoa käsittelyajoista, käsitellä sisäisiä siirtoja myös massoitain sekä tehostaa päätöksentekoa osa-automaation avulla, mikä parantaa prosessin sujuvuutta ja mahdollistaa määräaikojen noudattamisen, ja lisäksi järjestelmä tukee vastuunmäärittämisasioiden linkittämistä muihin asioihin sekä vastaanottopalveluiden rajoittamiseen liittyviä toimia. Hankkeeseen sisältyy myös tavoitteena oleva uuden toimintamallin ja järjestelmän käytön koulutus.

Järjestelmäkehitys toteutetaan tavoitearkkitehtuurin mukaisesti siten, että samalla uudistetaan vanhentuneita toimintoja ja hyödynnetään konfiguroitavia toimintoja, jotta muutokset ja jatkokehitys on kustannustehokkaampaa.

Järjestelmäkehityksen kustannukset vuodelta 2025 olivat 226 057 euroa, 20206 arviolta 1 203 503 ja 2027 arviolta 75 240 euroa. Kehitystyön kustannukset ovat osa Digitaalinen vastuu ja yhteisvastuu - hanketta.

Vastuunmäärittämisessä käytettävien lomakkeiden integroiminen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään

Paktin edellyttämän tietojärjestelmäkehityksen edetessä on tunnistettu uusi tarve digitalisoida ja liittää vastuunmäärittämis- ja siirtomenettelyissä menettelyissä käytettäviä lomakkeita suoraan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Tämä on välttämätöntä, jotta vältetään manuaalinen päällekkäinen työ ja varmistetaan, että viranomaiset pysyvät paktin asettamissa tiukoissa määräajoissa.

Alustava kustannusarvio on tehty vastuunmäärittämisprosessin kolmen keskeisen lomakkeen vaatimusten pohjalta. Koska vastaavat tarpeet koskevat myös kolme muuta siirtomenettelyiden lomaketta, olisi nämä kuusi lomaketta tarkoituksenmukaista toteuttaa yhtenä kokonaisuutena. Samanaikaisen toteutuksen arvioidaan mahdollistavan säästöjä, kun vältetään päällekkäisiltä kehityskustannuksilta. Kustannusvaikutuksiksi arvioidaan tässä vaiheessa noin 3,0 miljoonaa euroa. Kustannusarvio on suuntaa antava. Kehitystyön on arvioitu alustavasti ajoittuvan todennäköisimmin vuodelle 2027. Aikataulutus riippuu muusta Pakti kehityksestä sekä myös rahoitushauista.

Asiakkaille tiedon antamiseen ja muuhun asiakasohjaukseen

TAS-hankkeessa vahvistetaan kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden tiedonsaantioikeuksia. Pakti edellyttää, että jäsenvaltiot antavat asiakkaille tietoa kansainvälisen suojelun menettelyn ja vastaanottopalvelujen eri vaiheissa, ja että kansainvälistä suojelua hakevat saavat tietoa oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan oikea-aikaisesti kaikissa menettelyiden vaiheissa.

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään on toteutettu toiminnallisuudet, joiden avulla asiakkaita voidaan tiedottaa prosessin eri vaiheissa oikea-aikaisesti ja asiakkaan ymmärtämällä kielellä mahdollisimman sähköisesti, automaattisesti ja kustannustehokkaasti sekä varmistua viranomaistoimijoiden kesken siitä, että asiakkaat ovat saaneet tiedot; tähän kokonaisuuteen sisältyy sähköisen asiointialustan käyttöönottoa koskeva selvitysraportti ja jatkotoimisuunnitelma, tiedonantoa viranomaisten välillä sujuvoittavat järjestelmäratkaisut ja automatiikkaa hyödyntävä prosessi, viranomaisille järjestetyt koulutukset ja ohjeistus heidän vastuidensa ja tehtäviensä selkeyttämiseksi sekä kansallisesti valmistellut ja tarvittaville kielille käännetty kansalliset ja EUAA:n tuottamat asiakasmateriaalit.

Tietojärjestelmäkehityksen kustannukset vuodelle 2025 olivat 18 407 euroa ja vuodelle 2026 arviolta 839 800 EUROA. Kehitystyön kustannukset ovat osa Tiedon antamisen sujuvoittaminen -hanketta.

Kansainvälisen suojelun menettely (TEHO)

Maaliskuun 2026 hakukierrokselle suunniteltu haettavaksi "TEHO" hanketta 2026-2029. Hankkeella parannetaan kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyn tehokkuutta ja sujuvuutta, ja sitä kautta erilaisiin käsittelyn lisääntyviin ja muuttuviin määräaikoihin pääsemistä, kehittämällä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmää siten, että käsittelyssä tarvittavat tiedot ovat nopeasti ja ketterästi saatavilla, keskeiset käsittelytoimenpiteet ovat tiedon esitöiden ja automaation tukemana sujuvia, työnhallinta parempaa ja tiedonjako viivytyksettä. Hankkeella varmistetaan toimintojen skaalautuvuus ja tuotantovarmuus jatkossa.

Hankkeessa toteutettava laajuus liittyy vahvasti kansainvälisen suojelun menettelyn vaatimuksiin ja sisältää riippuvuuksia tai yhteistä hyötyä toimeenpanna useita eri paktiin kuuluvien asetusten vaatimuksia.

Toimintoja kehitettäessä huomioidaan asiankäsittelyjärjestelmän tavoitearkkitehtuuri ja uudistustarpeet, jotta vältetään teknisen velan muodostuminen ja mahdollistetaan toimintojen helpompi muokattavuus jatkossa. Hankkeen yhteydessä toteutetaan tarvittavat tekniset mahdollistajat konfiguroinneille ja uusille käsittelynäkymille, sekä uudistetaan vanhentuneita toimintoja ja tietorakenteita vastaamaan prosessin tarpeita.

Hankkeen järjestelmäkehityskustannusten on arvioitu olevan noin 5M euroa. Kustannusten arvioidaan jakautuvat ajallisesti seuraavasti: 2026 arviolta 900 000 euroa, 2027 arviolta 1 700 000,00 euroa, 2028 arviolta 1 700 000,00 euroa ja 2029 arviolta 700 000,00 euroa.

Horisontaaliset näkökohdat: useaan rakenneosaan liittyvä arkkitehtuuriuudistus

Pakti lisää uusia tehtäviä Maahanmuuttoviraston ja muiden viranomaisten toimintaan, joka puolestaan näkyy uusien toimintojen tarpeena ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä sekä uusina komponentteina, kuten Eurodacin kansallinen yhteyspiste. Näiden toiminnallisuuden

toteutus tehdään arkkitehtuuria uudistaen, jotta toteutus tehdään modulaarisena, mahdollisimman pitkälle automatisoituna sekä kustannustehokkaasti.

Paktin kehitystyön yhteydessä päivitetään ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän vanhentuneita toimintoja, hyödynnetään uusien toimintojen kehityksessä modulaarisen tavoitearkkitehtuurin mukaisia ratkaisuja ja mahdollistetaan toimintojen helpompi ylläpidettävyys, skaalautuminen ja hyödyntäminen jatkokehityksessä. Konfiguroitavuus ja modulaarisuus tulee vähentämään toimintojen jatkokehityksen ja ylläpidon kustannuksia, sillä nykyisen suuren ja paljon riippuvuuksia sisältävän järjestelmän kustannukset ovat suuret.

Uudet liittymät, kansallinen yhteyspiste ja toiminnot vaativat kuitenkin ylläpitoa ja kustannukset tulevat nousemaan tämän osalta. Kokonaisuudessa kustannukset tulevat luultavimmin kasvamaan uusien prosessivaiheiden, toimintojen ja laajempien tiedonvaihdotarpeiden myötä. Paktin yhteisten aikatauluvelvoitteiden vuoksi joudutaan tekemään myös korvaavia tilapäisiä ratkaisuja, joita jatkokehitetään myöhemmissä vaiheissa. Teknisen velan purkamista ja tuottavuutta lisääviä toimintoja ei pystytä aikataulupaineiden vuoksi toteuttamaan täysimääräisesti kerralla, ja kehitystyö jatkuu tulevana vuosina.

Paktin yhteydessä Maahanmuuttovirastolle siirtyy Eurodac-rekisterinpitäjäyys ja tätä varten rakennetaan kansallinen yhteyspiste. Ylläpidon osalta kokonaisuus tulee vaatimaan budjettien lisäystä kokonaisuuden ollessa uusi ja lisäävän ylläpidettävää mm. infrastruktuurin, komponenttien, liittymien ja sidosryhmäyhteistyön muodossa.

Eurodac vaatii uusia liittymiä ja biometrian käsittelyä entistä laajemmin ja uudella tavalla. Tämä vaatii liittymiä EU-järjestelmiin sekä kansallisiin järjestelmiin. Näiden lisäksi vaaditaan muutoksia olemassa oleviin liittymiin uusien EU-vaatimusten vuoksi. Uudet liittymät lisäävät ylläpitotyön tarvetta. Uusien liittymien yhteydessä hyödynnetään soveltuvien osien rakenteilla olevaa yhteiskäyttöistä rajapintaa ulkoisiin järjestelmiin.

Paktissa uudistetaan projekteihin linkittyviä toiminnallisuuksia tavoiteaikataulujen mukaisesti. Aluksi toteutetaan välttämättömät kehityskohteet, joita myöhemmissä vaiheissa voidaan täydentää ja laajentaa.

Tavoitearkkitehtuuri, kuten eri käyttäjäryhmille rakennettavat toiminnot ja sovellukset, vanhentuneiden toimintojen uudistukset ja teknisen velan purkaminen on tarpeen huomioida kaikissa kehityshankkeissa. Arkkitehtuuria uudistetaan eri osa-alueilla vaihteittain. Järjestelmässä on edelleen paljon vanhoja osia, joita uudistetaan samalla kun toimintoihin on tarve tehdä muita muutoksia.

Hankkeiden yhteydessä ja näiden lisäksi toteutetaan tavoitearkkitehtuurin teknisiä mahdollistajia, jotta voidaan purkaa riippuvuuksia hankalasti ylläpidettäviin vanhoihin rakenteisiin ja luoda uudet toiminnot helpommin muokattaviksi. Ilman uudistuksia ja mahdollistajia Paktin toiminnot jouduttaisiin kehittämään vanhan arkkitehtuurin päälle sekä tekemään suuritöisiä muutoksia toimintoihin, jotka ovat jo elinkaarensa lopussa. Kehityksellä mahdollistetaan toimintavarmuus ja valmius muutoksiin jatkossa.

Edellä mainittujen hankkeiden lisäksi järjestelmäkehityksen kustannuksiksi arvioidaan noin 2M painottuen vuoteen 2025, jolloin kehitystöitä on aloitettu ennen hankkeiden toteutusta.

Tietojärjestelmiin liittyvät henkilöstökustannukset

Vuoden 2025 aikana Pakti- ja Eurodac- hankkeet ovat edenneet suunniteltua hitaammin mm. odotettua hitaamman määrittelyvaiheen ja puuttuneen dokumentaation vuoksi. Tämän vuoksi sekä järjestelmäkehitys- että henkilöstörahoitusta on siirtynyt kaikissa hankkeissa käyttämättömänä vuoden 2026 puolelle. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että suurin osa Paktiin liittyvästä kehitystyöstä arvioidaan voitavan tehdä hankehenkilöstön voimin vuonna 2026. Kehitystyö vaatii kuitenkin näiden lisäksi vuonna 2026 arviolta yhteensä noin 2 henkilötyövuotta sisäisiä resursseja, joille ei ole haettu hankerahoitusta. Vuonna 2027 sisäisten henkilöresurssien osuus on suurempi, koska arvioitu työ Pakti-kokonaisuuden kanssa jatkuu edelleen, mutta hankerahoitus henkilöstöresurssien rahoittamiselle vähenee. Jos Maahanmuuttovirasto hakee lisärahoitusta Paktille uusilla hankkeilla, voi osa näistä kustannuksista siirtyä hankerahoitettavaksi sisäisen rahoituksen sijaan. Vuodesta 2028 alkaen arvioidaan henkilöstökustannusten olevan vähäiset ja toiminnan siirtyvän vähitellen kehittämisestä jatkuvan toiminnan piiriin.

Haahtela Ilkka

Laine Kiia
Maahanmuuttovirasto