

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Seulonta-asetuksen mukaan seulontaan on sisällyttävä alustavia terveys- ja haavoittuvuustarkastuksia, jotta voidaan tunnistaa terveydenhuollon tarpeessa olevat henkilöt sekä henkilöt, jotka mahdollisesti muodostavat uhan kansanterveydelle, ja tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Tarkastusten on helpotettava tällaisten henkilöiden ohjaamista asianmukaiseen menettelyyn.

Alustava haavoittuvuustarkastus on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta yksi seulonnan tärkeimmistä osista. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mielestä esityksessä olisi tarkemmin määritettävä alustavan haavoittuvuustarkastuksen toteuttamistapaa ja tarkennettava asiaa koskevien seulonta-asetuksen säädösten kansallista täytäntöönpanoa. Esitysluonnoksessa ei myöskään tarkenneta kansalaisuudettomuuden selvittämistä osana alustavaa haavoittuvuustarkastusta, vaikka myös kansalaisuudettomuuden selvittäminen kuuluu kyseiseen tarkastukseen (seulonta-asetus, 12(3) art.).

Haavoittuvuustarkastuksen suorittaminen on asetuksen mukaan annettava tähän tarkoitukseen koulutetun seulontaviranomaisten erikoistuneen henkilöstön tehtäväksi. Esitysluonnoksessa todetaan, että rajatarkastusviranomaisten koulutusvaatimuksiin kuuluu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohtaamiseen liittyvää koulutusta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota, että yleinen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten kohtaamiseen liittyvä koulutus ei riitä täyttämään seulonta-asetuksessa asetettua ”haavoittuvuusarviointia varten koulutetun erikoistuneen henkilöstön” edellytystä. Lisäksi on huomioitava, että koulutukset, jotka liittyvät muun muassa rajavartiolain 16 §:n ja turvapaikan hakemista rajoittavan poikkeuslain soveltamistilanteisiin, koskevat erityisen haavoittuvaa asemaa, jonka soveltamiskynnys poikkeaa yleisestä haavoittuvuusarvioinnista.

Haavoittuvuusarvioinnin ja sitä koskevan koulutuksen järjestämistä koskevissa ratkaisuisa on pyrittävä täysimääräisesti kohdehenkilöiden yhdenvertaisen kohtelun toteutumiseen ja yhdenvertaisuuslain yhdenvertaisuuden edistämismääräyksen (YVL 5 §) toimeenpanoon.

Viranomaiset ja tehtävien jako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

Ulkomaalaislakiin ehdotettavan 16 d §:n 2 momentin mukaan seulottava henkilö olisi velvollinen seulontamenettelyn ajan oleskelemaan seulontaviranomaisen hänelle osoittamassa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa. Esitysluonnoksen mukaan "[s]eulontamenettelyn lyhyestä kestosta rajamenettelyyn verrattuna johtuisi, että seulottavalla henkilöllä ei olisi rajamenettelyn kaltaista oikeutta hakea poistumislupaa seulontamajoituspaikasta henkilökohtaisen syyn vuoksi." Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että myös lyhytaikaisessa seulontamenettelyssä voi olla tarpeen mahdollistaa poikkeaminen läsnäolovelvollisuudesta. Tällaisissa tilanteissa voi olla syytä mahdollistaa henkilökohtaisista perustelluista syistä seulontapaikasta tai seulontamajoituspaikasta poistuminen.

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

EU:n maahanmuuttopaketti uudistaa laaja-alaisesti turvapaikkasääntelyä. Paktilla muun muassa otetaan käyttöön täysin uusi seulontamenettely, minkä lisäksi rajamenettely muutetaan pakolliseksi ja sen käyttöä laajennetaan. Uusilla ja laajennetuilla menettelyillä on merkittäviä vaikutuksia turvapaikanhakijoiden asemaan. Ne sisältävät myös merkittäviä perusoikeusriskejä. Menettelyt ovat hyvin nopeita, jolloin virheiden mahdollisuus kasvaa. Menettelyt koskevat hyvin merkityksellisiä perusoikeuskysymyksiä kuten ehdotonta palautuskieltoa, jolloin virheillä voi olla kohtalokkaita seurauksia. Lisäksi osa menettelyistä, kuten seulontamenettely, ei lähtökohtaisesti sisällä tai pääty valituskelpoiseen hallintopäätökseen, mikä entisestään lisää riskejä siitä, ettei virheitä saada korjattua.

Näistä syistä Pakti sisältääkin perusoikeuksien seurantamekanismin, joka seuraa oikeuksien toteutumista seulonta- ja rajamenettelyissä. Seurantatehtävän taustalla on tavoite varmistaa, että EU:n perusoikeuskirjaa ja muita kansainvälisiä velvoitteita noudatetaan täysimääräisesti (ks. seulonta-asetusehdotusta koskeva komission perustelumuuksio). Lisäksi tavoitteena on lisätä läpinäkyvyyttä ja vastuunkantoa (accountability) (EU:n maahanmuuttosääntelyn muutoksen perustelumuuksio).

EU-sääntelyn edellyttämässä seurannassa on kyse uudesta mekanismista. Aiemmin EU-oikeus on edellyttänyt riippumatonta monitorointia ainoastaan maastapoistamisen täytäntöönpanossa. Suomessa tämä tehtävä on säädetty yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi.

Seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan mukaan seurantamekanismilla seurataan, noudatetaanko seulonta- ja rajamenettelyiden aikana unionin ja kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien perusoikeuskirja, erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyn, palauttamiskiellon periaatteen, lapsen edun ja säilöönottoa koskevien asiaankuuluvien sääntöjen, myös kansallisen lainsäädännön asiaankuuluvien säilöönottoa koskevien sääntöjen, osalta.

Artiklan B-alakohdan mukaan mekanismilla varmistetaan, että perustellut väitteet perusoikeuksien kunnioittamatta jättämisestä kaikissa seulongtaan liittyvissä asiaankuuluvissa toimituksissa käsitellään tuloksellisesti ja ilman aiheetonta viivytystä, käynnistetään tarvittaessa tutkinta tällaisista väitteistä ja seurataan tällaisen tutkinnan edistymistä.

Menettelyasetuksen 43(4) mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä asetuksen (EU) 2024/1356 10 artiklassa vahvistetut kriteerit täyttävästä perusoikeuksia koskevan mekanismin seurannasta suhteessa rajamenettelyyn, sanotun kuitenkin rajoittamatta EU:n turvapaikkavirastosta annetun asetuksen (EU) 2021/2303 14 artiklassa säädetyn seurantamekanismin soveltamista ja sitä täydentäen.

Seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan ja menettelyasetuksen 43(4) artiklan mukaisen seurantamekanismin tehtäviä ollaan hallituksen esitysluonnoksessa esittämässä yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää mahdollisena tehtävän lisäämistä valtuutetun olemassa olevien toimivaltuuksien rinnalle. Tämä edellyttää sitä, että tehtävän tehokasta ja vaikuttavaa toteutusta varten on säädetty riittävästä toimivaltuuksista sekä turvattu riittävät resurssit.

UUTTA SEURANTATEHTÄVÄÄ EI OLE MAHDOLLISTA OTTAA VASTAAN RIITTÄMÄTTÖMIN RESURSSEIN

Valtuutettu on esitysluonnoksen valmistelussa esittänyt arvion tehtävän edellyttämistä resursseista ja niiden perusteista. Sen mukaan tehtävä edellyttää noin viiden henkilötövuoden resursointia sekä 50.000 euron vuotuista toimintamäärärahaa. Hallituksen esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin mukaan kuitenkin "[t]ehtävän on arvioitu edellyttävän käynnistämävaiheessa vuoden 2026 alusta lähtien yhden henkilötövuoden resursointia." Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei se voi ottaa tehtävää vastuulleen, ellei siihen osoiteta riittäviä resursseja.

Seulonta-asetuksen 10 artiklan 4. kohta velvoittaa suoraan jäsenvaltioita tarjoamaan riippumattomalle seurantamekanismille riittävät taloudelliset resurssit. Komission täytäntöönpanosuunnitelman mukaan "[j]äsenvaltioiden on varmistettava, että riippumattomalla perusoikeuksien seurantamekanismilla on riittävä kapasiteetti ja asianmukaiset taloudelliset resurssit tehtäviensä hoitamiseksi, mukaan lukien asiaan liittyvien kumppanuuksien, riittävän ja pätevän henkilöstön, hallinnollisten järjestelyjen ja toimintakustannusten kattamisen suunnittelu ja toteuttaminen."

Euroopan unionin direktiivi 2024/1499 tasa-arvoelinten asemaa koskevista normeista on tullut voimaan kesäkuussa 2024. Sen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tasa-arvoelimillä kuten yhdenvertaisuusvaltuutetulla on käytettävissään tehtävien edellyttämät taloudelliset resurssit. Kohdan 21 mukaan erityisesti säädettäessä uusia tehtäviä on varmistuttava resurssien riittävyydestä.

EU-sääntelyn soveltamisen täytäntöönpanon on oltava aitoa ja tosiasiallista, ei ainoastaan muodollista. Mikäli monitorointitehtävä resursoidaan siten, ettei sitä käytännössä ole mahdollista toteuttaa, on kyse vain muodollisesta täytäntöönpanosta, joka ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia. Monitoroinnin on oltava myös käytännössä mahdollista ja tosiasiallisesti riittävästi resursoitua EU-oikeuden nojalla. Mikäli tehtävä osoitetaan valtuutetulle ilman riittäviä resursseja, tulee valtuutettu ilmaisemaan komissiolle, ettei Suomi täytä asetuksen ja direktiivin vaatimuksia vaan asiassa tulisi käynnistää rikkomusmenettely Suomea vastaan.

Paktin mukaiset yhdenvertaisuusvaltuutetulle esitettävät seurantatehtävät ovat laajat, muun muassa kohdistuen erittäin laajasti eri perusoikeuksien toteutumiseen. Tehtävän luonne edellyttää

riittävää henkilöstöä, joka voi toteuttaa tiedonkeruuta, analyysia, tarkastuksia, rakenteellista edistämistyötä, kansallisen tilanteen peilaamista kansainvälisiin velvoitteisiin ja oikeuskäytäntöön sekä tiivistä yhteydenpitoa eri perusoikeustoimijoiden ja toimeenpanevien viranomaisten kanssa. Tarkastusten toteuttaminen on erityisesti resurssi-intensiivistä huomioiden tarkastusten kohteiden sijainnit ja etäisyydet toisistaan. Valtuutetun toimisto sijaitsee Helsingissä.

Suomessa hallintovaliokunta käsitteli seulonta-asetusehdotusta silloisen puheenjohtaja Riikka Purran johdolla vuonna 2021. Valiokunta totesi, että ”ottaen huomioon, ettei seulontamenettelyssä tehdyistä ratkaisuista saa hakea erikseen muutosta, valiokunta pitää perusteltuna, että säädösehdotus velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan tehtävän edellyttämällä tavalla resursoidun riippumattoman valvontaelimen.” (HaVL 9/2021 vp.)

Seulonta-asetusta koskevassa komission selitysmuistiossa kiinnitetään huomiota siihen, että seurantatehtävän perustaminen edellyttää erityisesti ensimmäisinä toimintavuosina lisääntyvää resursointia, ja että tämä korostuu etulinjan jäsenvaltioissa, käytännössä siis valtioissa, joilla on EU:n ulkorajaa. Suomella on noin 1300 kilometriä EU:n ulkorajaa.

Uusi seurantatehtävä tulisi yhdenvertaisuusvaltuutetun nykyisten yhdenvertaisuuden edistämisen ja syrjintään puuttumisen, ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien seurantaa ja edistämistä, maasta poistamisen täytäntöönpanon valvontaa sekä ihmiskaupparaportointia ja naisiin kohdistuvan väkivallan raportointia koskevien tehtävien rinnalle. Näistä tehtävistä ei ole irrotettavissa resursseja uuden seurantatehtävän hoitamiseen. On otettava huomioon, että samanaikaisesti Paktin täytäntöönpanon kanssa on myös palautusten täytäntöönpanoa tehostettu ja palautusmäärät Suomessa kasvaneet. Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutetulle tulleet syrjintäyhteydenotot ovat yli kaksinkertaistuneet viidessä vuodessa samalla, kun resurssit eivät ole vastaavissa määrin lisääntyneet. Uudesta perusoikeuksien seurantatehtävästä säädettäessä on varmistettava, että valtuutettu pystyy suorittamaan tehtävänsä sen vaikuttamatta kielteisesti valtuutetun muiden tehtävien hoitamiseen, asetuksen edellyttämällä tavalla ja asetuksen mukaisesti riittävästi resursoituna.

Valtuutettu on arvioinut, että tehtävä edellyttäisi noin viiden henkilötyövuoden resursseja. Vuoden 2026 osalta tarvittava resurssi voisi kuitenkin olla pienempi, koska tehtävä voidaan määritellä alkamaan vasta vuoden puolivälissä. Näin tehtävä voidaan vuonna 2026 käynnistää 2 henkilötyövuoden resurssilla. Tämä kuitenkin edellyttää, että hallituksen esitykseen kirjataan vuodesta 2027 alkaen riittävät resurssit.

Henkilöresurssien lisäksi tehtävä edellyttää riittävää toimintamäärärahaa muun muassa tarkastusten toteutusta, tulkkauksia ja hallinnollisia kuluja. Vuosittaisen toimintamäärärahan tarve on yhdenvertaisuusvaltuutetun arvion mukaan noin 50.000 euroa. Valtuutettu pitää tarpeellisenä, että toimintamääräraha huomioidaan taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Toimintamääräraha on välttämätön muun muassa tarkastusten toteutumiseksi.

Valtuutettu kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysluonnoksessa perusoikeuksien seurantamekanismin todetaan parantavan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista seulottavien henkilöiden ja kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten osalta. Valtuutettu korostaa, että tällaiset mahdolliset perusoikeusvaikutukset eivät toteudu, mikäli toimijalla ei ole tarvittavia resursseja toteuttaakseen tehtävää asianmukaisesti.

UUDEN SEURANTATEHTÄVÄN TOIMIVALTUUKSIEN ON MAHDOLLISTETTAVA TEHOKAS JA VAIKUTTAVA SEURANTATYÖ

Seulonta-asetuksen 10(2) artiklan A-alakohdan seurantatehtävän osalta valtuutettu on pitänyt tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tehokas seurantamekanismi olisi riittävien resurssien lisäksi toimintatavoiltaan ketterä ja toimivaltuuksiltaan etenkin rakenteisiin tehokkaasti vaikuttava. Valtuutettu katsoo, että esitysluonnoksen muotoilut ovat monilta osin riittäviä mahdollistamaan toimiva ja tehokas seurantatyö. Joiltain osin valtuutettu toistaa alustavassa valmistelussa esille nostamia näkemyksiä ja katsoo, että esitykseen tulee tehdä vielä selkiytyksiä tehokkaan seurannan varmistamiseksi.

Mekanismilla tulee olla joustavuus kerätä eri tavoin havaintoja sekä tietokantojen ja asiakirjojen kautta (ns. deskityö) että paikan päällä tehtävin tarkastuksin. Olennaista on kattava tiedonsaantioikeus, oikea-aikainen tiedottaminen erityisesti ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) toiminnallisuuksien avulla, ja oikeus saada selvitys. Lisäksi mekanismi pitää tiiviitä yhteyksiä yllä olennaisten sidosryhmien kanssa. Edellä mainituin keinoin pyritään varmistamaan, että seurantatehtävässä pystytään mahdollisimman laaja-alaisesti havaitsemaan perusoikeuksia koskevia puutteita menettelyissä eri tietolähteitä käyttäen.

Esityksessä ei ole vielä tyydyttävästi turvattu sitä, että valtuutettu käytännössä saisi seurannan edellyttämät tiedot tehokkaalla tavalla. Jatkovalmistelussa on tärkeä varmistaa, että tiedonsaanti on sujuvaa ja yhdenvertaisuusvaltuutetun on mahdollista saada tarpeelliseksi katsomansa tiedot suoraan UMA-järjestelmän kautta. Virkatehtävän hoitamisen edellyttämä tarpeellisen tiedon saanti UMA:sta minimoi yksittäiset, kiireelliset tietopyynnot toiselle viranomaiselle ja tehostaa näin kaikkien viranomaisten toimintaa. Valtuutetun tulee saada suoraan UMA:sta seurantatehtävän kannalta tarpeellinen tieto. Valtuutetun ja toimeenpanevien viranomaisten välisessä vuoropuhelussa ratkaistaan rakenteellisella tasolla, mitkä tiedot ovat ainakin tarpeellisia ja näin ollen sellaisia, että niiden on oltava valtuutetulle näkyvillä UMA-järjestelmän kautta.

Valtuutettu pitää tärkeänä, että ulkomaalaislain 208 §:n muutosta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa tuotaisiin selkeästi edellä todettu lähtökohta esille. Tämä on tärkeää sekä tehokkaan seurantatyön mahdollistamiseksi että kaikkien viranomaisten näkökulmasta ylimääräisen tiedonvälityksestä johtuvan hallinnollisen työn minimoimiseksi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu korostaa, että ollakseen resurssitehokasta ja toimivaa, seuranta ei voi perustua ainoastaan tai pääsääntöisesti tarkastuksille, vaan olennaista on nimenomaan tietojärjestelmien kautta tehtävä asiakirjaseuranta ja analyysi ja näiden pohjalta tehdyt tarpeelliset tarkemmat selvitykset. Tarkastukset kuitenkin myös kuuluvat seulonta-asetuksen mukaisesti perusoikeuksien seurantamekanismin tehtävänänsä. Valtuutettu pitää tärkeänä, että tarkastukset eivät ole hallinnollisesti liian raskaita, jotta niiden toteuttaminen ei muuttuisi käytännössä suhteettoman vaikeaksi ja jotta ne eivät tarpeettomasti lisää seurannan resursointitarvetta. Tämän takia perusteluissa esiin nostetut lähtökohdat siitä, että tarkastuksen tekemiseen ei tarvitsisi soveltaa esimerkiksi tarkastuskertomuksen laadintaa koskevaa hallintolain sääntelyä, ovat valtuutetun näkökulmasta erittäin tärkeitä. Toisaalta valtuutettu katsoisi paremmaksi vaihtoehdoksi, että tarkastuksista ei säädettäisi viittaamalla yhdenvertaisuusvaltuutetusta annetun lain 6 §:ään, sillä nämä tarkastukset koskevat vain yhdenvertaisuuslain valvontaa, vaan että tarpeellinen sääntely seurantatehtävään kuuluvista tarkastuksista sisältyisi ehdotettuun 16 j §:ään.

Seurantamekanismin yhtenä tavoitteena on komission perustelumuiot mukaan ollut läpinäkyvyyden ja vastuunkannon vahvistaminen seulonta- ja rajamenettelyissä. Jotta tämä tavoite voisi toteutua, on mahdollistettava läpinäkyvä ja avoin yhteiskunnallinen keskustelu seulonta- ja rajamenettelyistä. Tämä edellyttää myös toimeenpanevilta viranomaisilta sen tarkastelua, miltä osin

julkisuuslain puitteissa on mahdollista luovuttaa tietoa menettelyistä kansalaisyhteiskunnalle. Avoin vuoropuhelu ja läpinäkyvyys menettelyistä tukee seurantaa ja siihen kuuluvaa tiivistä yhteydenpitoa.

Mikäli seurantatehtävälle turvataan riittävät resurssit ja toimivaltuudet ovat toimivat, katsoo yhdenvertaisuusvaltuutettu voivansa ottaa esitetyn mukaisesti muotoillun A-tehtävän vastaan.

Pakti edellyttää myös seulonta- ja rajamenettelyssä tehtyjen perusteltujen oikeudenloukkauksia koskevien väitteiden asianmukaisen tutkinnan varmistamista riippumattoman toimijan toimesta (seulonta-asetuksen 10(2) artiklan B-alakohta). Tätä tehtävää ei hallituksen esitysluonnoksessa olla osoittamassa yhdenvertaisuusvaltuutetulle, vaan asiasta säädettäisiin viitaten toimeenpanevien viranomaisten kanteluiden käsittelyyn ja hallintolain mukaisiin menettelyihin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitetyn kaltainen muotoilu ei vaikuta riittävältä turvaamaan seulonta-asetuksen mukaiset edellytykset. Esitetty sääntelymalli ei turvaa sitä, että jokin riippumaton toimija vastaisi perusteltujen väitteiden asianmukaisen tutkinnan varmistamisesta. Lisäksi on huomioitava, kuten hallituksen esityksen luonnoksessa tunnistetaan, että "[s]eulonta-asetuksen johdanto-osan mukaan yleinen laillisuusvalvonta ei riitä täyttämään asetuksen vaatimuksia." Kuitenkin luonnoksessa todetaan, että "[o]lisi perusteltua, että perustellut väitteet käsitellään nykyisin voimassa olevien laillisuusvalvonnan rakenteiden kautta."

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, lainvalmistelussa tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, että yhdenvertaisuusvaltuutetulla olisi ollut erityinen tehtävä perusteltujen väitteiden tutkinnan varmistamisesta. Kiireisessä aikataulussa käydyissä neuvotteluissa ei ehditty löytämään sellaista lopputulosta, joka olisi vastannut seulonta-asetuksen vaatimuksia ja ollut valtuutetun käsityksen mukaan riittävän tehokas ja toimiva. Valtuutetulle edellytys B-tehtävän vastaanottamiselle olisi muun muassa se, että valtuutettu saisi ajantasaisen tiedon kaikista perustelluista väitteistä ja niitä koskevista tutkinnoista, ei ainoastaan näiden lopputuloksista. Ajantasainen perusteltu väitteitä koskeva tiedonsaantioikeus mahdollistaisi aidosti väitteiden käsittelyn seurannan. B-tehtävän vastaanottaminen edellyttäisi myös sitä, että lisätehtävä huomioitaisiin resursoinnissa.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

TURVAPAIKKAMENETTELYN LAATU ON TURVATTAVA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu esittää yleisesti huolensa turvapaikkamenettelyn tehostamista ja säästöjä tavoittelevista muutoksista, mikäli muutoksissa ei riittävästi ja asianmukaisesti huomioida muutosten mahdollisia vaikutuksia turvapaikkamenettelyn laatuun.

Esimerkiksi ulkomaalaislakiin vuosina 2015–2019 tehtyjen muutosten yhteisvaikutuksia tarkastelleen VN TEAS-tutkimuksen mukaan "[m]enettelyihin tehdyt perättäiset ja samanaikaiset muutokset,

joiden tavoitteena oli menettelyjen tehostaminen, itse asiassa lisäsivät tarvetta muutoksenhakuun ja uusintahakemusten tekemiseen. Tietyiltä osin lakimuutokset johtivat siten päinvastaisiin tuloksiin, kuin mitä niillä oli tavoiteltu.” (VN TEAS 2021:10). Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu on selvittänyt vuonna 2024 julkaisemassaan selvityksessä uusintahakemuksiin tehtyjen myönteisten päätösten taustoja ja havainnut, että valtaosa vuoteen 2023 sijoittuvalla tarkasteluajanjaksolla myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa saaneista turvapaikanhakijoista oli hakenut ensimmäisen kerran kansainvälistä suojelua vuonna 2015. Ensimmäisiin turvapaikkamenettelyihin liittyvät puutteet olivat paikoin seuranneet hakijoita myöhemmissä menettelyissä. Hakijat olivatkin saaneet myönteisen päätöksen uusintahakemukseensa vasta vuonna 2023, kahdeksan vuotta ensimmäisen hakemuksen jälkeen, vaikka päätöksen perusteena olleet seikat olivat olleet olemassa jo aiemman hakemuksen yhteydessä.

Näin ollen sellaisia uudistuksia, joilla tavoitellaan turvapaikkaprosessin tehostamista huomioimatta tehostamisen vaikutuksia prosessin laatuun ja näin myös valitusten sekä uusintahakemusten määrään ja jotka eivät ole Paktin edellyttämiä, ei tule uudelleen tehdä. Tällaisia ovat muun muassa nyt ehdotettu oikeusavun rajaaminen hallintovaiheessa, valitusaikojen lyhentäminen ja erilaisten nopeiden menettelyiden täysimääräinen käyttöönotto. Valtuutettu vastustaa näitä muutoksia.

Lisäksi uusintahakijoihin kohdistuvia lainsäädäntömuutoksia ei tulisi perustaa oletukseen uusintahakemusten perusteettomuudesta. Tämä koskee muun muassa oikeutta oleskella maassa hallintomenettelyn ajan, maksutonta oikeudellista neuvontaa, vastaanottopalveluiden rajaamista ja nopeampiin menettelyihin ohjaamista. On huomioitava, että tilastojen valossa uusintahakemukset johtavat myös myönteisiin päätöksiin: uusintahakemusselvityksen aikaan myönteisten päätösten osuus oli 41 %, ja vaikka osuus on sittemmin laskenut, on se tällä hetkellä edelleen 25 %. Mikäli turvapaikkamenettelyn laatu heikkenee ja asioiden perusteellinen selvittäminen vaikeutuu, on todennäköistä, että myönteisten uusintahakemusten osuus jälleen tämän seurauksena kasvaa.

HUOLELLISEN HAAVOITTUVUUSARVIOINNIN TOTEUTUMINEN ON VARMISTETTAVA

Haavoittuvuutta selvitetään jatkossa turvapaikkaprosessin alusta lähtien eri tavoin. Parhaimmillaan toimiva haavoittuvuusarviointi auttaa henkilön haavoittuvan aseman ja hänen tarvitsemiensa tukitoimien selvittämistä. Haavoittuvuuden ja siitä johtuvien tarpeiden tunnistaminen jo heti menettelyn alussa on tärkeää. Jotta voidaan turvata, että haavoittuvassa asemassa olevat hakijat saavat tarvitsemansa tuen ja että heidät siirretään pois heille soveltumattomista menettelyistä, on heidät pystyttävä tunnistamaan.

Haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisessa ja heihin kohdistetuissa toimenpiteissä on kyse myös yhdenvertaisuuden toteutumisesta ja yhdenvertaisuuslain noudattamisesta. Tämän takia kaikissa haavoittuvaa asemaa koskevissa ratkaisuissa on huomioitava myös eri syrjintäperusteet, syrjinnän eri muodot sekä yhdenvertaisuuden edistämismuoto. Syrjintäriskiä aiheuttavia sääntelyratkaisuja ja menettelytapoja on siten vältettävä.

Haavoittuvaa asemaa on selvitettävä aktiivisesti jo ennen turvapaikkahakemuksen jättämistä, jotta hakemuksen jättämisen tavassa voidaan huomioida hakijan mahdolliset haavoittuvasta asemasta johtuvat tarpeet. Lisäksi haavoittuvuusarviointiin ja sen saattamiseen päätökseen ennen turvapaikkapuhuttelua on panostettava. Tämä voi olla oleellista turvapaikkapuhuttelussa selville saatavien perusteiden näkökulmasta ja, jotta voidaan varmistaa, että puhuttelun toteuttamistavoissa huomioidaan hakijan mahdolliset haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet. Mikäli oikeusapua hallintovaiheessa esitysluonnoksessa ehdotetusti rajataan, korostuu haavoittuvuusarvioinnin merkitys entisestään, sillä tällöin arvioinnissa tarkastellaan myös

hakijan tarvetta saada oikeudellinen avustaja hallintovaiheessa. Tällöin on myös entistä tärkeämpää, että haavoittuvuudet on havaittu hyvissä ajoin ennen turvapaikkapuhuttelua, jotta hakijalla olisi mahdollisuus tavata avustajaansa ennen puhuttelua ja jotta avustaja voisi osallistua puhutteluun. Lisäksi haavoittuvuuksien havaitseminen aikaisessa vaiheessa hallintovaihetta on tärkeää, jotta hakijat voidaan siirtää mahdollisimman aikaisin pois sellaisista prosesseista, joissa heidän tarpeitaan ei pystytä turvaamaan.

Kun henkilö tunnistetaan haavoittuvassa asemassa olevaksi, on selvitettävä, mitä tukitoimia hän tarvitsee, ja voiko hän saada tarvitsemaansa tukea mahdollisessa rajamenettelyssä tai muun nopeutetun menettelyn aikana. Näiden seikkojen selvittäminen nopeassa rajamenettelyssä tai ilman oikeudellista avustajaa voi olla haastavaa. Jos hakija on tunnistettu haavoittuvassa asemassa olevaksi, ja ei ole täysin selvää, mitä tarkempia tarpeita hänellä tästä johtuen olisi, olisi perus- ja ihmisoikeusmyönteisen laintulkinnan nojalla hakijalle matalalla kynnyksellä turvattavat tarvittavat tukitoimet. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että hakija on siirrettävä hyvin matalalla kynnyksellä pois rajamenettelystä normaaliin turvapaikkaprosessiin, jos hänellä mahdollisesti on erityisiä tuen tarpeita. Samoin hakijalle on hyvin matalalla kynnyksellä haettava ja hallintovaiheessa myönnettävää oikeusapua, mikäli hänen havaitaan olevan haavoittuvassa asemassa. Normaalissa turvapaikkaprosessissa ja hakijan saadessa hallintomenettelyssä oikeusapua, voidaan haavoittuva asema tunnistaa todennäköisemmin ja turvata tuen tarpeet lähtökohtaisesti paremmin.

Vaikka haavoittuvuusarvion toteuttamiseen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa menettelyä on panostettava, on kuitenkin huomioitava, että koska haavoittuvan aseman ilmi tuleminen edellyttää toisinaan aikaa ja luottamuksen pidempiaikaista rakentumista, voi haavoittuvuus ilmetä myös myöhemmissä vaiheissa turvapaikkaprosessia. Epävarmoissa tilanteissa olisi sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa: mikäli on epäselvää, onko hakija haavoittuvassa asemassa tai mitä tarpeita hänellä tarkalleen ottaen on, olisi lähtökohtana esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättämisessä, puhuttelun järjestämisessä tai oikeusapupäätöksissä pidettävä sitä, että hakija on haavoittuvassa asemassa.

Käytännössä haavoittuvan aseman arviointia koskien tulisi huomioida ainakin sekä sosiaali- että terveyspalveluiden huomioida hakijasta. Tästä syystä hakijalle olisi järjestettävä esimerkiksi vastaanottokeskuksen sosiaalityöntekijän ja terveydenhuoltajan kanssa oma moniammatillinen tapaaminen, jonka tarkoituksena olisi selvittää hakijan mahdollista haavoittuvaa asemaa. Kyseinen tapaaminen olisi syytä järjestää mahdollisimman pian ja lähtökohtaisesti jo ennen hakemuksen jättämistä, mutta viimeistään hyvissä ajoin ennen turvapaikkapuhuttelua. Edellä kuvattu järjestelmä voisi edesauttaa sitä, että haavoittuvuutta selvitetäisiin ja arvioitaisiin oikea-aikaisesti ja kattavasti.

Lapsiperheiden kohdalla haavoittuvuusarvioinnissa tulisi huomioida myös se, miten vanhempien haavoittuva asema vaikuttaa lapsiin sekä lapsen edun toteutumiseen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää valitettavana ja yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaamisen kannalta myös ongelmallisena, että haavoittuvan aseman selvittämiseksi ei esitysluonnoksessa esitetä selkeää järjestelmää tai tarkenneta sitä, miten haavoittuvuuden selvittämistä koskevat menettelyasetuksen säädökset pannaan kansallisesti täytäntöön. Koska asian kansalliseen järjestämiseen liittyy myös käytännössä liikkumavaraa, olisi asiaa tarkennettava esityksessä, jotta haavoittuvuuden selvittämiseksi saadaan selkeä, toimiva ja perus- ja ihmisoikeudet käytännössä turvaava järjestelmä. Tarkennukset olisivat tarpeen myös yhdenvertaisuuden turvaamisen ja edistämisen toteutumiseksi.

RAJAMENETTELYÄ KOSKEVAA KANSALLISTA LIKKUMAVARAA TULISI KÄYTTÄÄ PERUSOIKEUSMYÖNTEISESTI

Menettelyasetuksen täytäntöönpanon myötä rajamenettely muuttuu tietyissä tilanteissa pakolliseksi EU:n jäsenmaissa. Menettelyasetus sisältää lisäksi eräitä muita tilanteita, joissa rajamenettely voidaan ottaa käyttöön. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansallisen liikkumavaran käyttämistä siten, että rajamenettely otettaisiin kaikissa mahdollisissa tilanteissa käyttöön. Tämän kuvataan vastaavan myös voimassa olevaa lainsäädäntöä soveltamisalan laajuuden osalta. Kuitenkin tutkimatta jättämistä koskevien muutosehdotusten myötä rajamenettelyn piiriin tulee kaksi uutta soveltamistilannetta, ja myös nopeutettua menettelyä koskevia muotoiluja on laajennettu aiemmasta. Näin ollen rajamenettelyn soveltamisala siis laajenee, mikäli vapaaehtoiset rajamenettelyn soveltamistilanteet otetaan käyttöön.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata rajamenettelyn käyttöä muissa kuin EU-sääntelyn edellyttämässä tilanteissa. Rajamenettely on hyvin nopeassa aikataulussa toteutettava turvapaikkamenettely, jossa kuitenkin hakijoiden oikeusturvan on täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti toteuduttava ja turvapaikkamenettelyn oltava laadukas. Rajamenettelyn nopeus kasvattaa väistämättä riskiä siitä, ettei kaikkia turvapaikkaprosessin kannalta olennaisia tietoja pystytä riittävällä tavalla selvittämään, jolloin myös riski ehdottoman palautuskiellon loukkauksesta kasvaa. Nopea käsittely voi vaarantaa hakijoiden oikeuksien toteutumisen myös, jos hakijoita ei tunnisteta haavoittuvassa asemassa oleviksi, eivätkä he näin ollen saa tarvitsemaansa tukea. Tällöin haavoittuva asema ei tule myöskään huomioiduksi päätöksenteossa.

Rajamenettelyyn joutuvien henkilöiden liikkumisvapautta rajoitetaan merkittävästi, säilöönottoa muistuttavalla tavalla. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä rajanvedossa liikkumisvapauden rajoituksen ja vapaudenriiston välillä tarkastellaan seuraavia seikkoja: 1) hakijan yksilöllinen tilanne ja valinnat; 2) soveltuva kansallinen lainsäädäntö ja sen tarkoitus; 3) ajallinen kesto ottaen huomioon erityisesti tarkoituksen ja hakijan nauttima menettelyllinen suoja; sekä 4) hakijan kokemien tai hänelle asetettujen tosiasiallisten rajoitusten laatu ja määrä. (EIT, Guide on Article 5 of the European Convention on Human Rights: Right to liberty and security, 2022.)

Menettelyn keston osalta on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta totesi vuonna 2024 rajamenettelyä koskevaa esitystä tarkastellessaan, että rajamenettelyssä on kyse liikkumisvapauden rajoituksesta, johon sisältyy erityisesti sen vähäistä pidempi kesto huomioiden eräitä vapaudenmenetystä tosiasiallisesti läheneviä piirteitä (PeL 17/2024 vp.). Nyt tarkasteltavana olevassa esitysluonnoksessa todetaan, että rajamenettelyn enimmäiskesto pitenee 11 viikosta 12 viikkoon. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että liikkumista koskevan perusoikeusrajoituksen kestoa arvioitaessa on huomioitava sekä rajamenettelyn että rajamenettelyn jälkeisen paluumenettelyn yhteenlaskettu kesto, joka on enintään 24 viikkoa tai tietyissä hallinta-asetuksen mukaisissa tilanteissa enintään 28 viikkoa. Näin ollen liikkumisrajoituksen ja vapaudenmenetyksen välistä punnintaa tehtäessä relevantti vertailukohta rajoituksen kokonaispituus (24 tai 28 viikkoa) on yli kaksi kertaa niin pitkä aika kuin voimassa olevassa sääntelyssä (11 viikkoa). Yhdenvertaisuusvaltuutetun käsityksen mukaan esitysluonnoksessa on tältä osin tehty virheellinen arvio siitä, miten paljon rajamenettelyyn liittyvä perus- ja ihmisoikeusrajoituksen kesto pitenee.

Rajamenettelyn kokonaiskeston pitenemistä ei ole riittävästi tarkasteltu perustuslakivaliokunnan määrittämien perusoikeuksien rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp) näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että rajamenettelyn käyttöönoton on oltava välttämätöntä menettelyn tarkoituksen kannalta (PeVL 44/2022 vp). Esitysluonnoksessa ei ole tuotu esiin seikkoja, miksi merkittävästi aiempaa pidemmän

rajamenettelyn ja paluumenettelyn (yhteensä 24 tai hallinta-asetuksen mukaisissa tilanteissa enintään 28 viikkoa) käyttöönotto vapaaehtoisissa tilanteissa olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta välttämätöntä. Ottaen huomioon rajamenettelystä johtuvat merkittävät perusoikeusrajoitukset pitää yhdenvertaisuusvaltuutettu tarpeellisenä, että rajamenettely otettaisiin käyttöön vain pakollisilta osin.

TUTKIMATTA JÄTTÄMISTÄ KOSKEVAT MUUTOKSET

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Suomi ottaa käyttöön kaikki vapaaehtoiset tutkimatta jättämistä koskevat tilanteet menettelyasetuksen 38 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kohdan mukaan määrittävä viranomainen voi arvioida, voidaanko hakemus ottaa tutkittavaksi, ja sillä voi olla kansallisen lainsäädännön perusteella lupa hylätä hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, jos jokin kohdassa mainituista edellytyksistä täyttyy.

Ulkomaalaislakia esitetään muutettavaksi siten, että 103 §:n mukaan sen lisäksi, mitä menettelyasetuksessa säädetään, kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi, jos jokin asetuksen 38 artiklan 1 kohdan edellytyksistä täyttyy. Muotoilu ”hylätään tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi” eroaa nykyisestä muotoilusta ”voidaan jättää tutkimatta”. Sanamuodon muuttamista ei esitysluonnoksessa perustella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että säännöstä ei kirjata ehdottomaan muotoon, jotta tarpeellinen harkintavara säilyy hakijoiden oikeuksien turvaamiseksi. Myös menettelyasetuksen artiklan muotoilun perusteella tällainen väljempi sanamuoto on tarpeen.

Menettelyn alkuvaiheet

Turvapaikkahakemuksen tekemisen, rekisteröimisen ja jättämisen aiempaa selkeämpi erottelu kansallisessa menettelyssä saattaa selkeyttää turvapaikkamenettelyn alkuvaiheita. On myönteistä, että kansallinen lainsäädäntö myös tunnistaa selkeästi turvapaikkahakemuksen tekemisen omana vaiheenaan ja sen, että hakijalla on tästä lähtien turvapaikanhakijan oikeudellinen asema. Tämä merkitsee sitä, että mikäli henkilö esimerkiksi rajalla ilmaisee halunsa hakea kansainvälistä suojelua rajavartijalle, on henkilö tästä hetkestä lähtien turvapaikanhakija. Vaikka näin on jo nyt ollut EU-oikeuden myötä, on asian selkeyttäminen kansallisessa lainsäädännössä lähtökohtaisesti myönteistä.

Hakemuksen jättämisen erottaminen uudeksi vaiheekseen voi parhaimmillaan auttaa hakijan mahdollisen haavoittuvan aseman tunnistamisessa varhaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia ja siten tukea myös turvapaikanhakijoiden yhdenvertaista ja tasa-arvoista kohtelua. Tämä edellyttää sitä, että hakemuksen jättämistilannetta koskevat järjestelyt tukevat arkaluonteisten seikkojen esille nostamista. Esimerkiksi turvapaikkahakemuksen jättämisen sukupuolisensitiivisyys voidaan toteuttaa siten, että hakemuksen vastaanottamiseen varataan hakijan kanssa samaa sukupuolta oleva tulkki ja viranomainen, tai hakijan toiveita asiassa tiedustellaan esimerkiksi vastaanottokeskuksen kautta, etenkin mikäli hakija on muunsukupuolinen tai identifioiduu muutoin kuin hänen sukupuolekseen on rekisteriin merkitty. Lisäksi luottamuksellisen ilmapiirin syntyminen, joka osaltaan edistää turvapaikkaperusteista kertomista, on huomioitava myös hakemuksen jättämismuotoja harkittaessa. Lähtökohtana tulisi olla osallistujien läsnäolo, josta voitaisiin poiketa vain, mikäli turvapaikanhakija itse haluaa, että turvapaikkahakemus jätetään etäyhteyksien välityksellä. Mahdollisuus valmistautua turvapaikkahakemuksen jättämiseen yhdessä oikeudellisen avustajan tai neuvojan kanssa tukee myös perusteista kertomista heti hakemusta jätettäessä.

On kuitenkin huomioitava, että hakija ei välttämättä vielä hakemusta jätettäessään ole ehtinyt valmistautua tilanteeseen tai ole tietoinen siitä, mitkä kaikki seikat voivat olla relevantteja nostaa

hakemuksessa esiin. Mikäli osa turvapaikkaperusteista tai haavoittuvaan asemaan liittyvistä asioista ilmenee vasta hakemuksen jättämisen jälkeen, ei tätä tulisi tulkita uskottavuutta heikentävänä seikkana.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

OIKEUSAPU HALLINTOVAIHEESSA ON VÄLTTÄMÄTÖN

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan, että turvapaikanhakijalla ei olisi jatkossa enää pääsääntöisesti oikeutta saada maksutonta oikeusapua hallintovaiheessa. Oikeusavun poistaminen tai rajaaminen merkitsee hyvin ongelmallista turvapaikanhakijoiden perusoikeuksiin puuttumista. Lisäksi se on ongelmallinen esitys myös turvapaikanhakijoiden oikeusturvan yhdenvertaisen toteutumisen kannalta. Oikeusavun poistamista tai rajaamista ei edellytetä EU-säätelyssä, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat edelleen säätää maksuttomasta oikeusavusta hallinnollisessa menettelyssä kansallisen lainsäädännön mukaisesti (menettelyasetus, 15(3) art.). Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastustaa oikeusavun rajaamista.

Oikeusavun tarjoaminen koko turvapaikkamenettelyn ajan edistää keskeisesti turvapaikkaperusteiden ja haavoittuvan aseman oikea-aikaista ilmenemistä, selvittämistä ja tunnistamista jo Maahanmuuttovirastossa, jolloin jo Maahanmuuttovirastossa on mahdollista havaita ehdottoman palautuskiellon turvaamisen ja muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta relevantit seikat. Valtuutettu katsoo, että oikeusavun saanti kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn kaikissa vaiheissa tulee turvata niin turvapaikanhakijan oikeusturvan kuin laadukkaan ja tehokkaan turvapaikkaprosessinkin näkökulmasta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että "[o]ikeusavun rajaamisen arvioidaan myös joissain tapauksissa hidastavan kokonaisprosessia ja lisäävän hallinto-oikeuden Maahanmuuttovirastolle palauttamia hakemuksia sekä myöhäisempiä hakemuksia ja näin aiheuttavan lisäkustannuksia viranomaistoimintaan sekä hakijoiden vastaanottoon. Näin tapahtui, kun oikeusapua rajattiin vuosina 2016–2021." Kuitenkin "[t]ällaisten vaikutusten konkretisoitumi[sta] sellaisenaan ja samassa mittaluokassa uudelleen" pidetään esitysluonnoksessa epätodennäköisenä muun muassa hakijamääristä sekä Maahanmuuttoviraston toiminnan vakiintumisesta ja kokeneesta henkilöstöstä johtuen. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kyseenalaistaa vahvasti esitettyjen perusteiden uskottavuuden: hakijamäärät voivat muuttua ja toisaalta tällä hetkellä kansainvälisen suojelun prosesseja muutetaan merkittävästi, jolloin myöskään Maahanmuuttoviraston toiminta ei kuvatulla tavalla voi olla siinä määrin vakiintunutta, etteikö riski hallintovaiheessa aiemminkin ilmenneistä ongelmista oikeusavun poistamisen myötä kasvaisi.

Oikeusavun epääminen hallintovaiheessa vaikuttaa suoraan muutoksenhakuvaiheen oikeusavun työmäärään. Tämä tunnistetaan esitysluonnoksessa, jossa todetusti "[a]rvioiden mukaan oikeusavun rajaaminen hallinnollisessa vaiheessa lisäisi sen tarvetta muutoksenhaun aikana. Osittain työn määrän nousu johtuisi siitä, että asia ei olisi oikeusavustajalle tuttu, kun siihen ei olisi päästy tutustumaan vielä hallinnollisen vaiheen aikana. Hakijaa jouduttaisiin myös tapaamaan useammin ja käymään tarkasti läpi todisteet ja hallinnollisen vaiheen aikana hakijan kertoma." Myös tästä syntyy kustannuksia.

Oikeusapu turvapaikkaprosessissa on olennainen hakijoiden perusoikeuksien, erityisesti oikeusturvan, turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 24/2016 vp.) toteamalla tavalla "[j]os asianosaisella on hallintoasiassa korostettu oikeusturvaintressi, voidaan oikeus oikeusapuun nähdä

myös osana saman perustuslain kohdan tarkoittamia hyvän hallinnon takeita.” Vuonna 2016 perustuslakivaliokunta tarkasteli esitystä oikeusavun rajaamisesta siten, ettei oikeusapuun kuuluisi avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, mutta oikeusapu hallintovaiheessa muilta osin kuitenkin säilyisi. Perustuslakivaliokunta piti muutosta merkittävänä heikennyksenä turvapaikanhakijan perustuslain 21 §:ssä taattuun oikeusturvaan ja arvioi vaikutuksia seuraavallisesti: ”Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tärkeää paitsi turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta myös turvapaikkaprosessin mahdollisen myöhemmän hallintotuomioistuinkäsittelyn kannalta. Puutteet turvapaikkapuhuttelussa voidaan joutua korjaamaan tuomioistuinkäsittelyssä, jossa hallinto-oikeudella on selvittämisvelvollisuus. Tämä hidastaisi hallintotuomioistuinkäsittelyä ja lisäisi kustannuksia, jolloin ehdotuksen vaikutukset voisivat olla jopa päinvastaiset kuin mitä sillä on tavoiteltu. Asiantuntevan avustajan läsnäolo turvapaikkatutkinnassa edistää jo prosessin alkuvaiheessa niiden turvapaikanhakijoiden tunnistamista, jotka ovat kansainvälisen suojelun tarpeessa ja joita ei voida perustuslain 9 §:n 4 momentin turvaaman palautuskiellon takia palauttaa kotimaahansa. Näillä näkökohdilla on valiokunnan mielestä merkitystä arvioitaessa ehdotuksen hyväksyttävyyttä.”

Samassa lausunnossa todetaan myös seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää yleisellä tasolla lisäksi huomiota siihen, että perus ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä lainvalmistelun yksinomaisena tavoitteena ei tulisi olla vain käsittelyn nopeuttaminen ja tehostaminen. Perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joiden suhteen oikeusturvavaatimukset korostuvat. Kun oikeusturvajärjestelmää on valiokunnan mukaan arvioitava kokonaisuutena ja valitusaikeiden lyhentäminen eivät ole täysin ongelmitta sovitettavissa yhteen perustuslain 21 §:n vaatimusten kanssa, on tällä seikalla lisäksi merkitystä arvioitaessa muita oikeusturvan heikentämistä merkitseviä ehdotuksia.” (PeVL 24/2016 vp.)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että hakijan oikeusturva vaarantuu merkittävästi, mikäli oikeusapu turvapaikkaprosessin hallintovaiheessa poistetaan tai sitä rajataan vain tiettyjä henkilöryhmiä koskevaksi. Oikeudellisella neuvonnalla ei voida korvata hakijan yksilöllistä tilannetta tarkastelevaa oikeusapua. Oikeusturvaheikennysten johdosta myös riski palautuskiellon loukkauksista kasvaa, mikäli turvapaikkaperusteiden tunnistaminen turvapaikkamenettelyssä heikkenee. Ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuma, valtuutettu katsoo, että oikeusapu turvapaikkaprosessin hallintovaiheessa tulee turvata kaikille hakijoille.

Huomioiden myös yhdenvertaisuutta koskevat velvoitteet (ml. YVL 5 § ja PL 22§) oikeusapu hallintovaiheessa olisi valtuutetun näkemyksen mukaan perusteltua turvata kaikille hakijoille. Jos haavoittuvaa asemaa, kuten vammaisuuteen liittyviä tarpeita, ei tunnisteta, voi myös syntyä riskejä välillisestä syrjinnästä oikeusturvan toteutumisessa (YVL 13 §).

Oikeudellisen avun korvaamista oikeudellisella neuvonnalla perustellaan esitysluonnoksessa resurssien lisäksi sillä, että neuvontaa tulee tarjota turvapaikkaprosessin aluksi hyvin nopeasti, sillä menettelyasetuksen mukaan hakijaa olisi pyydettäessä avustettava hakemuksen jättämisessä, joka on tehtävä 21 päivän kuluessa rekisteröinnistä tai viiden päivän kuluessa rajamenettelyssä. Kyseinen aikataulu ei kuitenkaan poikkea siitä, minkälaisissa määräajoissa oikeusapua on saatava, mikäli oikeusapua saa vasta valitusvaiheessa. Olisi myös mahdollista järjestellä kokonaisuus siten, että hakijalla olisi oikeus maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan prosessin alkuvaiheista lähtien aina oikeudellisen avustajan saamiseen asti. Näin oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu eivät olisi

päällekkäisiä, mutta täydentäisivät toisiaan. Valtuutettu suosittelee kuitenkin myöhemmin esitettävien perusteiden sitä, että hakijoilla olisi täysimääräisesti oikeus sekä oikeusapuun että oikeudelliseen neuvontaan.

OIKEUSAVUN SAAMISTA KOSKEVA ARVIOINTI ON VAIKEA TOTEUTTAA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että oikeusapu olisi jatkossakin turvattava läpi turvapaikkamenettelyn kaikille hakijoille. Mikäli näin ei toimita, on kuitenkin varmistettava, että oikeusapua on riittävän matalalla kynnyksellä saatavissa ja että vähintään kaikki haavoittuvassa asemassa olevat turvapaikanhakijat saavat maksutonta oikeusapua myös hallintovaiheessa. Tämä olisi varmistettava ulkomaalaislain 9 §:ssä siten, että oikeusapu turvattaisiin kaikille alaikäisille tai muuten haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille tai hakijoille, joilla on muita menettelyllisten takeiden tarpeita. Ehdotettu ”erityisen painavan syy” edellytys asettaa kynnyksen valtuutetun näkemyksen mukaan liian korkealle, vaikka perusteluissa nostetaankin selkeästi esille haavoittuvuuteen liittyviä syitä oikeusavun myöntämiselle.

Lisäksi on varmistettava, että oikeusavun myöntäminen hallintovaiheessa perustuu selkeisiin menettelyihin, jotka ovat ennakoitavia ja oikea-aikaisia. Esitysluonnoksen perusteella ilmeisesti oikeusapupäätöksellä ratkaistaisiin se, annetaanko oikeusapua hallintovaiheessa. Kuitenkaan esitysluonnoksen perusteella ei ilmene, kuka oikeusapuhakemuksen laatisi ja perustelisi – toteutuisiko tämä esimerkiksi maksuttoman oikeudellisen neuvonnan puitteissa vai muin järjestelyin. Huomiota on myös kiinnitettävä siihen, että haavoittuvaan asemaan tai muihin erityisen painaviin syihin liittyvät seikat ovat useimmiten hyvin arkaluonteisia. Perustuslakivaliokunta on oikeusapua turvapaikkapuhuttelussa koskevassa lausunnossaan, jossa oikeusavun saamista puhuttelussa edellisen kerran rajoitettiin, todennut, että ”[t]ällaisessa päätöksentekomenettelyssä ei välttämättä kyetä tunnistamaan oikeusavun myöntämistä puoltavia näkökohtia.” Myöskään tässä lakiehdotuksessa ei ole tarkennettu oikeusavun myöntämistä koskevaa käytännön arviointia.

PUHUTTELUPÖYTÄKIRJAN LÄPIKÄYNTI ON TURVATTAVA

Puhuttelupöytäkirjan viranomaisaloitteisesta tarkastamisesta on vastikään luovuttu. Hakija ei käytännössä pysty tarkastamaan pöytäkirjaa itsenäisesti, koska pöytäkirja on yleensä suomeksi. Mikäli Maahanmuuttovirasto ei viranomaisaloitteisesti tarkasta pöytäkirjaa eikä hakijalla ole oikeutta maksuttomaan oikeusapuun pöytäkirjan tarkastamiseksi, tarkoittaa tämä sitä, että pöytäkirjoja ei jatkossa enää tarkasteta.

Pöytäkirjan tarkastamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 10/2025 vp) arvioitiin tehdyn otannan perusteella, että noin 5 % tilanteista puhuttelupöytäkirjan tarkastus vaikuttaa merkitykselliseltä menettelyn tuloksen kannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että tämä merkitsisi suurta määrää tilanteita, joissa ilman puhuttelupöytäkirjan läpikäymistä jokin merkittävä seikka jäisi selvittämättä tai merkittävä virhe korjaamatta.

Jos pöytäkirjaa ei tarkasteta, puhuttelussa tapahtuneiden mahdollisten virheiden selvittäminen siirtyy tuomioistuimiin ja mahdollisesti uusintahakemuksiin. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaankin, että ”[a]iempien ulkomaalaislakiin tehtyjen muutosten, kuten puhuttelupöytäkirjaa koskevan muutoksen, on arvioitu mahdollisesti lisäävän menettelyvirheitä koskevien väitteiden määrää valituksissa ja johtavan siihen, että hallinto-oikeudessa käydään läpi puhuttelujen äänitallenteita tai järjestetään aiempaa useammin suullisia käsittelyjä.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä, että turvapaikkapuhuttelupöytäkirja käydään hallintovaiheessa oikeudellisen avustajan kanssa läpi – mikä edellyttää oikeutta maksuttomaan

oikeusapuun hallintovaiheessa – tai siten, että Maahanmuuttovirasto tarkastaa hakijan kanssa viranomaisaloitteisesti pöytäkirjan.

OIKEUSAVUN LISÄKSI OIKEUDELLINEN NEUVONTA ON TARPEEN

Yhdenvertaisuusvaltuutettu suosittelee järjestelyä, jossa hakija saa hallintomenettelyssä sekä maksutonta oikeudellista neuvontaa että oikeusapua.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että neuvonnan tarve tulee ehdotettujen muutosten myötä lisääntymään. Ulkomaalaislaista tulee entistä vaikeaselkoimpi, kun siitä poistuu suuri osa turvapaikkaprosessia EU-asetusten kanssa päällekkäisestä sääntelystä. EU-asetukset puolestaan ovat erittäin vaikeaselkoisia, mikä tekee vaikeaksi tai mahdottomaksi esimerkiksi turvapaikkaa hakevalle itse selvittää häneen soveltuvaa lainsäädäntöä. Samalla prosesseihin sisällytetään enemmän turvapaikanhakijoihin kohdistuvia velvollisuuksia, joiden täyttämättä jättämisellä voi olla merkittäviä oikeuksien toteutumista rajoittavia vaikutuksia. Onkin välttämätöntä, että sääntelyn monimutkaistuessa oikeudellista neuvontaa vahvistetaan. Tämä turvaisi tarpeellisella tavalla myös turvapaikanhakijoiden oikeusturvan yhdenvertaista toteutumista.

Oikeudellisen neuvonnan on oltava yksilöllistä ja sen on vastattava EU-oikeuden edellytyksiin, sisältäen esimerkiksi hakemuksen jättämisessä avustamisen ja menettelyn aikana nousseihin kysymyksiin vastaamisen. Muun muassa yksityisyyden ja salassa pidettävien asioiden luottamuksellisuuden säilyttämiseksi hakemuksen jättämisessä ja mahdollisissa substanssia koskevilla kysymyksillä pelkkä ryhmäneuvonta ei ole riittävä. Myös Euroopan unionin turvapaikkavirasto EUAA:n ohjeissa todetaan, että henkilökohtainen vuorovaikutus on olennainen osa neuvontaa, ja neuvontaan liittyy tavallista tiedonantoa yksityiskohtaisempi kysymyksiin vastaaminen. Erityisesti, kun neuvontaa annetaan liittyen prosessin aikana mahdollisesti ilmeneviin oikeudellisiin kysymyksiin tai hakemuksen jättämisessä avustamiseen, suositellaan ohjeissa yksilöllistä neuvontaa. Mahdollisuus kahdenvälisiin ja luottamuksellisiin keskusteluihin on varmistettava. Näiden kysymysten lisäksi neuvonnassa olisi huomioitava sukupuolisensitiivisyys eli samaa sukupuolta olevien neuvojen tarjoaminen. (Practical Guide on Free Legal Counselling, 2025).

Maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta säädettäisiin esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislain 95 a §:ssä ja neuvonnan järjestämistä koskevista tarkemmista suuntaviivoista kyseisen pykälän 2 momentissa, jonka mukaan 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. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi hakijan mahdolliseen luku- ja kirjoitustaidottomuuteen. Esitysluonnoksessa maksuttoman oikeudellisen neuvonnan sisällöstä ei ole kuitenkaan edellä esitettyä enempää tietoa. Tämä jättää neuvontaan liittyvien oikeusturvatakeiden toteutumisen käytännössä toimeenpanevista viranomaisista riippuvaiseksi sen sijaan, että kansallisessa lainsäädännössä vahvistettaisiin riittävien takeiden toteutuminen. Valtuutettu pitää sääntelyn täsmentymättömyyttä ongelmallisena yhdenvertaisuuslain eri syrjintäperusteiden ja eri syrjinnän muotojen ehkäisemisen (ml. välillinen syrjintä ja kohtuullisten mukautusten laiminlyönti) kannalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotetun ulkomaalaislain 95 a §:n 3 momentin 1 ja 2 kohtia koskien uusintahakijoiden asemaa. On tärkeää, että hakija saa neuvontaa ja apua hakemuksen

jättämisessä kaikissa tilanteissa, myös uusintahakemusten kohdalla. Hakemuksen jättämisen yhteydessä annettavilla tiedoilla on erityistä merkitystä uusintahakemusten kohdalla. Hakemusta jätettäessä annetut tiedot ovat relevantteja sen arvioimisessa, täyttääkö hakemus tutkittavaksi ottamisen edellytykset, sekä myös hakemuksen sisällöllisen päätöksen kannalta, koska uusintahakijoille ei välttämättä järjestetä suullista turvapaikkapuhuttelua. Lisäksi viitaten yhdenvertaisuusvaltuutetun uusintahakemuksia koskevaan selvitykseen (2024), on uusintahakemuksilla olennainen merkitys useissa tilanteissa hakijan turvapaikkaperusteiden tunnistamiselle, minkä vuoksi oikeudellisen neuvonnan saanti myös uusintahakemustilanteissa on turvattava.

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata poikkeuksia oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan. Nämä lisääisivät riskiä palautuskiellon loukkauksille. Kyseiset kansalliseen liikkumavaraan sisältyvät poikkeukset koskevat esimerkiksi tiettyjä uusintahakemuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painottaa, että uusintahakemuksia koskevaa sääntelyä ei tulisi perustaa oletukselle kyseisten hakemusten perusteettomuudesta, sillä uusintahakemukset ovat tärkeä tekijä hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi (ks. YVV:n uusintahakemuksia koskeva selvitys, 2024).

Jos lakia tältä osin muutetaan esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla, heikkenee turvapaikkamenettelyn laatu väistämättä yhä nopeampien menettelyiden ja oikeudellisen avun epäämisen myötä. Näin ollen asioiden perusteellinen selvittäminen vaikeutuu, jolloin uusintahakemusten tekemisen tarve voi jälleen korostua ja myönteisten uusintahakemuksiin tehtyjen päätösten määrä kasvaa. On varmistettava, että myös uusintahakemusten yhteydessä turvapaikkaperusteet ja haavoittuva asema selvitetään ja arvioidaan perusteellisesti, eikä hakijoita palauteta palautuskiellon vastaisiin olosuhteisiin tämän tutkinnan aikana.

Tämän lisäksi on huomioitava, että lainsäädännön tulee kattaa myös henkilöt, joiden asiassa ihmisoikeussopimuksia valvovat toimielimet ovat kieltäneet palautuksen niiden käsitellessä valitusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojen mukaan ylikansallinen täytäntöönpanokielto on elokuun 2025 lopussa ollut voimassa 85 hakijan asiassa (28 valituksessa). Näiden henkilöiden oleskelun Suomessa on katsottava olevan sallittua ja mikäli he ovat olleet vastaanottopalveluiden piirissä, tulee heillä olla myös jatkossa oikeus vastaanottopalveluihin.

Turvalliset maat

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei rajallisen lausuntoajan takia ole ollut mahdollisuutta perehtyä tarkemmin turvallisia maita koskevaan kansalliseen sääntelyehdotukseen. Valtuutettu toteaa yleisellä tasolla, että ei vaikuta perustellulta, että käytössä olisi EU-tasoisien listausten lisäksi myös kansallisia listoja kolmansista turvallisista maista. Maiden turvallisuustilanteen arviointi EU-tasoisesti yhdenmukaistaa arviointia. Tämän lisäksi kansallisten listausten laatimiselle ei ole esitysluonnoksessa annettu erityisiä perusteita.

Jos kansallisia turvallisten maiden listauksia laaditaan, on pidettävä huoli siitä, että listaus perustuu täysimääräisesti saatavilla olevaan maatietoon ja turvallisuustilannetta koskevaan analyysiin ja asian arvioimisessa sovelletaan perus- ja ihmisoikeusmyönteistä laintulkintaa. Lisäksi on varmistuttava siitä, että turvallisten maiden listausten soveltaminen ei rajaa yksilöllistä harkintaa ja selvittämisvelvollisuuden mukaisesti määrittävä viranomainen selvittää huolellisesti, onko juuri kyseisessä yksilöllisessä tilanteessa perusteita poiketa turvallisten maiden soveltamisesta. Tällä on

merkitystä myös yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Erilaisten kategoristen listausten tai linjausten käyttäminen voi olla ongelmallista myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta (mukaan lukien alkuperään perustuvan syrjintäkiellon kannalta) ja siksikin ehdotukseen on suhtauduttava varauksella.

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että valitusaikoja koskevaa kansallista liikkumavaraa käytettäisiin siten, että tavallisessa menettelyssä säilyisi 30 päivän valitusaika mutta tietyissä menettelyissä (nopeutettu menettely, tutkimatta jättäminen, epäsuora peruuttaminen, hallinta-asetuksen mukainen siirtomenettely) otettaisiin käyttöön seitsemän päivän valitusaika. Samalla määräajan laskussa otettaisiin jatkossa EU-sääntelyn mukaisesti huomioon myös tiedoksiantopäivä (poislukien hallinta-asetuksen mukainen siirtomenettely), eikä valitusaikaan tarvitsisi sisältyä enää viittä arkipäivää. EU-sääntely mahdollistaa myös pidemmät valitusajat: menettelyasetuksen mukaisissa erityismenettelyissä voi valitusaika olla enimmillään kymmenen päivää tai hallinta-asetuksen mukaisessa siirtomenettelyssä enintään 21 päivää.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin ottanut kantaa seitsemän päivän valitusaikaan suhteessa turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lausunnon mukaan ”seitsemän päivän valitusaika on varsin lyhyt erityisesti ottaen huomioon, että kyse on tilanteista, joissa oikeussuojan tarve kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut” (PeVL 34/2016 vp). Tuolloin valiokunta otti huomioon, että valituksenalaisessa päätöksessä ei lausunnonalaisessa asiassa ollut kyse turvapaikkahakemuksen aineellisesta ratkaisemisesta. Kuitenkin nyt seitsemän päivän valitusaika kohdistuisi myös turvapaikkahakemusten aineelliseen ratkaisemiseen erityisissä menettelyissä. Myös valitusajan lyhentämistä 21 päivään on pidetty merkittävänä lyhennyksenä (PeVL 24/2016 vp).

Vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa onkin huomioitu edellä mainittu perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö, ei asiaa ole pyritty ratkaisemaan perusoikeudet paremmin turvaavalla sääntelyratkaisulla. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”[j]otta hakijan oikeusturva toteutuisi perustuslain 21 §:n mukaisesti niin, että hän saisi tosiasiallisesti jätettyä valituksensa lyhyessä määräajassa, olisi hänen saatava oikeudellinen avustaja välittömästi päätöksen tiedoksiannon jälkeen.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu vastustaa valitusaikojen lyhentämistä enemmän kuin mitä EU-sääntely edellyttää. Valtuutettu pitää seitsemän päivän valitusaikaa selvästi liian lyhyenä hakijan oikeusturvan toteutumisen kannalta. Valtuutettu pitää selvänä, että sääntely ei tosiasiassa turvaa perustuslain 21 §:n toteutumista. Jos hakijalla ei olisi vielä hallintovaiheessa oikeusavustajaa vaan tämä pitäisi etsiä kielteisen päätöksen tiedoksisaamisen jälkeen, ei välitön oikeusavun saaminen käytännössä voisi kaikissa tilanteissa toteutua. Esimerkiksi mahdolliset loma-ajat vaikeuttaisivat tilannetta entisestään. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään esitetty välttämättömiä perusteita juuri kyseiselle valitusajalle.

Menettelyasetuksen mukaisissa erityismenettelyissä tehdyistä päätöksistä tulisi valtuutetun näkemyksen mukaan olla asetuksen mahdollistama 10 päivän valitusaika. Koska hakemus luvasta saada jäädä alueelle tuomioistuinkäsittelyä varten on loogista jättää samanaikaisesti, tulisi myös tämän hakemuksen määräajan olla kymmenen päivää. Pidempi aika alueelle jäämistä koskevan luvan hakemiselle on tarpeen myös ottaen huomioon, että määräajan laskemisessa ei jatkossa turvattaisi tiettyä määrää arkipäiviä ja tiedoksiantopäivän lukeminen määräaikaan lyhentää myös määräaikaan päivällä.

Lisäksi hallinta-asetuksen mukaisista siirtopäätöksistä tulisi olla asetuksen mahdollistama 21 päivän valitusaika. Yhdenmukainen seitsemän päivän valitusaika eri asetusten mukaisissa menettelyissä ei ole riittävä peruste lyhyemmälle valitusajalle ottaen huomioon asian merkitys perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Lisäksi on huomioitava, että toisin kuin menettelyasetuksen mukaisissa menettelyissä, hallinta-asetuksen mukaisissa menettelyissä valitusajan laskemisessa ei oteta huomioon tiedoksiantopäivää. Koska laskentatapa joka tapauksessa on eri hallinta-asetuksen mukaiselle valitusajalle, ei ole tältäkkään osin perusteita pyrkiä yhdenmukaistamaan valitusaikoja eri menettelyissä.

Koska erinäisissä menettelyasetuksen mukaisissa menettelyissä valitusaika voi olla enintään 10 päivää, on tämä otettava huomioon myös oikeusapua koskevia lainsäädäntöratkaisuja tehtäessä. Lyhyet valitusajat korostavat tarvetta oikeusavulle hallinnollisessa vaiheessa, sillä tämä vähentää työmäärää valitusta tehtäessä. Lisäksi oikeusapu hallintovaiheessa voi vähentää puutteita ja mahdollisia virheitä hallintovaiheessa ja näin ollen ylipäättään muutoksenhaun tarvetta, mikäli turvapaikkaperusteet saadaan selvitettyä asianmukaisesti jo hallintovaiheessa.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeutta koskeva muutos

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että sääntelyn yhdenmukaistamiseksi turvapaikanhakijoiden työnteke-oikeus säädettäisiin alkamaan pääsääntöisesti kuuden kuukauden päästä turvapaikkahakemuksen rekisteröinnistä (Ulkl 81 b §). Tavoitteena on esitysluonnoksen mukaan yhdenmukaistaa sääntelyä, sillä nykyisin työnteke-oikeus voi alkaa aikaisemmin, jos hakijalla on voimassa oleva matkustusasiakirja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää yhdenmukaisempaa sääntelyä myönteisenä mutta katsoo, että työnteke-oikeuden tulisi alkaa yhdenmukaisesti aiemmin, esimerkiksi kolmen kuukauden kuluttua hakemuksesta.

Työnteke-oikeuden rajoittamiselle tulisi olla selkeä hyväksyttävä syy. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole perusteltu sitä, miksi työnteke-oikeutta tulisi rajata ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Jos työnteke-oikeutta rajataan entisestään, lisää tämä tilanteita, jolloin hakija joutuu turvautumaan vastaanottorahaan ja muihin palveluihin sen sijaan, että hänen olisi itse mahdollista turvata toimeentulonsa.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

EU:n maahanmuuttosääntely, hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut kansallisen liikkumavaran käyttöönotot sekä kansalliset muut ratkaisut siirtävät lukuisista uusista asioista vastuuta vastaanottokeskuksille sekä rajoittavat merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kehityskulkua erittäin huolestuttavana ja katsoo, että kansallista liikkumavaraa ei pidä käyttää vastaanottopalveluihin ja hakijoiden perusoikeuksiin kohdistuvina rajoituksina. Lisäksi valtuutettu muistuttaa, että perusoikeusrajoitusten on muun muassa oltava välttämättömiä, yhteiskunnalliseen tarpeen vaatimia ja oikeasuhtaisia.

Vastaanottokeskukset joutuisivat ehdotuksen myötä kantamaan käytännössä aiempaa enemmän vastuuta turvapaikkamenettelyyn liittyvistä seikoista, koska hakijoilla ei olisi ehdotuksen mukaisesti pääsääntöisesti oikeutta oikeusapuun hallintovaiheessa. Lisäksi vastaanottokeskukset olisivat osa turvapaikkamenettelyä tavalla, jolla on ratkaisevaa vaikutusta hakijan prosessiin (monitieteinen iän arviointi) sekä osallistuisivat turvapaikanhakijoiden perusoikeuksia rajoittaviin toimiin ja niiden valvontaan. Vastaanottokeskusten neuvonta- ja ohjausroolit korostuvat entisestään uudistusten vuoksi sekä sen vuoksi, että niiden tulee ohjata hakijoita myös erilaisissa uusissa valitusmenettelyissä, kuten valitettaessa vastaanottorahan alentamisesta, vastaanottopalveluiden peruuttamisesta ja liikkumisvapauden rajoituksia koskevista päätöksistä. Lisäksi vastaanottokeskusten työmäärä lisääntyisi uusien hallintopäätösten tekemisen myötä sekä täydentävän vastaanottorahan myöntämisedellytyksiä arvioitaessa ja varmistaessa hakijoiden välttämättömän toimeentulon edellytysten täyttyminen muilla keinoin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että EU:n maahanmuuttosäätelyn myötä haavoittuvan aseman tunnistaminen korostuu entisestään ja tunnistamiselle olisikin näin ollen luotava toimivat rakenteet. Valtuutettu katsoo, että haavoittuvuusarvioinnissa, joka on saatettava loppuun 30 päivän sisällä hakemuksen tekemisestä, tulee huomioida sekä terveys- että sosiaalipalveluiden havainnot hakijasta, koska kaikki tuen tarpeet eivät välttämättä liity vain terveyspalveluihin. Valtuutettu katsookin, että haavoittuvan aseman ja erityisten vastaanottotarpeiden selvittämiseksi jokaiselle hakijalle tulisi järjestää moniammatillinen haavoittuvaan asemaan keskittyvä tapaaminen/arviointi. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että ”[d]irektiivin ei tulkita edellyttävän sosiaalipalvelun palveluntarpeen arvioinnin sisällyttämistä 30 päivän määräaikaan”. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää kattavan haavoittuvuusarvioinnin suorittamiseksi tarpeellisena, että hakijan sosiaalipalveluiden sen hetkiset palveluntarpeet on arvioitu osana hänen vastaanottotarpeiden arviointiaan eli 30 päivän kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Haavoittuvan aseman tunnistaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tärkeää tuen saannin sekä turvapaikkamenettelyn vuoksi, mutta myös siksi, että hakijalle voidaan sen perusteella myöntää oikeusapua hallintovaiheeseen. Oikeusavun hakeminen hakijalle mahdollisimman varhaisessa vaiheessa turvapaikkamenettelyä tukee parhaiten hakijaa ja tehostaa menettelyn etupainotteista onnistumista. Haavoittuva asema voi tulla ilmi missä tahansa vaiheessa menettelyä ja haavoittuvuuden sekä erityisten vastaanottotarpeiden arvioinnin tuleekin näin ollen olla jatkuva prosessi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolakia uudistettaessa tulisi lain tasolle nostaa myös vastaanottodirektiivin erityisiä vastaanottotarpeita koskevien henkilöiden esimerkkilistaus (24 artikla). Lista ei ole tyhjentävä, eikä sen pidäkään olla, mutta lain tasolle nostettuna se voisi omalta osaltaan edesauttaa haavoittuvan aseman tunnistamista. Lisäksi valtuutettu pitää perusteltuna listan nostamista lain tasolle sen vuoksi, että uudessa vastaanottodirektiivissä esimerkkilistaukseen on lisätty myös aiempaan verrattuna homo- ja biseksuaaliset sekä trans- ja intersukupuoliset henkilöt, henkilöt, joilla on traumaperäinen stressihäiriö, henkilöt, jotka ovat joutuneet kokemaan sukupuolistunutta väkivaltaa, lapsi- tai pakkoavioliiton taikka seksuaalisiin, sukupuoleen liittyviin, rasistisiin tai uskonnollisiin motiiveihin perustuvaa väkivaltaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolakia tulee tarkentaa, eikä sen tämänhetkisen sanamuodon (6 §) ”haavoittuvasta

asemasta, kuten iästä taikka fyysisestä tai psyykkisestä tilasta” voida katsoa riittävällä tavalla kuvaavan vastaanottodirektiivin esimerkkilistausta henkilöistä, joilla on muita todennäköisemmin erityisiä vastaanottotarpeita. Vastaanottodirektiivin esimerkkilistauksen kansallinen täytäntöönpano on välttämätöntä myös siitä syystä, että kyseessä on direktiivi, joka on täytäntöön pantava kansallisen lain muutoksilla, toisin kuin suoraan sovellettavat asetukset.

Lapset ovat aina haavoittuvassa asemassa ja heidän etuunsa, ja oikeuksiinsa on kiinnitettävä erityistä huomiota. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottolain 5 §:ää tulee korjata vastaanottolain muutosten yhteydessä lapsen edun huomioimisen osalta, koska pykälästä puuttuu lapsen edun huomioimisen ensisijaisuus. Esimerkiksi YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus edellyttää (3 art), että lapsen etu otetaan ensisijaisesti huomioon lakia alaikäiseen sovellettaessa. Hallituksen esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että vastaanottodirektiivissä olisi asiaa koskevaa ”artiklan kohtaa -- täsmennetty siten, että lapsen edun on oltava yksi ensisijaisesti jäsenvaltion huomioon ottamista seikoista.” Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että kyse vaikuttaa olevan käännösvirheestä, sillä englanninkielisessä uudistetussa vastaanottodirektiivissä lapsen edun ensisijaisuus (a primary consideration) on kirjattu aivan samassa muodossa kuin vanhassakin vastaanottodirektiivissä. Lapsen edun ensisijaisuus on turvattava YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen ja vastaanottodirektiivin edellyttämällä tavalla.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata ehdotettua muutosta vastaanottopalveluiden saajiin ja keston. Tällä hetkellä vastaanottopalveluiden kesto on sidottu hakijan maastapoistamiseen tai siihen, että poliisi toteaa, ettei se ole viranomaistoimin mahdollista. Ehdotuksessa vastaanottopalveluiden kesto olisi sidottu hakijoiden oikeuteen jäädä Suomen alueelle, jota hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan rajattavan merkittävästi. Ehdotuksessa vastaanottopalveluiden kesto on rajattu 60 tai 14 päivään siitä, kun hakijan oikeus jäädä Suomen alueelle päättyy. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei aiemmin esitetysti kannata oleskeluoikeuden rajaamiseen liittyvää ehdotusta (ks. esim. Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa turvapaikanhakijoiden olevan aina haavoittuvaisessa asemassa vieraassa maassa sekä sen, että heidän joukossaan on lukuisia alaikäisiä ja muuten haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä, kuten ihmiskaupan uhreja, kidutuksen, fyysisen, psyykkisen tai seksuaalisen väkivallan uhreja, vammaisia henkilöitä sekä fyysisesti tai psyykkisesti sairastuneita.

Ehdotetut muutokset lisäävät paperittomiksi joutuvien ihmisten määrää ja näin ollen myös mahdollista hyväksikäyttöä, mukaan lukien ihmiskauppaa, ja niillä lisätään harmaata taloutta sekä varjoyhteiskunnan syntymistä (ks. myös Sisäministeriön julkaisuja 2022:16: Selvitys mahdollisista kansallisista ratkaisuista maassa ilman oleskeluoikeutta olevien tilanteeseen).

Yhdenvertaisuusvaltuutettu tuo myös esiin sen, että henkilöt, jotka eivät ole enää vastaanoton piirissä, eivät myöskään ole viranomaisten tiedossa ja tavoitettavissa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu analyysi siitä, miten aikaisempi vastaanottolain 14 a §:n mukainen vastaanottopalveluiden keston rajaaminen tosiasiaa vaikutti sen kohteeksi joutuneiden ihmisten haluun palata kotimaahansa sekä paperittomien ihmisten määrään. Ennen vuoden 2015 lainmuutosta vastaanottopalvelut jatkuivat kuntaan muuttoon tai maastapoistamisen täytäntöönpanoon saakka. Muutoksella vastaanottopalvelut päätettiin lakkautettaa henkilöiltä, joiden kohdalla poliisi oli ilmoittanut, ettei maastapoistaminen viranomaistoimin ole mahdollista. Tällä muutoksella luotiin Suomeen uusi paperittomien ja

yhteiskunnan rakenteiden ulkopuolella olevien ihmisten joukko, johon sisältyy myös lapsiperheitä. Ilman analyysiä aiemman lainmuutoksen vaikutuksista, ei voida perustellusti väittää tai olettaa, että vastaanottopalveluiden rajaaminen motivoisi ihmisiä poistumaan Suomesta.

Huomioiden lisäksi esitysluonnoksen ehdotus hallintovaiheen oikeusavun poistamisesta, pitää yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotettuja vastaanottopalveluiden rajoja erityisen huolestuttavina ja myös ongelmallisina yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta. Oikeusavun poistaminen hallintovaiheesta tulee väistämättä vaikuttamaan turvapaikkamenettelyn laatuun sekä heikentämään hakijoiden haavoittuvan aseman ja turvapaikkaperusteiden tunnistamista, selvittämistä ja huomioimista heidän ensimmäisen turvapaikkahakemuksensa yhteydessä. Näin ollen turvapaikkamenettelyn valitusvaiheen sekä mahdollisten uusintahakemusten merkitys korostuu entisestään ja on tärkeää, että turvapaikanhakija saa edelleen myös tuona aikana tarvitsemansa tuen vastaanottopalveluista.

Vastaanottopalveluiden rajaaminen valitus- tai uusintahakemusvaiheessa ei ole perusteltua, koska valitusvaiheen lisäksi uusintahakemusten käsittelyvaihe on usein merkityksellinen oleskeluluvan saannin kannalta. Vastaanottopalveluiden tarve korostuu etenkin hakijan ollessa haavoittuvassa asemassa. Viitaten esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun selvitykseen uusintahakemuksista (2024), on todettavissa, että uusintahakemuksiin tehdään myönteisiä päätöksiä perusteilla, jotka olisivat olleet selvitettävissä jo aiemman hakemuksen yhteydessä. Jos näissä tilanteissa turvapaikanhakijalta on uusintahakemuksen vuoksi evätty pääsy oikeudelliseen neuvontaan, hänelle ei myönnetä oikeusapua hallintovaiheeseen, eikä hän pääse vastaanottopalveluiden piiriin ja saa mahdollisesti tarvitsemaansa neuvontaa ja tukea, on selvää, ettei näiden hakijoiden turvapaikkaperusteita tunnisteta Suomessa, jolloin myös palautuskiellon loukkausvaara on ilmeinen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottopalveluihin pääsy on turvattava myös uusintahakemusten yhteydessä, eikä palveluiden lakkaaminen ole perusteltua ennen maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

Mikäli palveluiden kestoja rajataan tai se säilytetään tämänhetkisen lainsäädännön mukaisena, katsoo valtuutettu, että palveluiden jatkamisen kynnystä on madallettava. Palveluita ei tule missään tilanteessa lakkauttaa lapsiperheiltä, muilta haavoittuvassa asemassa olevilta (viitaten vastaanottodirektiivin 24 artiklassa mainittuihin esimerkkiryhmiin) tai henkilöiltä, joilla on muutoin erityisiä vastaanottotarpeita.

Jos vastaanottolakia tältä osin muutetaan esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla, tarkoittaa se merkittävästi tämänhetkistä suuremman ihmismäärän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon siirtymistä hyvinvointialueiden vastuulle. Tämä edellyttäisi alueilta uudenlaisia rakenteita ja osaamista esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn liittyvistä yksityiskohdista, koska ehdotus johtaisi siihen, että entistä useammalla hyvinvointialueiden vastuulle siirtyvällä ihmisellä on edelleen turvapaikkamenettely kesken, eikä heillä olisi oikeutta hallintovaiheen oikeusapuun. Paperittomien henkilöiden määrän kasvu lisää myös järjestötoimijoiden työn määrää samaan aikaan, kun järjestöjen toimintamäärärahoja on leikattu ja toimintamahdollisuuksia on kavennettu. Muuttuva toimintakenttä ja työn määrä tulee ottaa huomioon paperittomien kanssa toimivien järjestöjen ja muiden tahojen rahoituksessa.

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

TUNNISTAUTUMINEN EI SAA RAJOITTAA PERUSOIKEUKSIA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että esitysluonnoksen ehdotus turvapaikanhakijan tunnistautumista vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa ei ole kohtuullinen ja rajoittaa hakijoiden oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä. Valtuutettu katsoo, että vastaanottokeskuksen parempi kontakti yksityismajoituksessa oleviin on sinänsä kannatettava tavoite. Tunnistautumista jopa viikoittain ei voida kuitenkaan pitää edellytyksenä tosiasialliselle paremmalle kontaktille, etenkin huomioiden työmäärä, joka vastaanottokeskuksille aiheutuu satojen ihmisten useita kertoja kuukaudessa tapahtuvasta tunnistaumisesta. Tunnistauminen harvemmin antaisi vastaanottokeskuksille mahdollisuuden käyttää enemmän aikaa siihen, että tunnistautumisen yhteydessä voisi tarvittaessa keskustella hakijan kanssa ja arvioida hänen vointiaan ja ajankohtaista palveluiden tarvettaan. Tunnistautumisen osalta on huomioitava myös asiasta aiheutuvat kustannukset turvapaikanhakijoille (ks. vastaanottorahaa koskeva osuus).

Turvapaikanhakijan tulee esitysluonnoksen mukaisesti pitää yhteystietonsa ajan tasalla ja olla viranomaisen tavoitettavissa. Jos hakija tarvitsee sosiaali- tai terveyspalveluita, tulee hänen olla yhteydessä niistä vastaanottokeskukseen. Hakijan on ehdotuksen mukaisesti myös osallistuttava kurssille, jolla annetaan perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta ja hänelle on tarjottava aiempaa enemmän neuvontaa ja ohjausta vastaanottokeskuksen toimesta. Huomioiden myös, että turvapaikkahakemusten käsittelylle on asetettu tiukat määräajat, voidaan katsoa, että hakija on tunnistettavissa vastaanottokeskuksen toimesta säännöllisesti hänen hakemuksensa käsittelyn ajan. Valtuutetulla ei ole tarkkaa tietoa vastaanottorahan maksamiskäytännöistä, mutta toteaa, että asetettaessa tunnistauminen/käynti vastaanottokeskuksessa vastaanottorahan maksamisen edellytykseksi, voitaisiin hakija samassa yhteydessä tunnistaa vähintään kuukausittain.

Tilapäistä suojelua saaneiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että 2–4 kertaa kuukaudessa tapahtuvalle tunnistaumiselle vastaanottokeskuksessa ei ole esitetty minkäänlaisia hyväksyttäviä tai perusteltuja syitä. Luvan saaneilla on oikeus vapaasti liikkua EU-maissa, mitä useita kertoja kuukaudessa tapahtuvan tunnistautumisen voidaan katsoa merkittävästi rajoittavan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että tunnistauminen 2–4 kertaa kuukaudessa ei ole perusteltavissa ehdotuksessa esitetyn syin, eikä sitä tulisi säätää.

VASTAANOTTORAHAN PIENENTÄMINEN RIKKOO PERUSOIKEUKSIA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vastaanottorahan pienentämistä. Julkisella vallalla on perustuslain 22 §:n mukaisesti velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeudet. Turvaamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkia Suomen lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä, myös vastaanottopalveluiden piirissä olevia ihmisiä. Esityksessä on kyse perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta keskeisestä sääntelystä. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännös turvaa kaikkein heikoimmassa asemassa oleville viimesijaisen vähimmäisturvan, joka yhteis-kunnan tulee taata kaikissa olosuhteissa (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ”[m]uista taloudellisista ja sosiaalisista oikeuksista perusoikeussäännöksistä poiketen tämä säännös on laadittu yksilöllisen oikeuden muotoon. Tämä perusoikeus koskee kaikkia ja on ehdoton.” (PeVL 31/1997 vp.) Etuuskien määrää mitoittaessa suhteessa taloudellisiin voimavaroihin ei etuus saa laskea alle perustuslain 19.1 §:n edellyttämän toimeentulon, joka yhteiskunnan on kaikissa olosuhteissa pystyttävä takaamaan. (HE 309/1993 vp.)

Oikeus riittävään toimeentuloon on turvattu Euroopan sosiaalisessa peruskirjassa ja YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa sopimuksessa. Sopimuksia valvovat

komiteat ovat arvioineet toimeentulotuen tason olevan Suomessa riittämätön (Ks. esim. Finnish Society of Social Rights v. Finland, No. 172/2018; E/C.12/FIN/CO/7). Ottaen huomioon kyseisten komiteoiden ratkaisut ja suositukset sekä se, että vastaanottoraha esitetään laskettavaksi 50 prosentin tasoon toimeentulotuen perusosasta, voidaan katsoa, että vastaanottorahan pienennys ei ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukainen.

Vastaanottorahan alentaminen on lasten osalta erityisen ongelmallista. Lapsella on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus hänen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut Suomea parantamaan turvapaikanhakijalasten ja vailla oleskeluoikeutta maassa oleskelevien lasten taloudellista tilannetta (CRC/C/FIN/CO/5–6). Vastaanottorahan pienentäminen turvapaikanhakijalapsilta ja lapsiperheiltä on suosituksen kanssa ristiriidassa.

Vastaanottorahan määrää on pienennetty väliaikaisen lainsäädännön nojalla esimerkiksi yksinasuvalla aikuisella 300 euroon. Tästä summasta laskennallisia ravintomenoja on 288 euroa, jonka jälkeen jäljelle jäävällä 12 eurolla on tarkoitus kattaa vaatteet, vähäiset terveydenhuollon menot, paikallisliikenne, hygienia ja puhelimenkäyttö. Selvää on, ettei vastaanottorahalla tosiasiaassa ole mahdollista kattaa edellä mainittuja välttämättömyyshyödykkeitä. Näiden lisäksi on huomioitava, että mikäli hakija ei asu vastaanottokeskuksessa, jossa hänen tulee ilmoittautua kahdesta neljään kertaan kuukaudessa, voi mahdollinen matkustaminen ilmoittautumaan viedä merkittävän osan vastaanottorahasta.

Esitysluonnoksessa kerrotaan Maahanmuuttoviraston toteuttaneen alkusyksystä 2025 vastaanottokeskuksille kyselyn, jolla kartoitettiin vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia. Esitysluonnoksessa vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista on todettu muun muassa seuraavaa:

”Maahanmuuttoviraston vastaanottokeskuksille tekemän kyselyn mukaan vastaanottorahan pienentäminen ja täydentävän vastaanottorahan lisääntynyt hakeminen ovat jo johtaneet sosiaalipalveluissa työmäärän merkittävään kasvuun. Täydentävää vastaanottorahaa koskevien päätösten määrä on kasvanut 23 prosentilla vastaanottorahan pienentämisen jälkeen. Aika on pois muusta sosiaalipalveluiden työajasta, sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta, mutta myös esimerkiksi vapaaehtoiseen paluun ja kuntaan siirtymiseen ohjauksesta sekä keskuksessa tehtävästä moniammatillisesta työstä.”

”Vastaanottokeskusten vastausten perusteella 86 prosentille asiakkaista on annettu täydentävän vastaanottorahan sijaan muuta kiireellistä tukea ravintomenoihin, kuten ruokakassi, maksusitoumus tai lahjakortti. Asiakkaat ovat turvautuneet myös keskuksen ulkopuoliseen ruoka-apuun. Kyselyn perusteella taloudellisen neuvonnan antaminen on lisääntynyt vastaanottokeskuksissa noin 45 prosentilla. Vastaanottorahan perusosan määrän säilymisen nykyisellä alennetulla tasolla arvioidaan lisäävän asiakkaiden taloudellista huolta ja ahdistusta.”

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksia on seurattu. Vaikutukset ovat merkittäviä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Valtuutettu pitää huolestuttavana ja vakavana, että vastaanottokeskusten antamilla tiedoilla asiakkaiden tilanteesta ei näytä olevan vaikutusta päätökseen esittää vastaanottorahan pienentämisen säätämistä pysyväksi. Valtuutettu katsoo, että vastaanottokeskuksilta saadut tiedot vastaanottorahan pienentämisen vaikutuksista on huomioitava. Valtuutetun arvion mukaan kyselyn tulosten perusteella on selvää, että pienennetty vastaanottoraha on riittämätön perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi eikä vastaanottorahan pienennystä tule säätää pysyväksi.

Sitä, että suurin osa vastaanottorahan saajista on tarvinnut muuta kiireellistä tukea ravintomenoihin, kuten ruokakassi, maksusitoumus tai lahjakortti, voidaan pitää osoituksena siitä, että pienennetty vastaanottoraha ei täytä välttämättömän toimeentulon tasoa. Säättämällä vastaanottorahan pienennys pysyväksi julkinen valta lisää muun muassa ihmisten hakeutumista ulkopuolisen ruoka-avun piiriin. Tätä ei voida pitää perustuslain 22 §:n mukaisen perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen mukaisena.

Esityksessä ehdotetaan, että vastaanottorahan pysyvänä tasona käytettäisiin toimeentulotuen perusosan 50 prosentilla alennettua määrää. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimeentulotuen perusosan alentamista (PeVL 52/2025 vp). Lausunnossa perusosan alentamisen hyväksyttävyyden kannalta merkittävänä pidettiin sitä, että ”jos henkilölle on tarjottu vaihtoehto, kuten todellinen mahdollisuus työhön tai ensisijaiseen etuuteen, voidaan sanoa, että tämä olisi kyennyt hankkimaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan omalla toiminnallaan tai muusta sosiaaliturvasta säännöksen edellytysten mukaisesti. Valiokunnan mielestä nyt 10 §:n 6 momenttiin ehdotetut perusteet rajaavat sääntelyn henkilöihin, joiden voidaan katsoa kykenevän hankkimaan 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun turvan.” Perustuslakivaliokunta ei siten ainakaan nimenomaisesti tunnista, että toimeentulotuen perusosan 50 prosentilla alennettu määrä olisi riittävä perustuslain 19 §:n 1 momentin välttämättömän huolenpidon turvaamiseksi. Toisin kuin toimeentulotuen perusosaa alennettaessa, vastaanottorahan saajilla ei ole vaihtoehtoisia tapoja toimia toisin tai hankkia tuloja. Turvapaikanhakijoilla ei esimerkiksi ehdotettujen muutosten myötä pääsääntöisesti olisi työnteke-oikeutta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että vastaanottorahassa on kyse perustuslain 19.1 §:n kannalta oleellisesta sääntelystä. Oikeus välttämättömään huolenpitoon perustuslain 19.1 §:n mukaisesti on subjektiivinen ja ehdottomana pidetty oikeus. Tämä asettaa sen erityiseen asemaan. Lisäksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti perusoikeusrajoituksella tulee muun muassa olla hyväksyttävä syy eikä se saa puuttua oikeuden ydinalueeseen. Esitysluonnoksen sääätämisyjärjestysperusteluiden mukaan vastaanottorahan pienentämiselle on hyväksyttävät perusteet mutta jätetään yksilöimättä, mitä nämä perusteet ovat. Perusoikeusrajoitus ei vaikuta täyttävän perusoikeuksien rajoittamista koskevia edellytyksiä.

LAADUKKAAT TERVEYSPALVELUT ON TURVATTAVA

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata tilapäistä suojelua saaneiden aikuisten terveydenhuolto-oikeuden heikentämistä. Vastaanottokeskus arvioi turvapaikanhakijoiden terveydenhuoltopalveluiden tarvetta yksilöllisesti huomioiden esimerkiksi haavoittuvasta asemasta johtuvat erityistarpeet sekä lasten oikeuden parempiin terveydenhuollon palveluihin. Esitysluonnoksessa ei myöskään ole esitetty hyväksyttäviä perusteita tilapäistä suojelua saaneiden terveyspalveluiden rajaamiselle. Näin ollen terveydenhuoltoa koskevia heikennyksiä ei tulisi säätää.

Vastaanottopalveluiden osalta yhdenvertaisuusvaltuutettu nostaa esiin huolensa liittyen esitettyihin muutoksiin mahdollisessa terveyspalveluiden saatavuudessa. Turvapaikanhakijan haavoittuvasta asemasta johtuviin erityistarpeisiin vastaaminen joutuisasti on edellytyksenä sille, että hakija voi saada tarvitsemansa menettelylliset takeet turvapaikkaprosessinsa aikana. Mikäli hakijaa ei tunnisteta haavoittuvassa asemassa olevaksi, hänen tuen tarpeitaan ei tunnisteta tai tukea ei pystytä tarjoamaan hänelle mahdollisimman aikaisessa vaiheessa prosessia, on vaarana, ettei hakijan haavoittuvaa asemaa tunnisteta myöskään turvapaikkamenettelyn yhteydessä. Haavoittuvan aseman tunnistamisella on merkitystä myös hakijan päätöksenteossa sekä esitysluonnoksessa ehdotetun mukaisesti oikeusavun saannille hallintovaiheessa.

Vastaanottodirektiivin 28 artiklan mukaan ihmiskaupan uhreille ja henkilöille, joita on kidutettu, jotka on raiskattu tai jotka ovat joutuneet kokemaan muuta vakavaa henkistä, ruumiillista tai seksuaalista väkivaltaa, mukaan lukien seksuaalisiin, sukupuoleen liittyviin, rasistisiin tai uskonnollisiin motiiveihin perustuva väkivalta, järjestetään tarvittavaa lääketieteellistä ja psykologista hoitoa ja huolenpitoa, tarvittaessa myös kuntoutuspalveluja ja terapiaa, tällaisten tekojen aiheuttamiin vammoihin. Viitaten myös 28 artiklassa edellytettyyn hoidon ja huolenpidon mahdollisimman nopeaan järjestämiseen, katsoo yhdenvertaisuusvaltuutettu, että etenkin haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden terveyspalveluiden joutuissa saatavuus tulee turvata myös jatkossa. Tämä on myös yhdenvertaisuuskysymys, jota on arvioitava yhdenvertaisuuslain (eri syrjintäperusteet ja muodot) mukaisesti.

Lisäksi valtuutettu kiinnittää huomiota 28 artiklan velvoitteeseen, jonka mukaan edellä mainittujen haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden parissa työskentelevien, myös terveydenhuollon ammattilaisten, on oltava asianmukaisesti koulutettuja ja saatava jatkuvasti asianmukaista koulutusta kyseisten hakijoiden tarpeista ja asianmukaisista hoitomenetelmistä, tarvittavat kuntoutuspalvelut mukaan lukien. Haavoittuvassa asemassa oleville hakijoille hoitoa tarjoavien tahojen, myös julkisessa terveydenhuollossa, on näin ollen oltava koulutettuja kyseisten erityisryhmien tunnistamisesta ja tarpeista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että koulutuksen tulee olla kyseisiin teemoihin erikoistuneiden organisaatioiden ja erityisosaajien pitämiä.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vastaanottorahan alentamisesta tai vastaanottopalveluiden peruuttamisesta säättämistä rangaistusluontoisina toimenpiteinä.

Kuten yhdenvertaisuusvaltuutettu on edellä tuonut esiin, vastaanottoraha, etenkin sen tämänhetkinen väliaikaisesti alennettu ja esitysluonnoksessa pysyväksi ehdotettu summa, ei riitä turvaamaan vastaanottorahan piirissä olevien henkilöiden PL 19.1 §:ssä turvattua välttämätöntä toimeentuloa. Valtuutettu viittaa vastaanottorahan alentamisen osalta vastaanottorahan pienentämisen yhteydessä lausumaansa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo vastaanottopalveluiden peruuttamisen rajoittavan turvapaikanhakijan oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että vastaanottopalveluiden peruuttamisen tulee päättyä esitysluonnoksessa ehdotettujen tuomioistuimen täytäntöönpanokiellon tai keskeytyksen sekä hallinta-asetuksen mukaisen vastuun siirtymisen lisäksi, kun ylikansallinen ihmisoikeussopimusvalvontaelin myöntää väliaikaisen täytäntöönpanokiellon tai pyytää Suomea pidättäytymään hakijan palautuksesta sen käsitellessä valitusta. Yhdenvertaisuusvaltuutetun tietojen mukaan ylikansallinen täytäntöönpanokiello on elokuun 2025 lopussa ollut voimassa 85 hakijan asiassa (28 valituksessa).

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata maantieteellisen kohdentamisen käyttöönottoa. Esitysluonnoksessa on todettu, että maantieteellinen kohdentaminen voitaisiin tehdä, jos se olisi tarpeellista kansainvälisen suojelun menettelyn tai vastaanottojärjestelmän hallinnoimiseksi esimerkiksi, jos tietyn alueen vastaanottopalvelut ovat kuormittuneet tai kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyn on ruuhkautunut tietyllä alueella.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että Maahanmuuttovirasto päättää vastaanottokapasiteetistaan, sen käytöstä ja hakijoiden sijoittumisesta vastaanottokeskuksiin. Maahanmuuttovirastolla on myös oltava mahdollisuus järjestellä organisaationsa sisällä töitään sekä turvapaikkapuhutteluiden järjestämipaikkoja. Näin ollen Maahanmuuttovirasto pystyy vaikuttamaan edellä mainittuihin tilanteisiin jo tällä hetkellä käytössään olevin keinoin, eikä turvapaikanhakijoiden maantieteelliselle kohdentamiselle ole esitetty tosiasiallista tarvetta. Huomioiden, että ehdotus rajoittaisi tarpeettomasti hakijoiden liikkumisvapautta, ei sen säätämiseksi ole esitetty hyväksyttäviä perusteita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata liikkumisvapauden rajoittamisen käyttöönottoa. Liikkumisvapauden rajoittaminen muissa kuin rajamenettelyssä on kansallisen liikkumavaran piirissä. Esitysluonnoksen mukaan liikkumisvapauden rajoittamiseen voisi liittyä ilmoittautumisvelvollisuus tai määräys oleskella vastaanottokeskuksessa tiettyä ajanjaksona. Liikkumisvapauden rajoittamispäätöksessä ei esitysluonnoksen mukaan tehtäisi yksilöllistä harkintaa. Valtuutettu katsoo, ettei hakijoiden perustuslaissa turvattua liikkumisvapautta tule rajata ilman perusteltua syytä ja yksilöllistä harkintaa. Ulkomaalaislain turvaamistoimet sisältävät jo nyt mahdollisuuden Maahanmuuttovirastolle määrätä hakijalle ilmoittautumisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus, joihin sisältyy yksilöllinen arviointi ja harkinta.

Hakijalla on oltava viranomaistapaamisiin osallistumisen lisäksi mahdollisuus tavata myös mahdollista oikeudellista avustajaansa, muuta avustajaansa ja tukihenkilöään maantieteellisestä kohdentamisesta ja liikkumisvapauden rajoittamisesta riippumatta.

Viitaten edellä todettuun sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, ettei hakijoiden liikkumisvapauden rajoituksille ole esitetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta, niiden ei voida katsoa olevan välttämättömiä, eivätkä rajoitukset ole suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Ehdotuksessa esitettyihin tavoitteisiin on mahdollista päästä myös viranomaisen organisatorisin keinoin perusoikeuksia tarpeettomasti rajoittamatta, taikka tarvittaessa hakijan oikeuksia ja rajoitusten perusteita yksilöllisesti arvioiden nykyisiä turvaamistoimia käyttäen.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota vastaanottorahan pysyvän pienentämisen vaikutuksiin suhteessa ihmiskaupan uhreihin. Ensimmäisessä väliaikaista vastaanottorahan pienentämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 28/2024 vp.) todetaan hyväksikäyttöön liittyvien riskien osalta, että ”mikäli ihmiskaupan [uhrien] auttamisjärjestelmän tarjoama toimeentulo johtaisi taloudelliseen ahdinkoon, ei uhri välttämättä haluasi tukeutua auttamisjärjestelmän tarjoamaan apuun”, ja että ”uudelleen uhrituminen on todennäköisempää, mikäli vastaanottoraha ei tarjoaisi riittävää toimeentulon turvaa.” Vastaanottorahan pienennys voi siten lisätä riskiä hyväksikäytölle ja vähentää ihmiskaupan ilmi tulemistä.

Euroopan neuvoston ihmiskaupan vastaisen yleissopimuksen 5 artikla sisältää velvoitteita ihmiskaupan ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Ihmiskaupan ehkäisyyntä ja hyväksikäytölle haavoittuvan aseman vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet on kirjattu esimerkiksi Ihmiskaupan vastaiseen toimintaohjelmaan vuosille 2021–2023 sekä työperäisen hyväksikäytön vastaiseen toimenpideohjelmaan (TEM 2024:3). Vastaanottorahan pienentämisen vaikutukset ovat päinvastaisia hallituksen niiden tavoitteiden ja toimien kanssa, joilla pyritään ehkäisemään hyväksikäyttöä tai hyväksikäytölle alttiiden ryhmien syntymistä.

Hallituksen esityksessä HE 28/2024 vp. todetaan myös, että "[e]sityksen vaikutuksia on kuitenkin näiltä osin seurattava erityisen tarkkaan sen varmistamiseksi, että vastaanottorahan piirissä olevien perheiden, lasten ja nuorten altistuminen hyväksikäytölle ei kasva." Valtuutettu korostaa, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä huomioida ja tehdä vaikutustenarviointi hyväksikäyttöriskien osalta. Tällaista arviota ei nyt lausunnolla olevaan esitysluonnokseen sisälly.

On syytä korostaa nyt lausunnolla olevan esityskokonaisuuden eri osien yhteisvaikutuksia. Esimerkiksi vastaanottorahan leikkaamisella ja työnteko-oikeuden lyhentämisellä voi olla yhteisvaikutuksia, jotka on syytä huomioida. Kansainvälistä suojelua hakevalla henkilöllä on vastaanoton alkuvaiheessa ei ole mahdollisuuksia parantaa toimeentuloaan omalla toiminnallaan (paitsi hakemalla täydentävää vastaanottorahaa) samaan aikaan, kun viimesijaisena toimeentulon turvana myönnettävää vastaanottorahaa pienennetään. Työnteko-oikeuden puuttuminen voi osaltaan kasvattaa hyväksikäytön riskiä.

Vastaanottopalveluihin pääsyn epääminen ja palveluiden lakkaaminen nykytilannetta merkittävästi useammin tulee aiheuttamaan lisääntyvää paperittomuutta ja on omiaan edesauttamaan harmaan talouden ja varjoyhteiskunnan laajenemista. Tämä aiheuttaa haavoittuvaisessa tilanteessa olevien ihmisten altistumista hyväksikäytölle ja ihmiskaupalle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää todennäköisenä, että esitys tällaisenaan tulee lisäämään ihmiskaupan sekä muun hyväksikäytön uhriksi joutumista.

Valtuutettu katsoo myös, että ihmiskauppailmiö saattaa entisestään enemmän piiloutua ja ihmiskaupparikollisuus jäädä tulematta ilmi, koska edes kaikki turvapaikanhakijat eivät ole enää vastaanottopalveluiden piirissä, jossa heidän on mahdollista saada tukea hyväksikäytön ja ihmiskaupan uhriksi joutumisensa vuoksi sosiaalipalveluista, jotka voisivat ohjata mahdolliset uhrit myös ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän tukitoimien piiriin sekä mahdollisessa rikosilmoituksen tekemisessä. Ilmiön piiloon jäämistä edesauttaa myös esitetty oikeusavun rajaaminen hallintovaiheesta, jolloin oikeudellinen avustaja ei myöskään voi tunnistaa mahdollista uhria ja ohjata häntä auttamisjärjestelmän piiriin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa lisäksi, että hallinta-asetuksen soveltamisen yhteydessä esiin tulleet ihmiskauppaviitteet sekä hakijan haavoittuvan aseman vaikutukset on tutkittava jatkossa samalla tavoin kuin aiemminkin vastuunmäärittämisasetusta sovellettaessa. Mikäli hakijalle voitaisiin mahdollisesti myöntää oleskelulupa ihmiskaupan uhrina tai yksilöllisistä inhimillisistä syistä, tulee turvapaikkahakemus ottaa hallinta-asetuksen 35 artiklan mukaisen harkintavaltalausekkeen perusteella Suomen vastuulle. Ihmiskaupan uhria on suojeltava, eikä häntä tule palauttaa hallinta-asetuksen perusteella, mikäli näyttäisi siltä, että oleskeluluvan edellytykset voisivat täyttyä. Muun muassa edellä mainittuihin menettelyihin liittyen, katsoo yhdenvertaisuusvaltuutettu, että ihmiskaupan uhrin tulee aina saada oikeusapua myös hallintovaiheessa ja vastaanottokeskusten, auttamisjärjestelmän taikka hyvinvointialueiden tulee varmistaa, että henkilö ohjataan viipymättä hänen niin halutessaan oikeusavun piiriin.

Esitys on kaiken kaikkiaan omiaan estämään ihmiskaupparikollisuuden torjuntaa.

Ilman huoltajaa olevien lasten edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

-

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin ehdotettu muutos

Muut muutokset

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

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota vastuunmäärittämismenettelyssä tunnistettuihin haavoittuvassa asemassa oleviin hakijoihin ja ihmiskaupan uhreihin. Aiempi käytäntö on ollut, että niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi ihmiskaupan uhrin oleskeluluvan tarve on menettelyssä havaittu, Suomi on ottanut vastuun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että vastuunmäärittämistä koskevassa menettelyssä ei tutkittaisi enää muita oleskelulupaperusteita, koska tähän ei löydy hallinta-asetuksesta oikeusperustaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että hallinta-asetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi edelleen päättää käsitellä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen siinäkin tapauksessa, ettei se hallinta-asetuksessa säädettyjen perusteiden mukaisesti ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Näin ollen järjestely, jossa Maahanmuuttovirasto voisi havaitessaan oleskeluluvan tarpeen ottaa vastuun kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, on edelleen yhtä lailla mahdollinen.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tarpeellisena tällaisen järjestelmän jatkamista ja sen varmistamista lainsäädännössä. Ihmiskauppayleissopimuksen valvontaelin GRETA on suositellut, että ihmiskaupan uhrien palautus tulisi olla vapaaehtoisuuteen perustuva ja siinä tulisi huomioida uhrin oikeudet, turvallisuus ja ihmisarvo, ja on kehottanut Suomea varmistamaan, että ihmiskaupan uhrit voivat täysimääräisesti hyötyä oikeudesta ihmiskaupan uhrin oleskelulupaun (GRETA 2020. Guidance note on the entitlement of victims of trafficking, and persons at risk of being trafficked, to international protection. GRETA (2020)06; GRETA 2019, kohta 187 ja 2024, kohta 224). GRETA on kehottanut Suomea arvioimaan, tulisiko vastuunmäärittämisasetusta ylipäänsä soveltaa ihmiskaupan uhrien kohdalla (GRETA 2024, kohta 183). Kyseinen suositus olisi huomioitava hallinta-asetusta täytäntöön pantaessa.

Lisäksi yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota lapsia koskeviin muutosehdotuksiin. Valtuutettu pitää valitettavana, että lapsen etua ja oikeuksia koskevat parannukset on toteutettu hyvin suppeasti. Kun ulkomaalaislakia kokonaisuudessaan muutetaan, olisi tärkeää tarkastella muun muassa lapsen oikeuksien toteutumista kokonaisvaltaisemmin. Esimerkiksi monitieteistä iän arviointia ei ehdoteta käytettävän muissa kuin turvapaikkaprosessissa. Myöskään muissa kuin turvapaikkaprosessissa ei esitysluonnoksen mukaan luovuttaisi lasten kuulemisen 12 vuoden lähtökohtaisesta ikärajasta, vaikka kuulemisen katsotaan esitysluonnoksessa edistävän lasten edun parempaa huomioimista. Jatkovalmistelussa olisikin valtuutetun näkemyksen mukaan syytä harkita monitieteisen iän arvioinnin ja lasten kuulemisen laajentamista turvapaikkaprosessin lisäksi muihin ulkomaalaislain mukaisiin menettelyihin.

Jatkovalmistelussa olisi myös syytä tarkastella monitieteistä iänarviointia tarkemmin. Valtuutettu kiinnittää huomiota esimerkiksi monitieteistä iänmäärittäystä suorittavan henkilöstön tosiasialliseen ammattitaitoon kyseisessä asiassa sekä asiaa koskevaan koulutukseen ja siihen, ettei iän arvioinnin

tuloksesta olisi valitusoikeutta. Lisäksi esitysluonnoksen perusteella jää osin epäselväksi, miten ja kuka tekee arviota siitä, onko monitieteisen iän arvioinnin jälkeen iästä yhä epäilystä. Valtuutetun näkemyksen mukaan selvyiden vuoksi esityksen perusteluissa olisi vähintäänkin todettava, että mikäli monitieteistä iän arviointia koskevassa lausunnossa ei todeta iästä olevan epäilystä, ei Maahanmuuttovirasto voi määrätä oikeuslääketieteellistä tutkimusta.

Valtuutettu katsoo myös, että iän arvioinnin tekemisen kynnystä ei tule madaltaa, paitsi lapsen etu ja oikeuden huomioiden tilanteissa, joissa on viitteitä siitä, että täysi-ikäiseksi rekisteröity hakija saattaa olla alaikäinen. Lisäksi iän arvioinnin perusteella määrättävästä syntymäaikaamerkinästä tulee olla itsenäinen valitusoikeus, koska kyseessä on hakijan identiteettiin, oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavasta tosiasiallisesta hallintopäätöksestä. Tämän osalta tulee huomioida myös se, ettei hakijalla ole välttämättä syytä valittaa oleskelulupapäätöksestään, mutta hänellä tulee olla mahdollisuus valittaa viranomaisen tekemästä tosiasiallisesta päätöksestä, joka johtaa hänen henkilötietojensa muutokseen ja jolla on myös jatkossa vaikutuksia hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa.

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

ESITYSLUONNOKSEN LAUSUNTOAIKA ON LIIAN LYHYT

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

EU:n maahanmuuttosäätelyn kansallisessa täytäntöönpanossa on kyse erittäin laajasta hankkeesta, ja lausuntoaika on sijoittunut osin yleiselle lomakaudelle. Erityisesti huomioiden, että nyt käsiteltävänä oleva esitysluonnos muuttaa laaja-alaisesti koko turvapaikkaprosessin, olisi lausuntoajan tullut laadukkaasti lainvalmistelun näkökulmasta olla pidempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kuitenkin pitää myönteisenä, että lausuntoaikaa päädyttiin pidentämään viikolla alkuperäisestä aikataulusta, vaikka lausuntoaika ei ole vielä muutoksenkaan myötä edes kahdeksaa viikkoa. Lausuntoajan olisi tullut olla pidempi.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta perehtyä maahanmuuttosäätelyyn ja hallituksen esitysluonnokseen sen kaikilta osin.

LAPSEN OIKEUKSIA KOSKEVIA TARPEELLISIA MUUTOKSIA JÄTETÄÄN TOTEUTTAMATTA

Esitysluonnoksessa jätetään osin toteuttamatta sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joita yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää EU:n maahanmuuttosäätelyn täytäntöönpanemiseksi tarpeellisena. Esimerkiksi lasten säilöönoton edellytyksiä tiukennetaan uudessa vastaanottodirektiivissä verrattuna aiempaan direktiiviin. Uuden vastaanottodirektiivin mukaan lasten säilöönotto on jatkossa mahdollista vain, jos se on lapsen edun mukaista. Yksintulleiden lasten kohdalla edellytetään myös, että säilöönotolla turvataan lapsen hyvinvointi. Kuitenkaan lasten säilöönottoa koskevaan säätelyyn ei ehdoteta minkäänlaisia muutoksia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää välttämättömänä lasten säilöönoton edellytysten tiukentamista vastaanottodirektiivin täytäntöönpanemiseksi ottaen huomioon, että kyseessä on direktiivi, jonka täytäntöönpano on toteutettava kansallisen lainsäädännön muutoksilla. Valtuutettu suosittelee myös, että tässä yhteydessä huomioidaan täysimääräisesti YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antama suositus lopettaa lasten säilöönotto (CRC/C/FIN/CO/5–6).

Lisäksi ulkomaalaislain muutosehdotukseen ei sisälly yleisesti vahvempaa lapsen edun ensisijaisuuden tunnistamista, vaikka lapsen edun ensisijaisuus ja sen huomiointi onkin yhä vahvemmin määritetty EU-säntelyn tasolla. Jatkovalmistelussa lapsen edun ensisijaisuuden nimenomainen toteaminen tulee sisällyttää vastaanottolain lisäksi ulkomaalaislain 6 §:ään.

VAIKUTUSTENARVIOINTIA TULEE TÄYDENTÄÄ

Yhdenvertaisuusvaltuutettu edellyttää jatkovalmistelussa vaikutustenarvioinnin täydentämistä. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset olisi tämän mittaluokan lakiesityksessä syytä arvioida hyvinkin tarkasti, sillä ilman kokonaiskuvaava muutoksen ihmisoikeusvaikutuksista lakimuutos voi johtaa yksilön kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin.

Myös yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnille on korostunut tarve. YK:n rotusyrjinnän vastainen komitea on suositellut Suomea varmistamaan, että tiukennukset maastapoistamista koskien eivät ole syrjiviä ja että henkilöillä on yhdenvertainen pääsy tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin koskien palautuskieltoa koskevia väitteitä. (CERD/C/FIN/CO/23.) Yhdenvertaisuusvaikutusten arvioinnissa on lähinnä tarkasteltu vastaanottoa koskevia muutoksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että esitysluonnoksen yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on toteutettu puutteellisesti, ja se tulisi tehdä kattavammin. Julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä edellyttää lainvalmistelussa huolellista yhdenvertaisuusvaikutusten arviointia, jossa otetaan huomioon varsinkin haavoittuvassa tai syrjinnän vaarassa olevien ihmisryhmät. Arvioinnissa tulee huomioida myös relevanttien ihmisoikeussopimusten velvoitteet, kuten esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimus.

Ottaen huomioon muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan esitetyt heikennykset ja haavoittuvuusarviointia koskevan kansallisen täytäntöönpanon puutteet, yhdenvertaisuusvaltuutettu arvioi, että esitys tulee heikentämään haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista sekä heidän oikeuksiensa toteutumista. Tämä synnyttää riskiä yhdenvertaisuuslain vastaisille tilanteille (ml. välillinen syrjintä) ja siten esitystä tulee arvioida myös tästä näkökulmasta. Haavoittuva asema kytkeytyy usein eri syrjintäperusteisiin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa yleisesti, että esitysluonnoksessa tarkastellaan varsin vähänlaisesti kriisiasetusta koskevaa kansallista täytäntöönpanoa. Kriisiasetuksen yhtenä tavoitteena on säätää unionintasoisesti kriisitilanteisin kuten välineellistettyyn maahantuloon vastaamisesta. Välineellistettyyn maahantuloon voisi kriisiasetuksen nojalla reagoida esimerkiksi laajentamalla rajamenettelyn käyttöä kaikkiin välineellistettyihin maahantulijoihin. Välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi kansallisesti säädetty unionin sääntelyn kanssa päällekkäinen lainsäädäntö on syytä kumota.

SIIRTYMÄSÄÄNNÖKSET OVAT PUUTTEELLISET

Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota osin puutteellisiin siirtymäsäännöksiin. Siirtymäsäännökset on laadittu vain ulkomaalaislain osalta mutta ei esimerkiksi vastaanottolain osalta. Lisäksi siirtymäsäännös, jonka mukaan ”[e]hdotettuja ulkomaalaislain kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevia säännöksiä sovellettaisiin hakemuksiin, jotka jätettäisiin ennen ehdotetun lain voimaantuloa” lienee virheellinen.

LOPUKSI

EU:n maahanmuuttosääntelyn tuoma muutos turvapaikanhakijoiden oikeuksiin ja asemaan on valtava ja pääosin oikeuksia heikentävä. Tämän johdosta valtuutettu vastustaa sellaista kansallisen liikkumavaran käyttöä ja sääntelyä, joka entisestään heikentäisi turvapaikanhakijoiden oikeuksia.

Tämän lausunnon esittelijöinä ovat toimineet asiantuntija Elsa Korkman ja erityisasiantuntija Liisa Välimäki. Lausunnon valmisteluun on osallistunut myös johtava erityisasiantuntija Tiina Valonen.

Hiltunen Rainer
Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Korkman Elsa
Yhdenvertaisuusvaltuutettu - Asiantuntija