

Asia: VN/27731/2024

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

Ei lausuttavaa

Ei lausuttavaa -toteaminen

-

Seulonta

Yleiset huomiot seulontamenettelystä

Luona Oy kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta, joka koskee EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanoa. Luona Oy toimii Maahanmuuttoviraston sopimuskumppanina vastaanottopalvelujen tuottajana ja vastaa useiden vastaanottokeskusten ja niihin liittyvien palvelujen järjestämisestä.

Uudessa lainsäädännössä seulonnan merkitys turvapaikkaprosessin jatkoon kannalta rajautuu aiempaa vahvemmin varhaiseen vaiheeseen, rajalla tehtävään arvioon. Tämä herättää huolen siitä, tunnistetaanko turvapaikanhakijoiden haavoittuvuudet riittävän kattavasti ja luotettavasti näin varhaisessa vaiheessa.

Lakiehdotuksen tavoitteena on tehostaa ja selkeyttää menettelyjä. Turvapaikanhakijoiden näkökulmasta ratkaisu voi kuitenkin olla jännitteisessä suhteessa EU:n muuttoliike- ja turvapaikkapaketin tavoitteisiin. Niiden mukaan menettelyjen tulee olla samanaikaisesti tehokkaita ja oikeudenmukaisia sekä turvata erityistarpeisten henkilöiden tunnistaminen.

Vastaanottotyön kokemuksen perusteella tiedetään, että monet haavoittuvuudet eivät tule esiin heti prosessin alkuvaiheessa. Seulonta toteutetaan vaiheessa, jossa henkilön tilanne on usein epävakaa. Juuri maahan saapunut henkilö voi olla fyysisesti sairas, uupunut tai henkisesti kuormittunut, eikä hänellä välttämättä ole vielä riittäviä edellytyksiä ymmärtää tilanteensa tai menettelyn merkitystä. Tieto omista oikeuksista voi olla vähäistä, ja kieli- sekä tulkkausjärjestelyissä

voi alkuvaiheessa esiintyä puutteita. Lisäksi traumaattiset kokemukset tai pelko viranomaisia kohtaan voivat olla korostuneita. Näissä olosuhteissa luottamuksen rakentuminen vie usein aikaa, ja henkilöt saattavat kertoa terveydentilaansa, traumaattisiin kokemuksiinsa tai suojelun tarpeeseensa liittyvistä seikoista vasta useiden keskustelujen jälkeen. Erityisesti väkivallan, kidutuksen tai seksuaalisen väkivallan kokemuksista kertominen tapahtuu usein vasta rauhallisessa ja luottamuksellisessa ilmapiirissä, riittävän ajan puitteissa sekä tilanteissa, joissa asiointi on mahdollista toteuttaa esimerkiksi samaa sukupuolta olevan työntekijän kanssa.

On perusteltua arvioida, voidaanko rajalla tapahtuvassa seulonnassa saavuttaa riittävä luottamuksellinen ja avoin vuorovaikutus tilanteessa, jossa menettely etenee tiukasti aikataulutettuna, ja olosuhteet voivat olla henkilölle poikkeuksellisen kuormittavat. Haavoittuvuuksien tunnistaminen jo prosessin alkuvaiheessa on kuitenkin keskeistä, jotta henkilön turvapaikkaprosessi etenee tarpeellisten tukitoimien ja oikeusturvan mukaisesti. Mikäli haavoittuvuuksia ei tunnisteta riittävän varhaisessa vaiheessa, on olemassa riski, että prosessi etenee ilman tukitoimia, mikä voi heikentää sekä yksilön oikeusturvaa että koko järjestelmän toimivuutta.

Vastaanottotyössä ja muissa turvapaikkaprosessin alkuvaiheen menettelyissä kertyneen kokemuksen perusteella haavoittuvuuksien tunnistaminen toteutuu parhaiten tilanteissa, joissa arvioinnissa hyödynnetään tarvittaessa sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntemusta sekä vuorovaikutusta henkilön itsensä kanssa. Tästä näkökulmasta esityksessä ehdotetun seulontamenettelyn toteuttamistapaa koskevan ohjeistuksen selkeyttäminen voisi tukea menettelyn yhdenmukaista ja tarkoituksenmukaista soveltamista, erityisesti siltä osin kuin henkilölle annetaan tietoa arvioinnin tarkoituksesta, merkityksestä sekä tietojen käsittelystä ja luottamuksellisuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että henkilölle pyritään selittämään, mikä menettely on käynnissä, mitkä ovat hänen oikeutensa, mitä merkitystä annettavilla tiedoilla on sekä miten prosessi etenee seuraavaksi.

Käytännön asiakastyön kokemuksen perusteella turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa voi esiintyä tilanteita, joissa henkilöllä ei ole riittäviä edellytyksiä hahmottaa omaa tilannettaan tai menettelyn seurauksia. Tällöin on olemassa riski, että haavoittuvuuksia ei tunnisteta tai dokumentoida riittävän kattavasti jo varhaisessa vaiheessa. Puutteellinen alkuvaiheen selvitys voi vaikuttaa viranomaisen tekemiin prosessuaalisiin ratkaisuihin, joilla voi olla merkitystä menettelyn jatkon kannalta ja joiden korjaaminen myöhemmissä vaiheissa voi olla rajallista.

Asiakastyössä on havaittu, että osa haavoittuvassa asemassa olevista henkilöistä ei kykene tai uskalla tuoda esiin tilanteeseensa liittyviä keskeisiä seikkoja, kuten väkivaltaan, ihmiskauppaan tai seksuaaliseen väkivaltaan liittyviä kokemuksia. Taustalla voivat olla esimerkiksi trauma, pelko viranomaisia kohtaan, kielitaidon puutteet, kehitykselliset haasteet tai se, ettei henkilö hahmota annettujen tietojen merkitystä oman oikeusturvansa kannalta. Tällaisissa tilanteissa on olemassa riski, että henkilö ohjautuu esityksessä ehdotetun seulontamenettelyn perusteella hänelle epäedulliseen menettelyyn, vaikka hänen tilanteensa edellyttäisi toisenlaista arviointia.

Esityksessä ehdotettuun seulontavaiheeseen liittyy erityisiä huomioitavia seikkoja myös lasten osalta. Mikäli lapsen ikää tai asemaa koskeva arvio on virheellinen, voi tällä olla vaikutuksia siihen, millaisia tukitoimia ja menettelyjä lapseen sovelletaan prosessin alkuvaiheessa. Tällaiset virheet voivat heijastua koko jatkoprosessiin, mukaan lukien majoitusjärjestelyt, edustajan määrääminen, koulunkäynnin aloittaminen ja sovellettava menettely.

Seulontamenettelyn laadun ja vaikutusten seuranta

Esityksessä säädetään seulontamenettelyyn liittyvästä perusoikeuksien seurantamekanismista. Vastaanottokeskustoiminnan näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että seuranta on paitsi riippumatonta myös vaikuttavaa. Seurantamekanismin tulisi tuottaa sellaista tietoa, joka johtaa konkreettisiin korjaaviin toimenpiteisiin silloin, kun seulontamenettelyssä havaitaan puutteita haavoittuvuuksien tunnistamisessa tai menettelytakeiden toteutumisessa. Lisäksi olisi perusteltua selkeyttää, miten vastaanottokeskusten ja muun asiakastyön kautta esiin tulevat havainnot kytkeytyvät osaksi tätä seurantaa, jotta kentältä nouseva tieto tukee järjestelmän jatkuvaa kehittämistä.

Viranomaiset ja tehtävienjako viranomaisten välillä

-

Seulontaviranomaisten toimivaltuudet

-

Seulottavan henkilön läsnäolo seulonnassa

-

Riippumaton perusoikeuksien seurantamekanismi seulontaan ja rajamenettelyyn

Seulontamenettelyn laadun ja vaikutusten seuranta

Esityksessä säädetään seulontamenettelyyn liittyvästä perusoikeuksien seurantamekanismista. Vastaanottokeskustoiminnan näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että seuranta on paitsi riippumatonta myös vaikuttavaa. Seurantamekanismin tulisi tuottaa sellaista tietoa, joka johtaa konkreettisiin korjaaviin toimenpiteisiin silloin, kun seulontamenettelyssä havaitaan puutteita haavoittuvuuksien tunnistamisessa tai menettelytakeiden toteutumisessa. Lisäksi olisi perusteltua selkeyttää, miten vastaanottokeskusten ja muun asiakastyön kautta esiin tulevat havainnot kytkeytyvät osaksi tätä seurantaa, jotta kentältä nouseva tieto tukee järjestelmän jatkuvaa kehittämistä.

Henkilötietojen käsittely

-

Eurodac-järjestelmä

Eurodac- järjestelmää koskevat muutokset

-

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Yleiset huomiot menettelyistä

Viranomaisroolit ja luottamus menettelyn puolueettomuuteen

Esityksessä Maahanmuuttoviraston rooli laajenee sekä päätöksentekoon että oikeudelliseen neuvontaan liittyviin tehtäviin. Tällä voi olla vaikutusta hakijoiden kokemukseen menettelyn puolueettomuudesta, mikä korostaa selkeän roolijaon, vastuiden läpinäkyvyyden sekä riittävän ja riippumattoman valvonnan merkitystä. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla epäselvä roolijako voi heikentää halukkuutta tuoda esiin omaan tilanteeseen liittyviä keskeisiä seikkoja, millä voi olla vaikutusta turvapaikka-asian asianmukaiseen selvittämiseen ja päätöksentekoon.

Menettelyn alkuvaiheet

-

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Oikeusavun saatavuus hallintomenettelyvaiheessa

Oikeusavun rajaaminen hallintomenettelyvaiheessa alaikäisiin ja muihin hakijoihin vain erityisen painavasta syystä herättää huolta turvapaikanhakijoiden oikeusturvan tosiasiallisesta toteutumisesta. Esityksessä ehdotettu raja ei tarkoita oikeusavun poistamista kokonaan, mutta se kaventaa mahdollisuuksia saada asiantuntevaa oikeudellista tukea turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa. Tämä voi lisätä riskiä siitä, että hakijat etenevät menettelyssä ilman riittävää ymmärrystä omasta tilanteestaan, oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Vastaanottokeskusten asiakastyössä kertyneen kokemuksen perusteella hakijoiden traumatausta, pelkotilat ja vaikeus luottaa viranomaisiin voivat vaikuttaa siihen, että haavoittuvuuteen liittyvät seikat tulevat esiin vasta myöhemmässä vaiheessa. Tällöin oikeusavun tarve ei välttämättä hahmotu riittävän varhain, vaikka se myöhemmin osoittautuisi tarpeelliseksi. Oikeusavun myöntäminen perustuu tapauskohtaiseen harkintaan ja päätöksentekohetkellä käytettävissä olevaan tietoon. Turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa tämä tieto voi kuitenkin olla puutteellista tai osin keskeneräistä, jolloin oikeusavun tarve ei aina hahmotu yhdenmukaisesti eri tilanteissa. Tällä voi olla vaikutusta siihen, kuinka tasapuolisesti oikeusavun saatavuus toteutuu eri hakijoiden kohdalla.

Puhuttelupöytäkirjojen tarkastaminen ja oikeusturva

Puhuttelupöytäkirjojen systemaattinen tarkastaminen hakijan kanssa ei enää kuulu Maahanmuuttoviraston nimenomaisiin tehtäviin. Tämä herättää huolen siitä, miten pöytäkirjojen oikeellisuus ja vastaavuus puhuttelussa annettuihin tietoihin varmistetaan erityisesti tilanteissa, joissa hakijalla ei ole oikeusavustajaa. Hakijalla ei useinkaan ole tosiasiallisia edellytyksiä arvioida puhuttelupöytäkirjan sisältöä tai sen vastaavuutta puhuttelussa annettuihin tietoihin. Erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten niiden, joilla on puutteellinen luku- ja kirjoitustaito, kognitiivisia rajoitteita tai trauma- ja mielenterveyteen liittyviä haasteita, voi olla vaikeaa ymmärtää asiakirjojen merkitystä, päätöksiin liittyviä määräaikoja tai oikaista mahdollisia dokumentointivirheitä itsenäisesti. Tämä voi heikentää oikeusturvan tosiasiallista toteutumista ja korostaa asianmukaisen tuen ja edunvalvonnan tarvetta erityisesti tilanteissa, joissa henkilön toimintakyky on rajoittunut tai hän on ollut ihmiskaupan tai muun vakavan hyväksikäytön kohteena. Mikäli hakija joutuu turvautumaan pöytäkirjojen tarkistamisessa epäviralliseen apuun, hänen mahdollisuutensa suojella yksityisyyttään voivat heikentyä, ja samalla kasvaa hyväksikäytön riski, erityisesti tilanteissa, joissa avun antamiseen liittyy epäselviä vastavuoroisuuden odotuksia. Tämän vuoksi olisi perusteltua täsmentää, kenen vastuulla pöytäkirjojen tarkastaminen ja virheiden korjaaminen jatkossa on sekä millaista osaamista ja resursseja tehtävä edellyttää

Poikkeukset oikeuteen oleskella Suomen alueella hakemuksen tutkinnan ajan

-

Turvalliset maat

-

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Muutoksenhaku ja valitusajat rajamenettelyssä ja nopeutetussa menettelyssä

Esityksessä ehdotetaan valitusajan rajoittamista seitsemään päivään rajamenettelyssä sekä tietyissä nopeutetun menettelyn tilanteissa. Kyse ei siten ole yleisestä valitusajan lyhentämisestä kaikissa turvapaikka-asioissa, vaan määräajan rajoittamisesta nimenomaisesti tiettyihin menettelyihin. Vaikka Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että suhteellisen lyhyet valitusajat voivat tietyissä olosuhteissa täyttää tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, valitusajan riittävyttä tulisi arvioida myös kansallisessa toimintaympäristössä ja suhteessa näiden menettelyjen tosiasiallisiin edellytyksiin.

Suomalaisessa kontekstissa oikeusavustajien saatavuus on monin paikoin rajallista, ja turvapaikka-asioihin liittyy usein laajoja asiakirja-aineistoja, tulkkausta ja käännöstyötä. Lisäksi valituksen valmistelu edellyttää päätöksen huolellista läpikäyntiä hakijan kanssa. Näissä olosuhteissa rajamenettelyssä ja nopeutetussa menettelyssä sovellettava lyhyt valitusaika voi käytännössä vaikeuttaa mahdollisuuksia saada asiantuntevaa oikeusapua ja valmistella huolellinen valitus määräajassa, erityisesti tilanteissa, joissa hakijalla ei ole ollut oikeusavustajaa hallintomenettelyvaiheessa.

Lakiesityksen tavoitteena on menettelyjen sujuvoittaminen ja prosessien nopeuttaminen. Asiakkaiden näkökulmasta valitusajan rajoittaminen tietyissä menettelyissä samanaikaisesti oikeusavun saatavuuden rajaamisen kanssa voi kuitenkin olla jännitteessä oikeudenmukaisen ja huolellisen päätöksenteon sekä tehokkaan oikeussuojan toteutumisen kanssa. Ottaen huomioon turvapaikka-asioissa kyseessä olevat keskeiset perus- ja ihmisoikeudet, erityisesti henkilökohtaisen turvallisuuden, palautuskiellon sekä oikeuden tehokkaaseen oikeussuojaan, olisi perusteltua varmistaa, että myös näissä menettelyissä sovellettava valitusaika on Suomen olosuhteissa tosiasiallisesti riittävä oikeuksien tehokkaaseen käyttämiseen.

Muutoksenhakujärjestelmän kokonaisvaikutusten arviointi

Muutoksenhakua koskevia määräaikoja ja rajoituksia olisi perusteltua arvioida kokonaisuutena yhdessä oikeusavun saatavuutta koskevien muutosten kanssa. Olennaista on, että muutoksenhakujärjestelmä mahdollistaa tosiasiallisen ja tehokkaan oikeussuojan myös niissä tilanteissa, joissa hakijan toimintakyky tai kyky toimia itsenäisesti on heikentynyt. Kokonaisvaikutusten arviointi tukee sääntelyn suhteellisuutta ja oikeudenmukaisuutta.

Kansallisen liikkumavaran käytön seuranta oikeusturvan näkökulmasta

Esityksessä hyödynnetään useissa kohdin EU-sääntelyn sallimaa kansallista liikkumavaraa erityisesti oikeusapua ja muutoksenhakua koskevissa kysymyksissä. Näiden ratkaisujen vaikutuksia olisi perusteltua seurata systemaattisesti oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden toteutumisen näkökulmasta. Erityisesti tulisi arvioida, johtavatko rajaukset käytännössä tilanteisiin, joissa hakijoiden mahdollisuudet saada asiantuntevaa oikeudellista apua vaihtelevat merkittävästi tapauskohtaisesti tai alueellisesti. Määräaikainen vaikutusarviointi tukee sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

-

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeutta koskeva muutos

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden vaikutukset

Työnteko-oikeuden syntymisen viivästyminen ja sen mahdollinen poistaminen vaikuttavat suoraan turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksiin ylläpitää toimintakykyä, arjen rytmiä ja omatoimisuutta. Työskentelyllä on merkittävä esikotouttava vaikutus, ja omien kykyjen hyödyntäminen voi tukea hyvinvointia, osallisuutta ja mielenterveyttä turvapaikkaprosessin aikana. Työnteko-oikeuden viivästyminen tai poistaminen voi lisätä turvapaikanhakijoiden riippuvuutta vastaanottopalveluista ja

vastaanottorahasta tilanteissa, joissa henkilöllä olisi tosiasialliset edellytykset ja halu hankkia toimeentulonsa työn kautta. Tämä on ristiriidassa valtiontaloudellisten tavoitteiden kanssa, sillä työnteon estyminen voi kasvattaa julkisia menoja ja ohjata ihmisiä passiiviseen asemaan sen sijaan, että he voisivat tukea itseään ja vahvistaa omaa toimijuuttaan.

Yksityismajoitus on lähtökohtaisesti valtiolle kustannustehokkaampi majoitusmuoto kuin vastaanottokeskusmajoitus. Mikäli työnteke-oikeuteen kohdistuvat rajoitukset tai niihin liittyvät hallinnolliset velvoitteet vaikeuttavat itsenäistä toimeentuloa tai yksityismajoituksessa asumista, voi tämä lisätä vastaanottokeskusmajoituksen tarvetta ja siten kasvattaa vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksia. Työnteke-oikeutta koskevien muutosten vaikutuksia olisi tästä syystä perusteltua tarkastella myös majoitusmuotoihin ja vastaanottojärjestelmän kustannusrakenteeseen kohdistuvien vaikutusten kautta.

Työnteke-oikeuden ja hyväksikäytön ehkäisyn välinen yhteys

Työnteke-oikeudella on keskeinen merkitys hyväksikäytön, työperäisen ihmiskaupan ja harmaan työn ennaltaehkäisyssä. Selkeä ja ennakoitava työnteke-oikeus voi vähentää riskiä siitä, että turvapaikanhakijat ajautuvat epävirallisiin tai hyväksikäyttöä sisältäviin työjärjestelyihin. Mikäli työnteke-oikeus viivästyy tai poistuu, toimeentulon tarve voi ohjata ihmisiä haavoittaviin tilanteisiin, joissa heidän asemansa työmarkkinoilla on heikko. Työnteke-oikeuden rajoittamisen vaikutuksia olisi perusteltua arvioida osana esityksen laajempia yhteiskunnallisia vaikutuksia myös hyväksikäytön ehkäisyn näkökulmasta. Ennaltaehkäisevä ja toimiva sääntely tukee turvapaikanhakijoiden hyvinvointia, työmarkkinoiden sääntöjen noudattamista sekä viranomaisten mahdollisuuksia puuttua väärinkäytöksiin.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

-

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Vastaanottopalvelujen rajauksen vaikutukset ja palvelujärjestelmän toimivuus

Ehdotettu lakimuutos rajaisi merkittävästi vastaanottopalveluihin oikeutettujen henkilöiden määrää. On todennäköistä, että vastaanottopalveluiden ulkopuolelle jääminen esimerkiksi uusintahakemusten ja valitusvaiheessa olevien hakijoiden osalta jo 60 vuorokauden tai toisen hakemuksen kohdalla 14 vuorokauden jälkeen lisää paperittomuutta. Tähän joukkoon kuuluu myös alaikäisiä lapsia sekä muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, mikä herättää huolta

perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta. Paperittomuuden lisääntyminen kasvattaa riskiä varjoryhteiskunnan laajenemiseen, harmaaseen talouteen sekä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten hyväksikäyttöön. Samalla se voi siirtää merkittävää vastuuta välttämättömän tuen järjestämisestä kunnille ja hyvinvointialueille. Nopeasti kasvava paperittomien määrä edellyttäisi kunnissa ja hyvinvointialueilla palvelurakenteiden sopeuttamista ja lisäresursointia, jotta ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön tuki voidaan turvata myös näissä tilanteissa.

Vastaanottopalvelujen rajaaminen ja peruuttaminen voivat johtaa tilanteisiin, joissa vastuu henkilön välttämättömästä tuesta siirtyy lyhyellä aikavälillä vastaanottotoiminnalta kunnille ja hyvinvointialueille. Tämän vuoksi on tärkeää selkeyttää viranomaisten välistä vastuunjakoja ja palveluketjuja, jotta siirtymät ovat hallittuja eivätkä johda katkoihin palveluissa tai epäselvyyksiin asiakkaan oikeuksien toteutumisessa. Selkeä vastuunjako tukee myös viranomaistyön ennakoitavuutta ja toimivuutta.

Tilapäistä suojelua saavien henkilöiden siirtymistä vastaanottokeskuksista kuntiin koskien olisi perusteltua arvioida, voisiko kotikunnan määräytyminen perustua nykyistä selkeämpään ja ennakoitavampaan menettelyyn hakemusperusteisen ratkaisun sijaan. Hakemukseen perustuva menettely voi johtaa hallitsemattomiin siirtymiin, esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö vastustaa kuntaan siirtymistä tai palaa Suomeen ajankohtana, jolloin kuntaan siirtymisen määräaika on jo lähellä täyttymistä.

Samalla on perusteltua todeta, että vastaanottokeskuksesta kuntaan siirtymisen velvoittavuus tilapäisen suojelun piirissä olevien henkilöiden osalta edistää yhdenvertaisuutta suhteessa turvapaikanhakijoihin. Tämä edellyttää kuitenkin, että siirtymisen toteutustapa on selkeä, hallittu ja yksilölliset tilanteet asianmukaisesti huomioiva.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen

Esityksen mukaan vastaanottopalvelut voitaisiin peruuttaa esimerkiksi siirtopäätöksen saaneen henkilön kohdalla. Tämä ei kaikilta osin huomioi erityisesti yksityismajoituksessa asuvien henkilöiden perhe-elämää, syntyneitä sosiaalisia suhteita tai vakiintunutta arkea. Mikäli näissä tilanteissa vastaanottorahan sijaan olisi jatkossa saatavilla ainoastaan välttämättömän toimeentulon turvaavia hyödykkeitä, yksityismajoituksessa asuminen voisi käytännössä vaikeutua merkittävästi tai muodostua mahdottomaksi.

Tällä voisi olla vaikutuksia myös vastaanottojärjestelmän toimivuuteen ja kustannusrakenteeseen. Mikäli vastaanottopalvelujen rajoitukset ohjaavat ihmisiä siirtymään yksityismajoituksesta vastaanottokeskuksiin, voi tämä lisätä keskuksissa majoittuvien henkilöiden määrää ja kasvattaa vastaanottotoiminnan kokonaiskustannuksia. Näitä vaikutuksia olisi perusteltua arvioida osana esityksen taloudellisia ja toiminnallisia kokonaisvaikutuksia.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

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

Tunnistautumisvelvoitteen vaikutukset ja toteuttamisen edellytykset

Tunnistautumisvelvoitteen lisääminen voi selkeyttää vastaanottopalvelujen käytäntöjä ja vähentää vastaanottorahaan liittyviä väärinkäytöksiä. Samalla se voi kuitenkin asettaa vastaanottopalveluiden piirissä olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan majoitusmuodon ja maantieteellisen sijainnin perusteella. Yksityismajoituksessa asuvat henkilöt voivat asua huomattavan etäällä vastaanottokeskuksesta, ja keskusten lakkauttamisten myötä etäisyydet ovat monin paikoin kasvaneet. Koska tunnistautumiseen liittyviä matkakuluja ei korvata, velvoite voi heikentää henkilöiden tosiasiallista toimeentuloa.

Lapsia koskeissa tunnistautumismenettelyissä on erityisen tärkeää varmistaa, että käytännöt tukevat lapsen edun toteutumista. Toistuvat tunnistautumismatkat voivat vaikuttaa esimerkiksi lasten koulunkäyntiin ja arjen vakauteen. Tunnistautumisvelvoitteen laajentamisen sijaan ensisijaisena keinona tulisi olla vahvistettu sosiaalityö ja tapauskohtainen harkinta, jotta menettelyt toteutuvat lapsen oikeudet ja perhetilanteet huomioiden.

Käytännön toteutuksen näkökulmasta on myös olennaista, että käytössä olevat tietojärjestelmät tukevat sääntelyn edellyttämiä menettelyjä. Mikäli järjestelmät eivät ole riittävän joustavia tai toimintavarmoja, voi tämä johtaa viivästyksiin, virheisiin tai epäselvyyksiin etuuksien maksamisessa ja päätöksenteossa. Näiden riskien ennakointi on keskeistä sääntelyn toimivuuden kannalta. Lisäksi tulee huomioida vastaanottotoiminnan tietojärjestelmiin liittyvät kehitysaikataulut.

Tunnistautumismenettelyjä koskevien lakimuutosten voimaantuloa olisi perusteltua ajoittaa siten, että sääntelyn edellyttämät menettelyt voidaan toteuttaa toimivien ja tarkoituksenmukaisten järjestelmäratkaisujen avulla. Muutoin riskinä on manuaalisen työn lisääntyminen, hallinnollisen kuormituksen kasvu ja kustannustehokkuuden heikentyminen.

Taloudelliset vaikutukset ja kustannustehokkuus

Tunnistautumisen edellyttäminen 2–4 kertaa kuukaudessa aiheuttaisi merkittäviä lisäkustannuksia vastaanottotoiminnalle ilman, että saavutettavat hyödyt olisivat selkeästi suhteessa kustannusvaikutuksiin. Asuntopohjaisessa, noin 300-paikkaisessa vastaanottokeskuksessa tiheä tunnistautumisvelvoite tarkoittaisi arviolta 1–2 lisähenkilötyövuoden tarvetta vuositasolla.

Tunnistautumiseen liittyvä työ ei rajoitu pelkkään henkilöllisyyden varmentamiseen, vaan sisältää myös ajanvarausten ja asiointien järjestelyä, poissaolojen ja niiden syiden selvittämistä, asiakkaiden yksilöllisten tilanteiden arviointia, kirjaamista tietojärjestelmiin sekä etuuksiin ja mahdollisiin seuraamuksiin liittyvää neuvontaa ja selvittelyä. Tämä lisää merkittävästi henkilöstön työtä ja kustannuksia.

Yksityismajoituksessa asuvien vastaanottopalveluiden piirissä olevien henkilöiden osalta vaikutukset olisivat vielä laajemmat. Esimerkiksi noin 500 yksityismajoitusasiakkaan palveluissa tunnistautumisen tiheä edellyttäminen kasvattaisi merkittävästi henkilöstöresurssien tarvetta sekä asiakkaiden matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia. Nämä kustannukset joko siirtyvät julkisen rahoituksen piiriin tai heikentävät asiakkaiden tosiasiallista toimeentuloa. Lisäksi asiointitiheyden kasvu lisää hallinnollista kuormitusta, selvittelytarpeita ja oikaisupyyntöjä.

On tärkeää tarkastella tunnistautumismenettelyä kustannus–hyötynäkökulmasta. Tunnistautuminen sitoo merkittävästi sekä henkilöstöresursseja että vastaanottopalveluiden piirissä olevien henkilöiden aikaa, mikä vähentää mahdollisuuksia kohdentaa työtä varsinaiseen asiakastyöhön, kuten tuen tarpeen arviointiin, neuvontaan, palveluihin ohjaamiseen ja yksilölliseen tilanteen selvittämiseen. Tunnistautumisen tiheyden lisääminen kasvattaisi hallinnollisia ja henkilöstökustannuksia sekä lisäisi asiointiin liittyvää kuormitusta. Mikäli tunnistautumisen tehostamisesta saatavat hyödyt väärinkäytösten ehkäisyssä jäävät rajallisiksi, on olemassa riski, että menettelyn kokonaisvaikutus on kustannusten ja toiminnallisten haittojen osalta epäsuhtainen tavoiteltuihin hyötyihin nähden.

Vastaanottoraha maksetaan pääsääntöisesti kerran kuukaudessa. Tämän vuoksi tunnistautumisten lisääminen maksukuukauden sisällä ei lähtökohtaisesti vaikuta jo maksetun etuuden määrään, vaan mahdolliset vaikutukset kohdistuvat vasta seuraavan maksukauden etuuksiin. Näin ollen olisi perusteltua arvioida, tuottaako useammin kuin kerran kuukaudessa tapahtuva tunnistautuminen lisähyötyä väärinkäytösten ehkäisyssä suhteessa etuuden maksurytmiin ja menettelystä aiheutuviin kustannuksiin sekä hallinnolliseen työmäärään.

Kokonaisarvion perusteella tunnistautumisen edellyttäminen 2–4 kertaa kuukaudessa lisäisi vastaanotto toiminnan kustannuksia ja hallinnollista kuormitusta merkittävästi ilman, että väärinkäytösten ehkäisyyn tai valvonnan tehostumiseen liittyvät hyödyt olisivat suhteessa kustannuksiin. Käytäntö, jossa tunnistautuminen tapahtuu pääsääntöisesti kerran kuukaudessa, on kokemuksemme perusteella riittävä väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi ja kustannustehokas.

Epäselvissä tai poikkeuksellisissa tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista, että vastaanottokeskus voisi tapauskohtaisen harkinnan perusteella edellyttää lisätunnistautumiskäyntejä, mikäli henkilön tilanteessa ilmenee perusteltuja epäselvyyksiä. Riskiperusteinen ja joustava menettely tukisi valvonnan tavoitteita ilman, että tunnistautumisvelvoite muodostuu yleisesti kohtuuttomaksi tai kustannustehottomaksi.

Vastaanottopalvelujen rajoittaminen ja peruuttaminen (alennettu vastaanottoraha, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Vastaanottorahan taso ja välttämätön toimeentulo

Vastaanottoraha on jo nykyisellään mitoitettu hyvin niukaksi ja kattaa ainoastaan kaikkein välttämättömimmät arjen menot. Sen taso on perustoimeentulotukea matalampi, mikä rajoittaa vastaanottopalveluiden piirissä olevien henkilöiden mahdollisuuksia selviytyä arjesta itsenäisesti. Vastaanottorahan alentaminen vaikuttaa siten suoraan perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvatun välttämättömän toimeentulon tosiasialliseen toteutumiseen.

Vastaanottorahan alentamisen perusteet ja hallinnolliset vaikutukset

Esityksen mukaan tunnistautumisen tai muiden eriteltyjen velvoitteiden laiminlyönti voi johtaa vastaanottorahan alentamiseen 20 prosentilla. Vaikka vastaanottorahan alentaminen ei ole vastaanottojärjestelmässä uusi keino, esityksessä alennusperusteita laajennetaan ja päätösten määrän voidaan arvioida kasvavan. Tämä lisää vastaanottokeskusten hallinnollista kuormitusta sekä tarvetta tapauskohtaiselle harkinnalle ja dokumentoinnille. Päätösten määrän kasvu lisää samalla henkilöstöresurssien tarvetta erityisesti sosiaali- ja asiakastyössä, mikä merkitsee vastaanottotoiminnalle myös kasvavia henkilöstökustannuksia. Ilman lisäresursointia on olemassa riski, että päätöksentekoon käytettävä työaika vähentää varsinaiseen asiakastyöhön käytettävissä olevia resursseja, mikä voi heikentää sekä päätösten laatua että toiminnan kustannustehokkuutta.

Yksilöllinen harkinta ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt

Alennukset kohdistuvat käytännössä usein henkilöihin, joiden toimintakyky, ymmärrys tai psyykinen vointi on heikentynyt. Tämän vuoksi on olennaista, että vastaanottorahan alentamista koskevat päätökset perustuvat huolelliseen yksilölliseen arvioon ja riittävään asiakastyöhön. Ilman tätä on olemassa riski, että etuutta alennetaan tilanteissa, joissa henkilöllä ei tosiasiallisesti ole ollut kykyä tai edellytyksiä täyttää hänelle asetettuja velvoitteita.

Alennusten kasautuvat vaikutukset ja hyväksikäytön riskit

Vastaanottorahan alentamisen seurauksena asiakkaiden mahdollisuudet selviytyä itsenäisesti arjessa heikkenevät entisestään, mikä voi lisätä taloudellista ahdinkoa, riippuvuutta muista toimijoista sekä altistaa hyväksikäytölle, ihmiskaupalle ja harmaalle työlle. Kun alennuksia voidaan tehdä useista erisyistä, kasvaa myös riski näiden kielteisten vaikutusten kasautumiseen ilman, että käytettävissä on vastaavasti enemmän aikaa tai resursseja intensiiviseen asiakastyöhön. Useat näiden muutosten kohteena olevista henkilöistä ovat jo ennestään vaikeissa elämäntilanteissa. Ilman riittäviä suojamekanismeja ja yksilöllistä harkintaa muutokset voivat lisätä riskiä siitä, etteivät ihmisarvoisen elämän edellytykset heidän kohdallaan tosiasiallisesti toteudu.

Muutoksenhaku ja päätöksenteon vaatimukset

Päätökset vastaanottorahan alentamisesta ovat hallinto-oikeusvalituskelpoisia. Tämä korostaa tarvetta valtakunnallisesti yhtenäisille käytännöille, selkeille arviointiperusteille ja huolelliselle perustelulle. Päätösten määrän kasvu voi lisäksi lisätä muutoksenhakua ja siten kuormittaa myös hallintotuomioistuimia.

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Liikkumisvapauden rajoittaminen ja yksilöllinen harkinta

Hakijoiden kohdentaminen tietyille maantieteellisille alueille voi rajoittaa merkittävästi heidän mahdollisuuksiaan vapaaseen liikkumiseen, opiskeluun, työntekoon, terveydenhuollon käyttöön sekä perhe- ja läheisyyden ylläpitämiseen. Näin laajasti yksilön arkeen vaikuttavia rajoituksia tulisi käyttää vain tapauskohtaisen, huolellisen harkinnan perusteella ja arvioiden niiden välttämättömyyttä ja suhteellisuutta.

Rajoitustoimet voivat kohdistua myös lapsiin joko suoraan tai välillisesti vanhempien kautta. Lapsen arki ja turvallisuus voivat heikentyä, jos perheeltä katkaistaan tai rajoitetaan palveluja, liikkumisvapaus estää koulunkäyntiä, harrastuksia tai terveydenhuoltoon pääsyä, tai jos lapsi joutuu tosiasiallisesti kärsimään vanhemman menettelyyn liittyvistä sanktioista. Vaikka lapsen etu on kirjattu ulkomaalaislakiin keskeiseksi periaatteeksi, on olemassa riski, että käytännön järjestelmä ohjaa rajoitusten soveltamisessa kurinpidolliseen lähestymistapaan lapsen edun kokonaisarvioinnin sijaan.

Liikkumisvapauden rajoittamista koskevat päätökset ovat hallinto-oikeusvalituskelpoisia, mikä korostaa päätösten huolellisen valmistelun, yksilöllisen harkinnan ja selkeän dokumentoinnin merkitystä. Tämä tukee päätösten jälkikäteistä arvioitavuutta, muutoksenhakumahdollisuuksien tosiasiallista käyttöä sekä viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

-

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

-

Esitystä koskevat muut huomiot

Koko esitystä koskevat yleiset huomiot

Esityksessä ehdotetut muutokset muodostavat kokonaisuuden, jonka vaikutukset kohdistuvat yksittäisiin hakijoihin usein samanaikaisesti ja voivat siten kasautua. Vastaanottopalvelujen rajaaminen, taloudellisten etuuskien alentaminen ja liikkumisvapauden rajoittaminen voivat yhdessä heikentää turvapaikanhakijoiden tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä arjessa ja käyttää heille kuuluvia oikeuksia, erityisesti tilanteissa, joissa henkilön toimintakyky tai perheen kokonaistilanne on heikentynyt. Vaikutukset voivat ulottua myös lapsiin joko suoraan tai välillisesti vanhempien kautta, mikä korostaa lapsen edun ensisijaisuuden merkitystä käytännön soveltamisessa.

Koska rajoitustoimia koskevat päätökset ovat pääsääntöisesti hallinto-oikeusvalituskelpoisia, korostuu päätöksenteon huolellisuuden, yksilöllisen harkinnan ja selkeän dokumentoinnin merkitys. Päätösten määrän kasvu voi lisätä muutoksenhakua ja kuormittaa hallintotuomioistuimia, mikä osaltaan korostaa sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden tarvetta.

Muutosten vaikutuksia on perusteltua arvioida ja seurata myös niiden yhteisvaikutusten näkökulmasta. Tämä tukee sääntelyn oikeasuhtaisuutta, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä vastaanottojärjestelmän toimivuutta ja oikeusvarmuutta.

Luona Oy pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa arvioidaan huolellisesti ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia sekä yksilöiden aseman että vastaanottojärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Vastaanottopalvelujen käytännön toteutuksesta kertyneen kokemuksen perusteella on keskeistä varmistaa, että sääntely on oikeasuhtaista, ennakoitavaa ja toteutettavissa siten, että perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen voidaan turvata sekä palvelujärjestelmän kustannustehokkuus ja toimivuus varmistaa.

Saari Mari
Luona Oy