



Lausuntoyhteenvedo luonnoksesta hallituksen esitykseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi

Sisällys

Johdanto	1
Lausuntopyyntö	3
Lausunnot	3
Eurodac	3
Seulonta	4
Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt	6
Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus	23
Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos	24
Taloudelliset vaikutukset	25
Vastaanotto	26
Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin	37
Edustajajärjestelmä	38
Terveystieteidenhuoltolaki	42
Esitystä koskevat muut huomiot	43

Johdanto

Sisäministeriö asetti 15.10.2024 lainsäädäntöhankkeen valmistelemaan uuden EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (ns. pakti) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Sisäministeriössä on valmisteltu virkatyönä luonnos hallituksen esitykseksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen muodostavien säädösten täytäntöönpanemiseksi.

Esityksen tarkoituksena on toteuttaa paktin muodostavien säädösten edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ulkomaalaislakia (301/2004), kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettua lakia (746/2011), henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia (615/2020), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (161/2019), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019), kotoutumisen edistämisestä annettua lakia (618/2023), terveydenhuoltolakia (1326/2010), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annettua lakia (224/2024), kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia (719/2018), rikosrekisterilakia (770/1993), Maahanmuuttovirastosta annettua lakia (156/1995), turvatoimista Maahanmuuttovirastossa annettua lakia (717/2018), yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia (1085/2015), lastensuojelulakia (417/2007), lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia (504/2002), hallinto-oikeuslakia (430/1999), korkeimmasta hallinto-oikeudesta



Sisäministeriö Inrikesministeriet

annettua lakia (1265/2006), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia (650/2019), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja yleistukilakia (48/2026).

Täytäntöönpano sovitetaan yhteen pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteiden kanssa. Kansallista liikkumavaraa ehdotetaan käytettävän yleisesti hallituksen ohjelman tavoitteen mukaisesti niin, että turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä ehkäistään ja turvapaikkapolitiikkaa tiukennetaan sisältäen myös kielteisen päätöksen saaneiden tehokkaamman maasta poistumisen tai poistamisen. Ehdotuksilla toteutetaan myös hallituksen ohjelman kirjausta, jonka mukaan Suomen turvapaikanhakujärjestelmää tehostetaan ja sen laatua kehitetään. Esityksellä toimeenpantaisiin lisäksi hallitusohjelman vastaanotto toimintaa koskevat tavoitteet.

Esityksen tavoitteena on ehdottaa niitä kansallisia säädösmuutoksia, joita tarvitaan paktin täytäntöönpanemiseksi kansallisesti. Koska suuri osa säädöksistä on suoraan sovellettavia asetuksia, esityksessä ehdotetaan päällekkäisen kansallisen lainsäädännön kumoamista. Kansallista liikkumavaraa sisältävien säännösten osalta ehdotetaan sekä uutta kansallista lainsäädäntöä että voimassa olevan sääntelyn muuttamista. Kansallista liikkumavaraa sisältyy erityisesti toimivaltaisiin viranomaisiin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaan, oikeusapuun, muutoksenhakuun sekä vastaanottopalveluihin. Suurin osa ehdotetuista säädösmuutoksista kohdistuu ulkomaalaislakiin ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annettuun lakiin.

Sisäministeriö pyysi lausuntoa yhteensä 108 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Yhteensä 76 tahoja antoi lausunnon (11.2.2026 mennessä). Nämä tahot olivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus (Ålands landskapsregering), Ammattiliitto Pro, Amnesty International Suomen Osasto, Diakonissalaitos, Digi- ja väestötietovirasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Savon hyvinvointialue, ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, Helsingin poliisilaitos, HUS-yhtymä, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Julkiset oikeusavustajat ry, Juristiliitto – Juristförbundet ry, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos, Keski-Suomen hyvinvointialue, keskusrikospoliisi, Kirkkohallitus, korkein hallinto-oikeus, Konflikti – Poliittisen sosiaalityön rihmasto, Kotokunta, liikenne- ja viestintäministeriö, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto, Lounais-Suomen elinvoimakeskus, Luona Oy, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Maahanmuuttovirasto, MIELI Suomen mielenterveys ry, valtioneuvoston oikeuskansleri, oikeusministeriö, Oikeuspalveluvirasto, Oikeusrekisterikeskus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Paremmiin Yhdessä ry, Pelastakaa Lapset ry, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, poliisihallitus, Päälystöliitto, Rajavartiolaitos, Rikosseuraamuslaitos RISE, Rikosuhripäivystys, Satakunnan hyvinvointialue, Siirtolaisuusinstituutti, sosiaali- ja terveysministeriö, suojelupoliisi, Suomen Asianajajat, Suomen Kuntaliitto, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, Suomen UNICEF ry, Suomen Yrittäjät ry, Syyttäjälaitos, Terveiden ja hyvinvoinninlaitos THL, työ- ja elinkeinoministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Turun hallinto-oikeus, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus KEHA, ulkoministeriö, UNHCR Representation for Northern Europe, valtiovarainministeriö, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Väestöliitto ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Lisäksi lausunnon toimitti yksi yksityishenkilö. Lausuntokierroksen jälkeen todettiin tarve pyytää vielä lausuntoa Helsingin käräjäoikeudelta sekä korkeimmalta oikeudelta. Helsingin käräjäoikeus toimitti lausuntonsa 20.2.2026.

Lausuntoaika oli alun perin 19.12.2025.–2.2.2026. Sitä pidennettiin kesken lausuntokierroksen 9.2.2026 saakka. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat, mukaan lukien lausuntopyyntö ja lausunnot, ovat nähtävillä sisäministeriön verkkosivuilla <https://intermin.fi/hankkeet/hankehaku> tunnuksesta SM032:00/2024.



Lausuntopyyntö

Lausuntokierros toteutettiin Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntopyynnössä pyydettiin arvioimaan esitetyn teemoituksen mukaisesti keskeisiä ehdotuksia, niiden vaikutuksia ja ehdotusten perustuslainmukaisuutta.

Lausunnot

Suurimmassa osassa lausuntoja esitystä pidettiin välttämättömänä EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säädösten soveltamisen mahdollistamiseksi. Monessa lausunnossa toisaalta kritisoitiin kansallisen liikkumavaran käyttöä sekä kyseenalaistettiin esitetyn sääntelyn toimivuus ottaen huomioon, ettei esityksessä lausunnonantajien mielestä esitetä riittäviä resursseja eri toimijoille. Lausunnoissa kritisoitiin lisäksi lyhyttä lausuntoaikaa, kun huomioidaan esityksen laajuus ja lausuntokierroksen ajoittuminen lomakaudelle. Hallituksen esityksen mukaan kustannukset pyritään kattamaan EU-rahoitusta täysimääräisesti hyödyntämällä, virastojen kehysrahoituksen rajoissa sekä toimintaa tehostamalla. Jatkovalmistelussa esitykseen lisättiin perustelut lyhyemmän lausuntoajan käytölle.

Monessa lausunnossa korostettiin tarvetta seurata ja arvioida sääntelyn toimivuutta ja tavoitteiden toteutumista lain voimaantulon jälkeen. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto vastaa seurannasta, ja Maahanmuuttoviraston osalta seuranta sisältyy tulosohjaukseen ja muuhun viraston kanssa tehtyyn yhteistyöhön. Lisäksi sisäministeriö on 26.2.2026 asettanut hankkeen (SM003:00/2026), jossa tarkastellaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusmenettelyjen sujuvuutta viranomaisten ja muiden olennaisten toimijoiden kanssa. Tämän esityksen vaikutuksia käytäntöön tullaan arvioimaan siten heti niiden voimaantulon jälkeen.

Eurodac

Eurodacia koskevassa lausuntopalautteessa tietosuojavaltuutettu piti hyvänä ja kyseiseen järjestelmään liittyvää roolitusta selventävänä ehdotuksen sisältöä kansallisen yhteyspisteen osalta. Lausuntopalautteessa Maahanmuuttovirasto puolestaan nosti esille järjestelmäkehityksen kustannukset ja esitti seikkaperäisesti tarkentavia huomioita esityksen tiettyihin kohtiin. Oikeuskansleri toi esiin, että uudistuksen myötä Maahanmuuttovirastolle on taattava riittävät resurssit – erityisesti koska viraston toiminta on tällä hetkellä useissa asiaryhmissä ruuhkautunut. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että jatkovalmistelussa rekisterinpitäjää koskevaa liikkumavara-arviota sekä rekisterinpitäjän vastuun kohdentumista koskevia perusteluita olisi täsmennettävä, ja että myös Maahanmuuttoviraston määrittämistä rekisterinpitäjäksi tulisi arvioida uudelleen näiden täsmennysten valossa.

ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry korosti palautteessaan, että alaikäisten ilman huoltajaa maahan tulleiden lasten asemaa parantaa ja lapsen etua vahvistaa se, että biometrisiä tunnisteita otettaessa lapsen mukana on edustaja tai tilapäinen edustaja. Kirkkohallitus korosti, että biometrisiä tunnisteita kerätessä on varmistettava lapsen edun ensisijaisuus sekä eettinen ja lapsen oikeuksia kunnioittava menettely. Teknologian ja tietojärjestelmien käyttö ei saa johtaa ihmisarvoa loukkaaviin tilanteisiin. Paremmiin Yhdessä ry katsoi, että Eurodac-muutoksiin liittyy riski tietojen käytön laajenemisesta ja arkaluonteisen tiedon käsittelystä. Järjestö edellyttää selkeää kuvausta



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kerättävistä tiedoista, käsittelijöistä, käyttötarkoituksista ja säilytysajoista sekä tietosuojaloukkausten informoinnin, valvonnan ja oikeussuojakeinojen vahvistamista. Tietojen käyttö tulisi rajata välttämättömään.

Eurodacia koskevan lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluja täydennettiin erityisesti Eurodac-järjestelmän rekisterinpitäjää koskevan osuuden osalta. Lisäksi perusteluja tarkennettiin eri viranomaisten tietojärjestelmien osalta.

Seulonta

Seulontamenettelyn osalta Ahvenanmaan maakunnan hallitus totesi, että Ahvenanmaan alueella Rajavartiolaitos ja Tulli vastaavat ulkorajat ylittävien kolmannen maan kansalaisten seulonnasta, mutta Rajavartiolaitoksen ja Tullin yhteistyön Ålands polismyndighet -nimisen viranomaisen kanssa ei tulisi aiheuta lisää työtä Ålands polismyndighet -nimiselle viranomaiselle. Suojelupoliisin lausunnossa ehdotettiin 16 a §:n muutosta siten, että Suojelupoliisi osallistuisi 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun turvallisuustarkastuksen suorittamiseen ja voi osallistua 14 artiklan mukaiseen henkilön tunnistamiseen. Tältä osin säännöstä muutettiin.

Seulontalomakkeen tietojen valitusoikeudesta lausuiivat Pakolaisneuvonta ry, Maahanmuuttovirasto, Turun hallinto-oikeus ja oikeuskansleri. Turun hallinto-oikeus lausui, että ehdotetun 16 h §:n otsikoinnin ja sisällön vuoksi jää epäselväksi, onko muutoksenhaun edellytykseksi tarkoitus asettaa, että hakija on ennen seulonnan päättymistä vaatinut seulontalomakkeen tietojen korjaamista. Oikeuskansleri totesi, että hakijan ilmoituksen ja muutoksenhakuoikeuden keskinäistä suhdetta on täsmennettävä. Maahanmuuttovirasto lausui, että vastaanottokeskuksen rooli ilmoituksen vastaanottajana jää epäselväksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ehdotti, että ehdotettuun 16 c §:ään lisättäisiin vastaanottolain 15 §:ään ehdotetun kaltainen säännös siitä, että seulottava henkilö vahvistaisi allekirjoituksellaan saaneensa tiedot. Ehdotettuja säännöksiä on jatkovalmistelussa muokattu palautteen perusteella.

Lausunnon antajista Amnesty International Suomen Osasto, Lastensuojelun Keskusliitto, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, MIELI Suomen mielenterveys ry, Pakolaisneuvonta ry, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Suomen pakolaisapu ry, Suomen Punainen risti, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja oikeuskansleri ottivat kantaa ehdotettuun 16 d §:ään. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin seulottavien henkilöiden oikeussuojakeinot ja se, että liikkumisvapauden rajoitus voisi muistuttaa säilöönottoa tai vapaudenmenetystä. Lausuntopalautteessa todettiin, että säännöskohtaisia perusteluita on täydennettävä seulonnan olosuhteiden, kuten seulontapaikan ja seulontamajoituspaikan käsitteiden suhteen, sekä seulonnan odotetun keston osalta. Lausuntopalautteessa esitettiin, että seulottavilla henkilöillä voi olla tarve poistua yksilöllisistä syistä johtuen seulontapaikasta tai seulontamajoituspaikasta. Lausuntopalautteessa otettiin kantaa myös Maahanmuuttoviraston tilojen esisijaisuuteen majoituksen suhteen sekä lasten erityistarpeiden huomioimiseen. Oikeuskansleri lausui liikkumisvapauden rajoitusten osalta, että ehdotetun 16 d §:n perusteluja on täsmennettävä. Oikeuskansleri ja yhdenvertaisuusvaltuutettu totesivat lausunnoissaan, että rajamenettelyn kaltaiset poistumisluvat voivat tulla ajankohtaiseksi myös seulontamenettelyssä. Jatkovalmistelussa ehdotetun säännöksen perusteluja on muutettu kuvaamaan tarkemmin seulontamajoituspaikasta poistumiseen liittyvää menettelyä ja sen edellytyksiä.

Seulottavien henkilöiden ylläpitoa koskevan ehdotetun 16 f §:n osalta Maahanmuuttovirasto vastusti seulontamajoituksen järjestämisvastuuta ja esitti, että jatkokäsittelyssä se osoitetaan ainoastaan seulontaviranomaisille ja Maahanmuuttovirasto vastaisi ainoastaan niistä henkilöistä, jotka ovat



Sisäministeriö Inrikesministeriet

hakeneet kansainvälistä suojelua. Poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos vastustivat esitystä, jonka mukaan seulontaviranomainen voisi vastata seulottavan henkilön majoituksesta. Ehdotettua säännöstä muokattiin jatkovalmistelun aikana, mutta järjestämisvastuisiin ei tehty muutoksia.

Alustavaa terveystarkastusta koskevan ehdotetun 16 g §:n osalta lausunnonantajista sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kannattivat järjestämisvastuun säätämistä Maahanmuuttovirastolle. Lausunnoissaan Maahanmuuttovirasto vastusti järjestämisvastuuta ja ehdotti muiden kuin kansainvälistä ja tilapäistä suojelua hakevien seulottavien osalta järjestämisvastuusta säätämistä hyvinvointialueille. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesi, että voimassa olevan sääntelyn varassa Maahanmuuttovirasto voisi solmia sopimuksen tarvittavista järjestelyistä Helsingin kaupungin ja hyvinvointialueiden kanssa ilman, että palveluiden tuottaminen olisi Helsingin kaupungille ja hyvinvointialueille velvoittavaa. Sosiaali- ja terveysministeriö ja Maahanmuuttovirasto totesivat, että perusteluja on tarkennettava. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi edelleen, että se ei voi vakuuttua siitä, että seulontaviranomaisen lomakkeen täyttäminen täyttäisi edellytyksen alustavasta terveystarkastuksesta. Ehdotusta muutettiin viranomaisten vastuiden osalta, minkä lisäksi perusteluja on täsmennetty.

Lausunnonantajista Amnesty International Suomen Osasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Kirkkohallitus, MIELI Suomen mielenterveys ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Luona Oy, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa Lapset ry, Paremmiin Yhdessä ry, Rikosuhrapäivystys, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Suomen Pakolaisapu ry, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja UNHCR Representation for Northern Europe lausuvat seulonta-asetuksen 12 artiklassa tarkoitetusta alustavasta haavoittuvuustarkastuksesta. Lausunnoissa todettiin, että alustavaa haavoittuvuustarkastusta tai seulontaviranomaisten koulutusta ei ole kuvattu esityksessä riittävästi. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota seulontaviranomaisten koulutukseen ja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen sekä pätevän hoitohenkilöstön rooliin. Useassa lausunnoissa todettiin, että alustavasta haavoittuvuustarkastuksesta tulisi säätää erikseen. Lausunnonantajista esimerkiksi MIELI Suomen mielenterveys ry ja Lastensuojelun Keskusliitto nostivat lausunnoissaan esiin erityisten menettelytarpeiden varhaisen selvityksen merkityksen sen osalta, mihin jatkomenettelyyn hakija ohjataan. Lausunnonantajista Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja MIELI Suomen mielenterveys ry esittävät lausunnoissaan, että haavoittuvuustarkastus suoritettaisiin terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta. Lausuntopalautteen perusteella ehdotetun 16 g §:n perusteluihin on lisätty alustavaa haavoittuvuustarkastusta koskeva osuus, mutta siitä ei ehdoteta säädettävän erikseen.

Lausunnonantajista Amnesty International Suomen Osasto, Kirkkohallitus, oikeusministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajat, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, oikeuskansleri ja UNHCR Representation for Northern Europe ottivat kantaa neuvontaa tarjoavien järjestöjen läsnäolon rajoitusten suhteen. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin seulonta-asetuksen vaatiman tosiasiallisen pääsyn takaaminen ja kansallisen liikkumavaran huomioiminen pääsyn rajoittamista koskevassa sääntelyssä. Lausuntopalautteessa otettiin kantaa myös siihen, että pääsyn epäamisestä olisi voitava valittaa. Oikeuskansleri katsoi, että ehdotettu kieltä saattaisi olla perusteltu, mutta valituskiellolle olisi esitettävä kestävämmät perustelut. Oikeusministeriö totesi, että seulonta-asetuksen sanamuodon perusteella ensisijaisesti pyrittäisiin turvaamaan organisaatioiden ja henkilöiden pääsy seulonnan kohteena olevien luokse. Oikeusministeriö huomauttaa, että luvan käsittelylle ei ole määritelty muotoa tai määräaikaa ja katsoo, että ehdotettu sääntely jäisi liian väljäksi. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että perusteluja tulee selvittää sillä osin, että ehdotetun 16 i § ei rajoita eduskunnan oikeusasiamiehen oikeutta päästä seulottavien henkilöiden luokse. UNHCR Representation for Northern Europe lausui tältä osin ehdotetun 16 i §:n suhteesta menettelyasetuksen 6 artiklaan. Jatkovalmistelussa perusteluja täsmennettiin kiellon perusteiden osalta. Lisäksi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

selvennettiin, ettei ehdotus rajoita muusta lainsäädännöstä tai kansainvälisistä sopimuksista tulevia valvontaelimien oikeuksia.

Lausunnonantajista Amnesty International Suomen Osasto, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Kirkkohallitus, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto, Luona Oy, MIELI Suomen mielenterveys ry, oikeusministeriö, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa Lapset ry, Paremmiin Yhdessä ry, Rikosuhripäivystys, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, Suomen UNICEF ry, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, oikeuskansleri, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja UNHCR Representation for Northern Europe ottivat kantaa seulonta- ja rajamenettelyä koskevaan seurantamekanismiin. Lausuntopalautteessa korostettiin, että perusoikeuksien seurantamekanismin tulee olla aidosti tehokas, riippumaton ja luotettava. Lausuntopalautteessa painottui se, että yhdenvertaisuusvaltuutetulle ehdotettujen tehtävien asianmukaisen hoitaminen edellyttää riittäviä resursseja ja useassa lausunnossa esitettyjen resurssien katsottiin olevan riittämättömät. Maahanmuuttovirasto lausui yhdenvertaisuusvaltuutetulle tiedottamisen osalta, että olisi tarkoituksenmukaisempaa, että tiettyyn tekniseen tai järjestelmäarkkitehtuurin toteutustapaan liittyviä vaatimuksia kirjattaisi, vaan muotoilu olisi väljempi. Oikeusministeriö esitti, että mikäli yhdenvertaisuusvaltuutetulle ei varmisteta riittävää resurssointia lainvalmistelun yhteydessä, tulisi harkita, onko edellytyksiä määrittää tehtävää yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtäväksi. Ehdotusta tarkennettiin toteamalla, että perusoikeusseurantamekanismin toiminnan käynnistyttyä voidaan arvioida pysyväiskustannuksia ja niiden tarvetta paremmin. Ehdotusta muutettiin myös taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta lisäämällä osuus EU-rahoituksen hakemisesta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että esitysluonnoksen muotoilut ovat monilta osin riittäviä mahdollistamaan tehokas seurantatyö. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui, että jatkovalmistelussa on varmistettava sujuva tiedonsaanti. Lausunnossa esitettiin myös joitain muutoksia lain viittauksiin. Yhdenvertaisuusvaltuutettu lausui perusteltujen väitteiden tutkinnan osalta, että muotoilu ei vaikuta riittävältä.

Lausunnonantajista oikeusministeriö, oikeusrekisterikeskus, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos, tietosuojavaltuutetun toimisto ja Tulli lausuiivat henkilötietojen sääntelystä. Yleisesti lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota riittäviin oikeuksiin käsitellä tietoa sekä asianmukaiseen tietämykseen tietosuojasta, ja seulontaviranomaisten osalta myös Tullin oikeuteen käyttää Eurodac-järjestelmää. Lausuntopalautteen perusteella tehtiin jatkovalmistelussa muutoksia viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien ehdotuksiin.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta Poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos lausuiivat henkilötyövuosien kohdentamisesta, ja Maahanmuuttovirasto lausui estein varustetuun valtiomisteisten vastaanottokeskusten kustannuksista. Jatkovalmistelussa taloudellisten vaikutusten arviointiin on lisätty osuus EU-rahoituksen hakemisesta.

Kansainvälistä suojelua koskevat menettelyt

Monitieteinen iän arviointi

Useat lausunnonantajat, kuten Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaali- ja terveysministeriö, Rikosseuraamuslaitos, Pelastakaa Lapset ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Amnesty International Suomen Osasto ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala nostivat esiin monitieteistä iän arviointia koskevaan menettelyyn ja sitä toteuttavien henkilöiden riippumattomuuteen liittyviä huomioita.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ja Amnesty International Suomen Osasto vastustivat esitettyä mallia, koska vastaanottojärjestelmän vaihtelevuus ja ostopalveluihin perustuva toiminta tekevät iän arvioinnin edellyttämän ammattiosaamisen kerryttämisestä epävarmaa ja saattaa altistaa sattumanvaraisille eroille. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Rikosuhripäivystys esittivät huolen monitieteistä iän arviointia suorittavan ammattihenkilöstön riittävästä pätevyydestä. Lapsiasiavaltuutetun toimisto ja Pelastakaa Lapset ry korostivat, että monitieteinen iän arviointi tulee tehdä lapsiystävällisesti ja erikoistuneiden ammattilaisten toimesta, ja epäselvissä tilanteissa tulee noudattaa alaikäisyysolettamaa. Rikosuhripäivystys nosti esiin, että iän arviointi on tehtävä myös silloin, kun henkilö vaikuttaa ilmoitettua ikää nuoremmalta.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos piti tärkeänä, että esityksessä täsmennetään, milloin monitieteinen arviointi katsotaan riittäväksi, ja milloin tarvitaan oikeuslääketieteellinen arviointi. Se ehdotti myös termin ”lääkärintarkastus” korvaamista ilmaisulla ”oikeuslääketieteellisin menetelmin”. Lastensuojelun Keskusliitto painotti oikeusturvan näkökulmasta tarvetta selkeään ja läpinäkyvään sääntelyyn, koska iän arvioinnilla on pysyvä vaikutus henkilön identiteettiin. Sen mukaan arvioinnin tulisi johtaa valituskelpoiseen hallintopäätökseen, sillä syntymäajan merkitseminen virallisiin asiakirjoihin on pysyvää. Yhdenvertaisuusvaltuutettu piti valitusoikeuden puuttumista vastaavasti ongelmallisena.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti, että iän arviointi toteutetaan viranomaistyönä riippumattomissa sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköissä nimetyillä hyvinvointialueilla, ja että tarvittaessa annetaan asetustasoiset säännökset monitieteellisen iän arvioinnin toteuttamisesta. Lastensuojelun Keskusliitto piti voimassa olevan oikeuslääketieteellistä iän arviointia koskevan asetuksenantomahdollisuuden säilyttämistä tärkeänä. Oikeuskanslerin ja sosiaali- ja terveysministeriön lausunnoissa todettiin, että 6 a §:ään ehdotettu muutos sisältää julkisen hallintotehtävän antamisen yksityiselle, ja tästä syystä muutos pitäisi perustella ja säännellä täsmällisemmin perustuslain 124 § huomioiden. Saadun lausuntopalautteen perusteella ulkomaalaislain 6 a ja 6 b §:ää täsmennettiin erityisesti Maahanmuuttoviraston sekä vastaanottokeskuksien roolinjaon osalta ja säätämisyjärjestysperusteluja täydennettiin perustuslain 124 §:n osalta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsiasiavaltuutetun toimisto ja Amnesty International Suomen Osasto ehdottivat monitieteisen iän arvioinnin laajentamista kaikkiin ulkomaalaislain mukaisiin menettelyihin. Maahanmuuttovirasto puolestaan katsoi soveltamisalan jäävän esitysluonnoksesta epäselväksi. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan esitysluonnoksesta jää epäselväksi myös se, kuka tekee arvion siitä, onko monitieteisen iän arvioinnin jälkeen iästä edelleen epäselvyyttä. Selkeyden vuoksi perusteluissa tulisi todeta, että jos monitieteisen arvioinnin lausunnona todetaan, ettei iästä ole epäilystä, Maahanmuuttovirasto ei voisi määrätä oikeuslääketieteellistä tutkimusta.

Ulkomaalaislain 6 b §:ssä ehdotetaan, että monitieteisen iän arvioinnin toimenpiteet voisi vastaanottokeskuksen pyynnöstä tehdä myös julkinen tai yksityinen sosiaali- ja terveydenhuollon yksikkö. Valtiovarainministeriö huomioi, ettei esityksessä kuitenkaan käsitellä, miten näistä pyynnöistä aiheutuvat kustannukset korvataan hyvinvointialueille. Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja täsmennettiin kustannusten korvausten osalta. Maahanmuuttovirasto toi esiin, ettei esitysluonnoksessa perustella, miksei iän arviointia tule saattaa loppuun 30 päivän kuluessa. Virasto esitti useita näkökulmia arvioinnin joutuisan toteuttamisen puolesta ja katsoi, että lainsäädännön sekä prosessin eri vaiheiden riittävän resursoinnin tulee mahdollistaa arvioinnin viivytyksetön loppuunsaattaminen asetusten aikarajoissa. Maahanmuuttovirasto katsoi myös, että sen vastuulle esitetystä hakijan henkilöllisyyden todentamisvelvollisuudesta iän arvioinnin yhteydessä tulisi luopua, koska se vie huomattavasti resursseja, eikä tehtävälle ole esitetty perusteita. Saadun palautteen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

perusteella päätettiin luopua Maahanmuuttoviraston tehtävästä todentaa iän arvioinnin henkilöllisyys edellä esitettyjen perusteiden valossa sekä korjattiin esityksen perusteluja 30 päivän määräajan osalta.

Hakemuksen alkuvaiheet ja hakemuksen jättäminen

Monissa lausunnoissa pidettiin hakemuksen alkuvaiheiden selkeyttämistä ja jättämisen siirtämistä Maahanmuuttovirastolle hyvänä muutoksena, sillä toimiessaan muutoksen katsotaan palvelevan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn tehostamista ja muun muassa haavoittuvuustekijöiden aikaisempaa tunnistamista. Asiasta lausuivat erityisesti kansalaisjärjestöt sekä Suomen Asianajajat ja yhdenvertaisuusvaltuutettu. Toisaalta poliisihallitus totesi, ettei muutos sen näkökulmasta tule lisäämään viranomaistyön tehokkuutta, ja menettelyt pitäisi hakemuksen alkuvaiheen osalta säilyttää ennallaan. Helsingin poliisilaitos katsoi, että prosessi voi monimutkaistua, koska hakijan on mahdollisesti siirryttävä Maahanmuuttoviraston ja poliisin välillä tehdäkseen, rekisteröidäkseen ja jättääkseen hakemuksen. Jatkovalmistelussa katsottiin, että muutoksesta saatavat hyödyt ovat painavampia, eikä ehdotukseen esitetty muutosta.

Rajavartiolaitos piti tärkeänä, että myös Tullilla olisi toimivaltuudet ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ja ohjata henkilö rajamenettelyyn tai tavalliseen turvapaikkamenettelyyn. Pakolaisneuvonta ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry katsoivat, että lain esitöissä tulisi tarkentaa hakemuksen jättämisen etäyhteyksien olevan mahdollista vain hakijan pyynnöstä/suostumuksella. Siirtolaisuusinstituutti korosti sen tärkeyttä, että hakemuksen jättäminen on mahdollista myös henkilökohtaisesti.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan ulkomaalaislain 95 §:n 4 momentissa säädettävän, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jätetään hakemuksen rekisteröivälle viranomaiselle rekisteröimisen yhteydessä, jos rekisteröivä viranomainen katsoo, että kyse on ensimmäisestä myöhemmästä hakemuksesta, joka on tehty ainoastaan lainvoimaisen maastapoistamispäätöksen välittömän täytäntöönpanon estämiseksi tai viivyttämiseksi, taikka toisesta tai sen jälkeisestä myöhemmästä hakemuksesta. Rajavartiolaitos esitti, että perusteluja tarkennetaan ehdotetun 95 §:n 4 momentin osalta, jotta on selvää, mihin arvioon säännöksen soveltaminen perustuu. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan arvion tulee perustua Maahanmuuttovirastolta saatuu tietoon. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan hakemuksen voisi jättää rekisteröivälle viranomaiselle vain täysin selkeissä tilanteissa. Maahanmuuttovirasto piti epäselvänä rooliaan hakemuksen rekisteröinnin ja jättämisen tapahtuessa yhtäaikaan tilanteissa, joissa hakemus on tehty vain välittömän maasta poistamisen estämiseksi tai viivyttämiseksi. Lausuntopalautteen johdosta säännöskohtaisissa perusteluissa tarkennettiin, että säännöksessä olisi nimenomaan kyse hakemuksen jättämisestä, kun taas arvio siitä, ottaako Maahanmuuttovirasto myöhemmän hakemuksen tutkittavaksi, tehtäisiin tämän jälkeen niillä tiedoilla, joita rekisteröivä viranomainen on kerännyt hakemuksen jättämisvaiheessa.

Maahanmuuttovirasto vastusti ehdotettua 95 §:n 7 momenttia, jonka mukaan virasto voisi keskitetyn seulonnan yhteydessä avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaisia kansainvälistä suojelua hakevien rekisteröintitehtävissä. Virasto edellytti vähintään säännöksen tarkentamista ja korosti, että laajamittaisen maahantulon tilanteessa sen on ensisijaisesti turvattava omat kriittiset tehtävänsä erityisesti hakemuskäsittelyn alkuvaiheissa. Viraston näkemyksen mukaan säännöksestä ei selviä, tarkoittaako 'rekisteröintiin liittyvissä tehtävissä avustaminen' jotain muuta kuin hakemusten rekisteröintiä seulantaviranomaisen perustamalla seulantapaikalla. Lisäksi se piti epäselvänä, mitä keskitetyllä seulonalla tarkoitetaan ja missä tilanteissa sitä voidaan käyttää. Säännöstä ei poistettu



Sisäministeriö Inrikesministeriet

jatkovalmistelussa, koska sitä pidettiin tärkeänä erilaisiin häiriötilanteisiin varautumisen kannalta. Säännös on muodossa ”Maahanmuuttovirasto voi avustaa”, joten säännös vaatii joka tapauksessa viranomaisten välistä avustamisesta sopimista tilanteesta riippuen.

Maksuton oikeudellinen neuvonta / oikeusapu hallintomenettelyssä

Oikeusavun rajaamista hallinnollisessa vaiheessa vastustettiin suurimmassa osassa lausunnoista ([Suomen Asianajajat](#), [Juristiliitto - Juristförbundet ry](#), [Luona Oy](#), [Diakonissalaitos](#), [Lastensuojelun Keskusliitto](#), [Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala](#), [Amnesty International Suomen osasto](#), [Suomen Pakolaisapu ry](#), [Pakolaisneuvonta ry](#), [Turvapaikanhakijoiden tuki ry](#), [UNHCR Representation for Northern Europe](#), [Julkiset oikeusavustajat ry](#), [Oikeuspalveluvirasto](#), [yhdenvertaisuusvaltuutettu](#), [MIELI Suomen Mielenterveys ry](#), [Paremmiin Yhdessä ry](#), [Rikosuhripäivystys](#) ja [Konflikti- Poliittisen sosiaalityön rihmasto](#)). Oikeusavun rajaamisen katsottiin olevan erityisen ongelmallista hakijan oikeusturvan kannalta, koska esityksessä ehdotetaan samanaikaisesti myös muita oikeusturvaa heikentäviä muutoksia. Samalla todettiin, että maksuton oikeudellinen neuvonta ei voi korvata yksilöllistä oikeusapua.

Oikeusavun rajaamisen katsottiin siirtävän menettelyn painopistettä hallintovaiheen selvittämisestä valitusvaiheeseen ja johtavan valitusten sekä hallinto-oikeuden palauttamien asioiden määrän kasvuun. [Maahanmuuttovirasto](#) piti tärkeänä, että viraston toimintamahdollisuuksia arvioidaan suhteessa mahdolliseen palautettujen asioiden määrän kasvuun ja samanaikaisiin resurssileikkauksiin. Lausuntopalautteessa tuotiin esille myös riski, ettei hakija saa avustajaa ajoissa muutoksenhakuvaiheeseen, koska oikeusaputoimistot eivät välttämättä ehdi tehdä päätöksiä hallinto-oikeuden tiukkojen määräaikojen puitteissa.

Aiemman lakimuutoksen (laki ulkomaalaislain muuttamisesta 247/2025) myötä puhuttelupöytäkirjan tarkastustapaa muutettiin siten, ettei Maahanmuuttoviraston tarvitse enää tarkastaa pöytäkirjaa kokonaisuudessaan puhuttelun loppuun, vaan virasto voi vaihtoehtoisesti antaa määräajan, jonka aikana hakija voi puhuttelun jälkeen toimittaa lisäyksiä ja korjauksia. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin, ettei oikeusavun rajaamisen vuoksi hakijoilla olisi enää asiantuntevaa tukea pöytäkirjan tarkastamiseen, ja että hallinto-oikeuksien olisi tämän vuoksi muutoksenhakuvaiheessa turvaututtava entistä useammin puhuttelutallenteiden läpikäymiseen. Lisäksi luottamuksellisen avustajasuhteen katsottiin olevan keskeistä haavoittuvuuksien esiin tuomisessa ja veloitteiden täyttämässä, ja oikeusavun rajaamisen arvioitiin siksi heikentävän haavoittuvuuksien varhaista tunnistamista sekä heikentävän menettelyn laatua ja oikeusturvaa. Myös maallikkoavustajien määrän arvioitiin kasvavan.

Osa lausunnonantajista katsoi, että oikeusavun rajaaminen alkuvaiheessa heikentäisi hakijoiden yhdenvertaisuutta ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien oikeusturvaa. [Suomen Pakolaisapu ry](#) arvioi, että rajoitus lisäisi riskiä hakemusten ohjautumisesta väärään menettelyyn, ja joidenkin lausunnonantajien mukaan muutos johtaisi käytännössä siihen, että vain varakkailla olisi tosiasiallinen mahdollisuus saada oikeusapua. [Yhdenvertaisuusvaltuutettu](#) korosti, että haavoittuvuuksien, kuten vammaisuuden, jääminen tunnistamatta ajoissa kasvattaa riskiä välilliseen syrjintään oikeusturvan toteutumisessa. [Lapsiasiavaltuutetun toimisto](#) piti välttämättömänä varmistaa, että lapsi saa tilanteeseensa sopivaa oikeusapua jo hallintovaiheessa. [Terveystieteiden tutkimuskeskus](#) totesi, että ehdotuksen myötä hakijoiden odotetaan toimivan aiempaa aktiivisemmin omien oikeuksiensa puolesta, ja piti tärkeänä, että esityksessä otetaan huomioon kansainvälistä suojelua hakevien tosiasialliset ja vaihtelevat toimintavalmiudet.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Ulkoministeriö katsoi, että oikeusavun rajaamisella hallinnollisessa vaiheessa on vaikutuksia hakijan oikeusturvaan ja totesi, että kansainväliset valvontaelimet ovat kehottaneet Suomea mahdollistamaan laadukkaan oikeusavun koko menettelyn ajaksi. Lisäksi huomiota pyydettiin kiinnittämään kidutuksen vastaisen komitean loppupäätelmiin, joissa Suomea kehoitetaan vahvistamaan mekanismeja ja menettelyjä, joilla kidutuksen, ihmiskaupan ja sukupuolittuneen väkivallan uhrit tunnustetaan mahdollisimman varhain.

Erityisesti kansalaisjärjestöt toivat lisäksi ilmi, että vuoden 2016 lakimuutos, joka rajoitti oikeusavun saatavuutta puhutteluissa, heikensi tutkinnan laatua ja johti puutteellisiin päätöksiin. Tämä puolestaan lisäsi tuomioistuinten työmäärää, kun asioita jouduttiin palauttamaan uuteen käsittelyyn ja järjestämään uusia puhutteluja, mikä kasvatti myös valtion kustannuksia. Lausunnonantajien mukaan tuolloin tehtyjä virheitä joudutaan edelleen korjaamaan uusintahakemusten käsittelyissä, eikä vastaavia ongelmia tulisi toistaa.

Turun hallinto-oikeus katsoi, että muutoksenhakuvaiheen kannalta olisi selkeämpää joko rajata oikeusavun määrä hallintomenettelyssä lailla, tai rajoittaa oikeusapu välttämättömään neuvontaan ja muihin asian käsittelyn kannalta tarpeellisiin toimenpiteisiin, joiden asianmukaisuuden arvioisi oikeusaputoimisto tai julkinen oikeusavustaja.

Jatkovalmistelun seurauksena ehdotuksessa esitetään, että mahdollisuus julkisin varoin kustannettavaan oikeusapuun säilyy kaikilla, mutta oikeusapu rajataan kattamaan vain välttämättömät oikeusavustajan toimenpiteet.

Menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan asianosaisjulkisuutta voidaan rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jos tietojen tai lähteiden paljastaminen vaarantaisi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden. Tällöin määrittävän viranomaisen on annettava tuomioistuimille mahdollisuus tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin muutoksenhakumenettelyssä ja varmistettava, että hakijan oikeutta puolustukseen kunnioitetaan. Hakijan puolustautumisoikeuksien varmistamiseksi turvallisuusselvitetyt asiamiehen on annettava tutustua tällaisiin tietoihin tai lähteisiin siltä osin kuin tiedot ovat hakemuksen tutkinnan tai suojelun poistamista koskevan päätöksen tekemisen kannalta merkityksellisiä. Lausunnonantajista Pakolaisneuvonta ry, Suomen Asianajajaliitto, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus, Helsingin hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoivat, että menettelyasetuksen 18 artiklan 2 kohta edellyttää tarkempaa kuvausta siitä, miten kansallinen lainsäädäntö kykenee vastaamaan mahdollisesti uudensuomenlaisiin menettelyvaatimuksiin. Oikeusministeriö toi esiin, että esitysluonnoksessa ei kuvata, miten turvallisuusselvitysvaatimus toteutettaisiin käytännössä. Lausuntopalautteen johdosta esityksen nykytilan kuvausta on tältä osin tarkennettu ja lisäksi on perusteltu aiempaa kattavammin, miksi säännöksen täytäntöönpano ei tämänhetkisen tulkinnan mukaan edellytä lainsäädäntömuutoksia. On kuitenkin huomattava, että kyse on asetuksen sisällön tulkinnasta, joka voi tarkentua unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehittyessä.

Lausunnoissa pidettiin myönteisenä sitä, että hakijoille tarjotaan jatkossa maksutonta oikeudellista neuvontaa jo menettelyn alkuvaiheessa. Oikeusministeriö ja poliisihallitus kannattivat ehdotusta Maahanmuuttovirastosta asetuksen edellyttämänä yleisen maksuttoman oikeudellisen neuvonnan antajana. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoi, että kansainvälistä suojelua hakeville annettavan neuvonnan taso on ollut aiemmin puutteellista ja näin ollen maksuttomasta oikeudellisesta neuvonnasta säätäminen on kannatettavaa. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus KEHA katsoi, että muutoksen toimeenpanoa ja neuvonnan toteutumista tulee seurata ja aktiivisesti arvioida, jotta tuen tarve ei siirry kuormittamaan muita viranomaisia, kuten esimerkiksi kuntien lakisäateistä maahanmuuttajien matalankynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita. Erityisesti kansalaisjärjestöt



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kuitenkin katsoivat, ettei Maahanmuuttoviraston rooli maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarjoajana olisi tosiasiallisesti itsenäinen ja riippumaton päätöksenteosta. Hakijoiden näkökulmasta se, että Maahanmuuttovirasto toimii samalla päätöksentekijänä, voisi lisäksi näiden lausunnonantajien mukaan heikentää neuvonnan koettua puolueettomuutta. Lausuntopalautteen perusteella esityksen vaikutusarviointia täydennettiin.

Pakolaisneuvonta ry totesi, että kansalaisyhteiskunnan asiantuntijoita ei ole harkittu maksuttoman oikeudellisen neuvonnan tarjoajiksi. Valmistelun aikana ja neuvonnan järjestäjää arvioitaessa painotettiin asiantuntemuksen lisäksi erityisesti toteuttamistavan kustannustehokkuutta.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies toi esiin, että ehdotetusta säännöksestä (95 a §) puuttuu maininta neuvonnan antamisesta hakijan ymmärtämällä kielellä. Säännöstä ei jatkovalmistelussa täydennetty, koska vaatimuksen katsotaan sisältyvän jo neuvonnan saavutettavuuden edellytykseen.

Ehdotettu 95 a § edellyttää toiminnan tehokkuuden huomioimista neuvonnan tapaa harkitessa. Useat kansalaisjärjestöt katsoivat, ettei maksuttoman oikeudellisen neuvonnan järjestämistä koskeissa säännöskohtaisissa perusteluissa huomioida riittävästi Euroopan Unionin turvapaikkaviraston (EUAA) suosituksia. Erityisesti kritisoitiin sitä, että säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan toiminnan tehokkuuden varmistamisen edellyttävän, että neuvonta järjestetään lähtökohtaisesti ryhmämuotoisesti, vaikka EUAA suosittelee ryhmäneuvonnan lisäksi myös yksilöllistä neuvontaa. On kuitenkin huomattava, että ehdotettu säännös velvoittaa huomioimaan muitakin tekijöitä neuvonnan järjestämistapaa harkittaessa, eikä se estä yksilöllisen neuvonnan antamista, jos se katsotaan tapauskohtaisesti tarpeelliseksi. Tämän perusteella jatkovalmistelussa katsottiin, että säännös ja sen perustelut vastaavat asetuksissa säädettyjä vaatimuksia.

Amnesty International Suomen Osasto piti ongelmallisena, ettei oikeudellista neuvontaa antavalta virkamieheltä edellytetä oikeudellista koulutusta, vaan riittävää perehtyneisyyttä kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn ja vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämismenettelyyn. Valmistelussa katsottiin, etteivät asetukset edellytä neuvonnan antajalta esimerkiksi oikeustieteellistä tutkintoa, ja kuten esityksessä on todettu, maksuttoman oikeudellisen neuvonnan sisältö määrittää edellytetyn osaamisen tason.

Amnesty International Suomen Osasto ja muun muassa Pakolaisneuvonta ry katsoivat, että esitetyssä säännöksessä olisi kyse enemminkin hallintolain mukaisen neuvontavelvollisuuden täyttämisestä, tai nykyisin vastaanottokeskuksissa annettavasta menettelytapaneuvonnasta, kuin paktin edellyttämästä neuvonnasta. Lapsiasiavaltuutetun toimisto katsoi tarpeelliseksi täsmentää, miten maksuton oikeudellinen neuvonta eroaa hallintolain 8 §:n mukaisesta neuvontavelvollisuudesta, ja miten hakijan yksilöllinen tilanne siinä huomioidaan. UNHCR Representation for Northern Europe katsoi, että ehdotuksessa tulisi tarkentaa neuvonnan kesto, toistuvuus ja sisältö. Myös yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, ettei neuvonnan sisällöstä ole esitetty tietoa. Valmistelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että neuvonnan sisältö tulee suoraan sovellettavista menettely- ja hallinta-asetuksista. Vaikka paktin edellyttämän neuvonnan voidaan katsoa olevan osittain päällekkäistä viranomaisen neuvontavelvollisuuden kanssa, yksi keskeisimmistä eroista on juuri neuvonnan sisällön tarkka määrittely ja toisaalta tietyt avustavat tehtävät. Neuvontaa annettaisiin tarpeen mukaan, eikä neuvonnan kesto ole rajoitettu lainsäädännöllä.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei hakijalle automaattisesti tarjota maksutonta oikeudellista neuvontaa, vaan sitä annetaan hakijan pyynnöstä. Jatkovalmistelussa katsottiin, että menettelyasetuksen 8 artiklassa on säädetty hakijoille annettavista takeista, joihin sisältyy muun muassa tiedonantaminen hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista menettelyn aikana. Lisäksi artiklan 2



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

kohdan d alakohta edellyttää kertomaan hakijalle, että hänellä oikeus maksuttomaan oikeudelliseen neuvontaan ennen yksittäisen hakemuksen jättämistä. Hallinta-asetuksen 19 artiklan 1 kohdan I alakohdan mukaan hakijalle tulee viimeistään hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä antaa tieto oikeudesta saada maksutonta oikeudellista neuvontaa.

Maahanmuuttovirasto toi esiin, että ehdotetun säännöksen perusteella sen olisi annettava maksutonta oikeudellista neuvontaa rajoituksetta myös silloin, kun sama hakija pyytää neuvontaa useita kertoja. Virasto esitti, että neuvonnalle säädettäisiin aikarajoitus menettelyasetuksen 19 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Jatkovalmistelussa katsottiin kuitenkin, ettei aikarajoituksen käyttöönotto ole ainoa, eikä tarkoituksenmukaisin, tapa vastata tähän mahdolliseen haasteeseen. Lausuntopalautteen johdosta ehdotettua 95 a §:ää muutettiin siten, että neuvontaa annetaan tarpeen mukaan. Neuvonnan sisältö on määritelty asetuksissa, ja niiden mukaan neuvontaa on annettava hakijan pyynnöstä. Jos hakija on kuitenkin jo saanut tarvitsemansa tiedon, eikä toistuvien tiedustelujen syynä ole esimerkiksi palvelun laatu tai hakijan vaikeus ymmärtää saamaansa tietoa, tämä voidaan ottaa huomioon harkittaessa neuvonnan järjestämistapaa. Hakija voidaan tarvittaessa ohjata oikeusavun piiriin, jos toistuvat kyselyt johtuvat esimerkiksi hakijan haavoittuvasta asemasta.

Maahanmuuttovirasto esitti lisäksi, että oikeudellista neuvontaa voisi pyytää myös vastaanottokeskuksilta. Vastaanottokeskusten tehtäviin kuuluu asiakkaiden ohjaus ja neuvonta, joten jatkovalmistelussa katsottiin, ettei asiasta säätäminen tässä kohtaa ole tarpeen. Säännöskohtaisia perusteluja kuitenkin tarkennettiin, jotta on selvää, että neuvontaa voi pyytää myös hakemuksen jättämisen jälkeen.

Maahanmuuttovirasto katsoi, ettei ehdotetun 95 a §:n sanamuoto vastaa menettelyasetuksen 16 artiklan 3 kohtaa, koska ehdotuksessa ei jätetä viranomaiselle harkintavaraa tilanteisiin, joissa maksuton oikeudellinen neuvonta tulee ehdotuksen mukaan evätä. Jatkovalmistelussa katsottiin, että ehdotus on yhteensopiva menettelyasetuksen 19 artiklan 3 kohdan kanssa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, maksutonta oikeudellista neuvontaa koskevat rajoitukset eivät rajoita hallintolaissa säädettyä neuvontavelvollisuutta. Näin ollen hakija ei jää ilman viranomaisneuvontaa silloinkaan, kun hän ei ole oikeutettu asetuksessa tarkoitettuun oikeudelliseen neuvontaan. Tarvittaessa hakija voi myös hakea oikeusapua.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että neuvontaa tulisi voida antaa toisen tai myöhemmän hakemuksen yhteydessä erityisesti tilanteissa, joissa aiempi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on ratkaistu toisessa jäsenvaltiossa. Jatkovalmistelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että näissä tilanteissa hakemus ohjautuisi lähtökohtaisesti hallinta-asetuksen mukaiseen takaisinottomenettelyyn, eikä hallinta-asetuksen 21 artiklan mukaista neuvontaa anneta kyseisessä menettelyssä. Hakemusta kohdeltaisiin uutena hakemuksena sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole varmuutta siitä, onko kyseessä myöhempi hakemus.

Erityisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu ja useat kansalaisjärjestöt kiinnittivät huomiota ehdotettuun maksuttoman oikeudellisen neuvonnan epäämiseen myöhempien hakemusten yhteydessä. Amnesty International Suomen Osaston mukaan juuri myöhempien hakemusten tekijät tarvitsevat usein aiempaa enemmän neuvontaa, koska alkuperäisessä prosessissa ei aina ole tunnistettu suojeluperusteita tai haavoittuvuutta. Lausunnoissa katsottiin, että myöhempiä hakemuksia koskevat tiukennukset perustuvat oletukseen niiden perusteettomuudesta. Useat järjestöt viittasivat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston vuonna 2024 julkaisemaan selvitykseen *Selvitys uusintahakemusten merkityksestä turvapaikkaprosessissa*, jonka mukaan maaliskuusta elokuuhun 2023 tehdyistä uusintahakemuspäätöksistä 41 prosenttia johti suojelun tai muun oleskeluluvan myöntämiseen. Jatkovalmistelussa katsottiin, että maksuton oikeudellinen neuvonta ei täysin korvaa



Sisäministeriö Inrikesministeriet

oikeusapua, ja rajoituksilla pyritään kohdentamaan neuvonta tilanteisiin, joissa siitä on eniten hyötyä hakijan ja menettelyn sujuvuuden kannalta.

Lausuntopalautteen perusteella säännöskohtaisia perusteluja tarkennettiin jatkovalmistelussa. Lausuntopalautteessa oli esimerkiksi tulkittu—vastoin esityksen tarkoitusta—että neuvontaa annettaisiin nauhoitetun videon kautta. Lisäksi jatkovalmistelussa täsmennettiin, mitä tarkoitetaan sillä, ettei neuvontaa anneta, jos hakijaa edustaa asetusten sanamuodon mukaisesti oikeudellinen neuvonantaja. Osa lausuntopalautteesta koski kuitenkin EU-lainsäädännön tulkintaa, jota ei voida ratkaista kansallisen lainsäädännön keinoin.

Poikkeus oikeuteen jäädä Suomen alueelle hakemuksen tutkinnan ajaksi

Useat lausunnonantajat, kuten monet kansalaisjärjestöt, eivät kannattaneet ehdotettuja muutoksia koskien poikkeuksia oikeuteen jäädä Suomen alueelle. ETU - Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry katsoi, että alaikäisillä, niin yksin maahan tulleilla kuin mukana hakevilla lapsilla, pitäisi olla oikeus kaikissa tilanteissa oleskella maassa hakemuksen tutkinnan ajan. Suomen Punainen Risti totesi, että poikkeukset oikeuteen jäädä Suomen alueelle eivät saa heikentää palautuskiellon toteutumista tai tehokasta oikeussuojakeinoa. Helsingin poliisilaitos sen sijaan kannatti ehdotusta. Myös Keskusrikospoliisi ja poliisihallitus kannattivat toimenpiteitä, jotka edesauttavat sitä, ettei kansainvälisen suojelun hakemus viivästyä tarpeettomasti kolmannen maan kansalaisen luovuttamista toiseen valtioon. Poliisihallitus toi esiin, että tehtävien sujuva hoitaminen edellyttää Maahanmuuttoviraston riittävää rahoitusta ja resursointia. Tuomioistuinvirasto piti erillishoiduksen turvaamisesta Oikeusrekisterikeskukselle tärkeänä, jotteivat kustannukset vyöryisi tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksesta katettavaksi.

Oikeusministeriön lausunnon mukaan ulkomaalaislain 102 §:ään ehdotettu lausuntomenettely ei saisi sitoa luovuttamis- ja siirtomenettelystä vastuussa olevia toimivaltaisia viranomaisia. Oikeusministeriö piti osin epäselvänä sitä, millä menettelyllä lausunto annettaisiin, ja tulisiko lausunnot olla perustuslain 21 §:n mukainen muutoksenhakumahdollisuus. Oikeusministeriö katsoi, että luovuttamisen osalta toimivaltaisen viranomaisen päätös riittäisi muutoksenhaun kannalta, mutta koska oikeusministeriön päätöksestä ei rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/1970) 34 §:n mukaan voi valittaa, asia vaatii lisäarviointia jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriön ohella Rikosseuraamuslaitos ja Syyttäjälaitos nostivat lausunnoissaan esiin tarpeen tarkentaa niitä tahoja, jotka voivat pyytää Maahanmuuttovirastolta lausuntoa luovuttamista tai siirtoa koskevassa asiassa. Oikeusministeriö ehdotti lisäksi, että lausuntoa pyytävillä viranomaisilla olisi oikeus tarkistaa Maahanmuuttovirastosta kansainvälisen suojelun hakemuksen vireilläolo. Saadun palautteen perusteella esitystä täsmennettiin niiden tahojen osalta, jotka voivat pyytää lausuntoa.

Oikeusministeriö piti perusteltuna sitä, että 102 §:n 4 momentin mukainen lausunto pyydettäisiin aina, myös EU-maihin luovutettaessa. Oikeusministeriö piti epäselvänä, milloin Maahanmuuttovirasto voi antaa lausunnon jo ennen ensimmäistä kansainvälistä suojelua koskevaa päätöstä. Palautuskiellon arviointi edellyttää yksilöllistä selvitystä, joten lausunnon antaminen varhain voi olla vaikeaa, ellei virastolla ole riittäviä tietoja.

Rikosseuraamuslaitos totesi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen aiheuttamat viivästykset tuomitun tahdonvastaisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpanon siirtomenettelyssä ovat olleet yksittäistapauksia ja katsoi, etteivät ehdotetut säännökset käytännössä olisi juuri sovellettavissa. Myös oikeusministeriö huomioi, että tuomitun siirroissa ei toistaiseksi ole havaittu



Sisäministeriö Inrikesministeriet

luovuttamisiin rinnastuvaa viivästymishaastetta. Oikeusministeriö totesi, että sääntely on perusoikeuksien kannalta merkittävä ja poikkeuksia voidaan soveltaa vain, jos palautuskielto ei vaaranna, tarvittaessa myös vankilaolosuhteet huomioiden.

Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto ottaisi kantaa palautuskieltoon ainoastaan suhteessa hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan nähden, koska vainon tai vakavan haitan mahdollisuus arvioidaan kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä aina suhteessa hakijan kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan. Oikeusministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksen osin ristiriitaisia perusteluja tulisi selkeyttää sen osalta, miten epäsuora palauttaminen otetaan menettelyssä huomioon. Tältä osin esityksen perusteluja täsmennettiin.

Ulkoministeriö totesi kidutuksen vastaisen komitean ilmaisseen huolensa uusintahakemuksiin liittyvistä rajoituksista ja korostanut, että uuden tiedon esittämisen rajoitukset eivät saa johtaa palautuskiellon vaarantumiseen. Ulkoministeriö huomauttaa myös, että ehdotettu sääntely voi lisätä täytäntöönpanokieltopyyntöjä ihmisoikeusvalituksia käsitteleviin kansainvälisiin lainkäyttö- ja tutkintamekanismeihin, mikä kasvattaisi ulkoministeriön, sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston työmäärää. Jatkovalmistelussa vaikutusarviointia täsmennettiin edellä mainittu huomioiden.

Maahanmuuttovirasto toi esiin säännökohtaisiin perusteluihin liittyviä täsmennystarpeita ja huomautti mahdollisesta muutostarpeesta koskien ulkomaalaislain 200 a §:ää. Ehdotetussa 200 a §:n 2 momentissa viitataan vain myöhempään hakemukseen, vaikka 102 §:n 2 momentin 3 kohtaa voitaisiin soveltaa myös ensimmäiseen hakemukseen. Maahanmuuttovirasto esitti myös, että esityksessä kuvattaisiin tarkemmin mahdollisia soveltamistilanteita. Jatkovalmistelussa ulkomaalaislain 200 a §:ää korjattiin.

Maahanmuuttovirasto korosti, että säännöksestä tulee selvästi ilmetä viraston toimivalta todeta hakijan oikeuden päättymisen jäädä Suomen alueelle sekä se, missä yhteydessä tämä toteaminen tehdään. Virasto piti tärkeänä, että oikeuden päättymisen ajankohta on yksiselitteisesti määritettävissä, koska säännöksellä on yhteys vastaanottolain 14 §:ään. Viraston mukaan 102 §:n 2 momentista ei käy ilmi, milloin oikeus jäädä Suomeen päättyy eikä, miten tieto luovuttamis- tai siirtopäätöksen lainvoimaisuudesta välittyy viranomaisten välillä. Lisäksi jäi epäselväksi, miten hakemuksen käsittelyä jatketaan, jos hakija poistetaan maasta ennen asian lopullista ratkaisemista.

Maahanmuuttoviraston mukaan 102 §:n 2 momentin 3 kohdasta ei selviä, mikä viranomaisen arvio hakijan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle, ja edellyttääkö arvio esimerkiksi suojelupoliisin lausuntoa. Säännöstä tulisi täsmentää, jotta olisi selvää, minkä tasoinen rikosepäily tai uhka täyttää edellytyksen siitä, että hakijan katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Ehdotetun 102 §:n 2 momentin 4 kohdan osalta Maahanmuuttovirasto katsoi, että soveltamishetki jää epäselväksi muissa kuin välittömän maasta poistamisen tilanteissa. Virasto huomautti myös, että edellä mainitussa lainkohdassa ja ehdotetussa 95 §:ssä on käytetty eri sanamuotoja.

Maahanmuuttoviraston mukaan 102 §:n 2 momentin 5 kohdan soveltaminen on periaatteessa selkeää, mutta käytännössä toteaminen siitä, että kyse on toisesta tai myöhemmästä hakemuksesta, voi kestää pitkään, erityisesti silloin, kun aiemmat hakemukset on tehty muissa jäsenvaltioissa ja lainvoimaisuustiedot on hankittava ulkomailta. Virasto huomautti myös, että esityksestä tulisi käydä selvästi ilmi, onko hakijalla oikeus jäädä Suomeen, jos hänelle ei ole tehty Suomessa maastapoistamispäätöstä ennen uuden hakemuksen jättämistä.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lausuntoa pyydettiin varsinaisen lausuntokierroksen jälkeen myös korkeimmalta oikeudelta ja Helsingin käräjäoikeudelta. Korkein oikeus ei antanut asiassa lausuntoa. Helsingin käräjäoikeuden lausunnon mukaan ehdotettu 102 §:n sääntely tulisi säätää jokaiseen lakiin itsenäisesti, siltä osin kuin niissä ehdotetaan säädettäväksi luovuttamisesta ja siirroista, tai vähintään lisätä luovuttamista koskeviin lakeihin viittaus ehdotettuun ulkomaalaislain 102 §:ään. Oikeusministeriön ja Helsingin käräjäoikeuden lausunnoissa nostettiin esiin tarve säätää riittävästä tiedonsaantioikeuksista. Jatkovalmistelussa arvioitiin, ettei hankkeen aikataulussa ollut mahdollisuuksia edistää esitettyjä huomioita.

Turvalliset maat

Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että kansallisten turvallisten maiden luettelot merkitsivät suurta muutosta, mutta voivat olla perusteltuja tilanteissa, joissa EU:n luettelot eivät kata Suomeen tulevia hakijoita. Oikeusturvan ja prosessin sujuvuuden varmistamiseksi luetteloiden taustatiedon ja Maahanmuuttoviraston arvioiden tulee olla tuomioistuinten ja valittajien arvioitavissa. Muuten epäselvyydet voivat hidastaa menettelyä. Jatkovalmistelussa katsottiin, että tietojen julkisuus on myös asetuksessa luetteloiden tekemisen ehtona.

Kirkkohallitus toi esiin, että turvallisen alkuperämaan ja turvallisen kolmannen maan käsitteitä on sovellettava erityistä harkintaa noudattaen, jotta yksilön oikeus saada hakemukseensa perusteellinen ja oikeudenmukainen käsittely ei vaarannu. Kirkkohallituksen mukaan mikään maa ei ole turvallinen kaikille henkilöryhmille, ja turvallisuusluokitteluun liittyy erityisiä riskejä haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden, kuten lasten, naisten, vähemmistöjen ja ihmiskaupan uhrien osalta. Lisäksi Kirkkohallitus toteaa, että Suomi voi EU:n vähimmäisvaatimuksia noudattaessaan valita varovaisemman ja eettisesti korkeamman soveltamiskäytännön turvallisen maan käsitteeseen, jotta ketään ei palauteta olosuhteisiin, joissa hänen turvallisuutensa voi vaarantua.

Amnesty International Suomen Osasto ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan kansallisia turvallisten maiden listoja ei tule laatia, koska ne lisäävät epäyhtenäisyyttä EU-tasolla, eikä niiden tarpeelle ole esitetty perusteluja. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi myös esiin, että erilaisten kategoristen listauksien tai linjausten käyttäminen voi olla ongelmallista myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta (mukaan lukien alkuperään perustuvan syrjintäkiellon kannalta). Siirtolaisuusinstituutissaatiö vastusti ehdotusta määrittämisen epämääräisyyden ja mielivaltaisuuden takia ja siksi, että tutkimusten mukaan Maahanmuuttoviraston maatieto on epäluotettavaa ja vanhentunutta, ja sen käyttöä on ohjannut haluttuun lopputulokseen pyrkivä tulkinta. UNHCR Representation for Northern Europe kehotti Suomea pidättäytymään kansallisen turvallisten kolmansien maiden listan laatimisesta EU:n yhteisen listan rinnalle. Paremmiin Yhdessä ry ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos korostivat lausunnoissaan yksilöllisen arvioinnin tärkeyttä.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että 100 §:n 3 momentissa ehdotettu velvollisuus toimittaa tiedot turvallisista kolmansista maista ja turvallisista alkuperämaista EU:n komissiolle ja turvapaikkavirastolle tulisi osoittaa viraston sijaan sisäministeriölle. Tätä ei katsottu tarpeelliseksi muuttaa jatkovalmistelun aikana.

Turvallisten kolmansien maiden määrittelyn osalta oikeuskansleri kyseenalaisti asetuksenantovaltuutuksen antamisen sisäministeriölle turvallisten maiden määrittelyssä. Myös Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala katsoi, että asetuksenantovaltuutus tulisi olla valtioneuvostolla. Siirtolaisuusinstituutissaatiö ja Amnesty International Suomen Osasto katsoivat lausunnoissaan, että kyse on merkittävästä ja laajakantoisesta asiasta. Jatkovalmistelussa asiaa



Sisäministeriö Inrikesministeriet

arvioitiin uudelleen ja turvallisten maiden määrittäminen esitetään nyt tehtävän valtioneuvoston asetuksella.

Rajamenettely ja tutkimatta jättäminen

Rajamenettelyä koskeissa lausunnoissa kritisoitiin esitettyä kansallisen liikkumavaran käyttöä, koska lausunnon antajien näkemyksen mukaan menettelyn soveltamisala tulee esityksessä mainitusta poiketen laajenemaan. Tämä nähtiin ongelmallisena erityisesti asetuksesta suoraan tulevien määräaikaisten ja niihin liittyvän liikkumisvapauden rajoittamisen näkökulmasta. Rajamenettelystä lausuvat esimerkiksi oikeuskansleri, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä useat kansalaisjärjestöt.

Pakolaisneuvonta ry katsoi, että seulonnan ja rajamenettelyn yhdistelmä merkitsee väistämättä tosiasiallisen säilöönnoton huomattavaa lisääntymistä ja pitkittymistä, koska järjestö katsoo rajamenettelyyn liittyvän liikkumisvapauden rajoittamisen olevan tosiasiaissa säilöönnottoa. Lisäksi se katsoi muun muassa, ettei rajamenettelyn kokonaiskeston pidentymistä ole arvioitu asianmukaisesti perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta, erityisesti kun huomioon otetaan paluurajamenettely. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että 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. Suomen Punainen Risti taas toi esiin, että rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kesto olisi huomattavasti pidempi kuin nykyisessä Suomen rajamenettelyssä. Menettelyn pituus on EUT:n ja EIT:n mukaan olennainen tekijä arvioitaessa, rajoitetaanko vain liikkumisvapautta, vai onko kyse jo vapaudenmenetyksestä. Näin ollen voimassa olevan ulkomaalaislain liikkumisrajoituksen luonne tulisi arvioida tässä uudelleen. Suomen Punainen Risti toi lisäksi esiin, että vastaanottolaisissa tulisi säännellä myös vapaudenmenetyksen aikaisista olosuhteista (mm. oikeus vierailuihin tai yhteydenpitoon). Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan ulkomaalaislain 7. luvussa on jo menettelyn turvaamiseen, liikkumisrajoitukseen ja tarvittaessa säilöön ottamiseen tarvittavat keinot, ja paktin toimeenpano tulisi toteuttaa näiden puitteissa ilman, että vastaanottolakiin tai ulkomaalaislakiin rajamenettelyn tueksi luodaan päällekkäistä ja vähemmän tarkkarajaista rajoitussääntelyä. Lisäksi Suomen Punainen Risti katsoi, että koska jäsenvaltioille jää harkintavaltaa rajoitusten sisällöstä, myös paluurajamenettelyssä olisi tehtävä rajoitustoimia koskeva päätös. Jatkovalmistelun aikana esityksen perusteluja perustuslainmukaisuudesta täydennettiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, ettei esityksessä oteta kantaa siihen, kuka Maahanmuuttovirastossa päättää rajamenettelyssä luvasta poistua tilapäisesti vastaanottokeskuksen alueelta, eikä päätösvallan jakautuminen esimerkiksi vastaanottokeskuksen johtajan ja viraston muun henkilöstön välillä siten ole selvä. Siirtolaisuusinstituutti piti tärkeänä, että liikkumisvapauden rajoituksia koskevista päätöksistä voi valittaa myös rajamenettelyn aikana.

Esitysluonnos ei Pakolaisneuvonnan lausunnon mukaan tarjoa konkreettisia takeita siitä, miten rajamenettelyssä turvattaisiin asianmukaiset olosuhteet, lapsen etu ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet, ja ettei siitä selviä, mitä käytännössä tapahtuu, kun esimerkiksi rajamenettelylle säädetty määräaika ylittyy. Jos hakijan kohdalla on viitteitä haavoittuvasta asemasta, menettely olisi keskeytettävä ja asia siirrettävä normaalimenettelyyn. UNCHR Representation for Northern Europe toi esiin, että menettelyasetuksen 21 artiklassa ei määritellä, mitä "tarvittavalla tuella" rajamenettelyissä tarkoitetaan. Se katsoi, että käytännössä on erittäin vaikeaa varmistaa erityistä tukea tarvitsevien hakijoiden, kuten trauman tai ihmiskaupan uhrien, psyykkisesti tai kognitiivisesti vammaisten sekä ilman huoltajaa olevien lasten, tarvittava tuki nopeutetuissa tai rajamenettelyissä. Näin ollen nämä hakijat tulisi automaattisesti jättää rajamenettelyn ulkopuolelle. MIELI Suomen Mielenterveys ry toi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

esiin, että rajamenettelyllä on kielteisiä vaikutuksia mielenterveyteen. Jatkovalmistelussa katsottiin, että edellä kuvatuissa tilanteissa sovelletaan menettelyasetusta, jossa tyhjentävästi määritellään rajamenettelyn päättymiseen johtavat tilanteet, eikä näistä voida kansallisesti säätää.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto piti puutteellisena esitysluonnoksen lapsivaikutusten arviointia rajamenettelyn soveltamisalan laajentamisen osalta. Esityksestä ei ilmene esimerkiksi, kuinka montaa lasta ehdotuksen on arvioitu koskevan, ja mikä merkitys sillä voi olla lapsille lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Pelastakaa Lapset ry katsoi, ettei rajamenettelyä tulisi soveltaa alaikäisiin, eikä etenkin ilman huoltajaa tulleisiin alaikäisiin. Pelastakaa Lapset ry katsoi myös, että lapsen edun ensisijaisuus tulee kirjata esitykseen selväsanaisesti ja huomioida, että esitys ei arvioi alaikäisten liikkumisvapauden rajoituksia rajamenettelyssä, eikä sitä, miten lapsen ikä, kehitystaso, terveydentila tai traumaattiset kokemukset tulisi huomioida rajamenettelyssä.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko rajamenettelyn soveltaminen aina pakollista 104 a §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä, vai voidaanko näistä poiketa menettelyasetuksen 48 artiklan mukaisissa tilanteissa.

Esityksen jatkovalmistelussa on pyritty selkeyttämään rajamenettelyn todellista soveltamisalaa muun muassa selventämällä menettelyyn päätyvien hakemusten edellytyksiä sekä avaamaan tarvetta kansallisen liikkumavaran käytölle. Rajamenettelyn osalta on lisäksi jatkovalmistelussa selvennetty menettelyn lapsivaikutusarviointia sekä vuoden 2024 lakimuutoksen (HE 30/2024 vp) suhdetta nyt esitettävään sääntelyyn.

Kansallisen liikkumavaran käyttöä täysimääräisesti tutkimatta jättämistä koskevassa sääntelyssä kritisoitiin osassa lausuntoja. Esimerkiksi Pakolaisneuvonta ry katsoi, ettei esityksessä ole esitetty perusteita ottaa käyttöön laajin mahdollinen soveltamisala. Pakolaisneuvonta ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Suomen Pakolaisapu ry katsoivat lausunnoissaan, että tutkimatta jättämisiä koskevan sääntelyn ei tule ainakaan olla ehdottomassa muodossa, jotta sitä voidaan soveltaa harkiten. UNHCR Representation for Northern Europe ei suosittele tutkimatta jättämistä koskevan sääntelyn laajentamista eikä sen soveltamista yksin maahan tulleisiin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Myös tähän kritiikkiin vastattiin jatkovalmistelussa selventämällä rajamenettelyn esitetyn soveltamisalan vaikutuksia käytännössä.

Tutkintamenettelyn kesto Maahanmuuttovirastossa

Pakolaisneuvonta ry katsoi, että huomioiden Maahanmuuttoviraston lisääntyvät tehtävät ja esimerkiksi nopeutettujen menettelyjen laajin mahdollinen käyttöönotto, ei ole realistista, että Maahanmuuttovirasto kykenisi selvittämään ja arvioimaan hakemusten perusteet laadukkaasti annetuissa, nykyistä tiukemmissa määräajoissa.

Maahanmuuttovirasto toi esiin, että tilanteissa, joissa hallinto-oikeus palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, ehdotettu tutkintamenettelyn kestoja koskeva sääntely ei huomioi viraston oikeutta hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Virasto piti tätä ongelmallisena. Virasto katsoi, että tietyissä tilanteissa ehdotetut käsittelyajat ovat liian lyhyitä muun muassa hallinto-oikeuden palauttamisen syiden eroavaisuuksien vuoksi.

Maahanmuuttovirasto totesi lisäksi, että tulkkaustarve tulee lisääntymään uusien tehtävien ja lyhenevien määräaikojen myötä, eikä erityisesti harvinaisten kielten tulkkeja välttämättä ole saatavilla ajoissa, mikä voi estää hakemusten käsittelyn säädetyissä määräajoissa.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Jatkovalmistelussa ehdotettua sääntelyä muutettiin siten, että siinä otetaan huomioon mahdollisuuden hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tästä syystä määräaikaisten laskeminen sidottiin hallintotuomioistuimen päätöksen lainvoimaisuuteen.

Muutoksenhaku (valitusajat, valituskiellot ja tuomioistuinten määräajat)

Valitusajat

Lausuntopalautteessa kritisoiin erityisesti valitusaikoihin liittyvän kansallisen liikkumavaran käyttöä ja esitettiin, että valitusajat tulisi asettaa asetusten sallimien enimmäisaikojen mukaisiksi. Asetusten velvoittamana määräaikaisten laskennassa huomioidaan myös viikonloput ja pyhäpäivät, mikä voi johtaa siihen, että tosiasiallisten arkipäivien määrä jää joissakin tilanteissa vähäiseksi. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että lyhyet valitusajat voivat heikentää tehokkaiden oikeussuojakeinojen toteutumista turvapaikkamenettelyssä, jossa oikeussuojan tarve on korostunut. Erityisesti tuotiin esiin tilanne, jossa hakijalla ei olisi avustajaa hallintovaiheessa ja avustajan olisi perehdyttävä asiaan ja laadittava valitus hyvin lyhyessä ajassa. Tämän arvioitiin voivan johtaa tavoitellun menettelyjen nopeuttamisen sijaan kokonaisuuden pidentymiseen esimerkiksi valitusten laadun heikentymisen tai niin sanottujen blanco-valitusten määrän kasvun seurauksena. Valitusaikojen pituuden katsottiin olevan ongelmallisia myös hallinto-oikeuksille asetettavien käsittelymääräaikaisten näkökulmasta. Jatkovalmistelussa valitusaikaa päätettiin esittää pidennettäväksi kymmeneen päivään silloin, kun hakemus on hylätty tietyissä nopeissa menettelyissä, ja kahteen viikkoon silloin, kun on tehty hallintoasetuksen mukainen siirtopäätös.

Valituskielto

Oikeuskansleri katsoi, että ehdotetun 191 §:n uuden 2 momentin valituskiellon tarpeellisuus on epäselvä, koska tilanteissa, joissa henkilöllä ei enää ole oikeudellista intressiä (esimerkiksi luopuessaan suojeluasemastaan tai saadessaan suojelua toisesta jäsenvaltiosta), muutosta ei käytännössä haeta, tai valitus jätettäisiin tutkimatta. Oikeuskanslerin mukaan valituskiellolla ei myöskään edistetä henkilön oikeutta päättää itse luopua asemastaan, ja arvioinnissa tulisi huomioida, että kyse on subjektiivisesta oikeudesta. Maahanmuuttovirasto taas toi esiin, että suojeluaseman poistaminen menettelyasetuksen 66 artiklan 6 kohdan tarkoittamissa tilanteissa voi koskea myös Suomen kansalaisuuden saamista. Perusteluja valituskiellolle täydennettiin jatkovalmistelun aikana.

Siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä ja Suomen alueelle jäämistä koskeva hakemus

Turun hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoivat, että ehdotetun 198 c §:n suhde oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:ään tulisi selventää. Itä-Suomen hallinto-oikeus toi esiin, että menettelyasetuksen 68 artiklan 4 kohdassa todetaan, että toimivaltaisella tuomioistuimella on kansallisen lainsäädännön nojalla toimivalta ratkaista asia viran puolesta. Esitykseen ei kuitenkaan sisälly nimenomaista kansallista säännöstä oleskelun sallimista koskevan asian ratkaisemisesta viran puolesta. Turun hallinto-oikeuden mukaan esityksestä ei riittävästi ilmene, käsitelläänkö hakemus täytäntöönpanoa koskevana määräyksenä ja ratkaistaanko se yhden tuomarin kokoonpanossa, vai onko kyse muusta menettelystä. Lisäksi hallintotuomioistuinten lausunnoissa määräajan ylittämisen vaikutuksen katsottiin jäävän epäselväksi. Aiemman oikeuskäytännön mukaan täytäntöönpanokieltoa on voitu pyytää määräajan jälkeenkin (KHO 26.6.2020/2818), ja jos tästä on tarkoitus poiketa, asia tulisi arvioida esityksessä erityisesti palautuskiellon kannalta. Oikeuskansleri tulkitsi, että valituksen määräajan umpeutuminen estää valituksen tekemisen kokonaan, kun taas



Sisäministeriö Inrikesministeriet

täytäntöönpanokieltoa voidaan hakea myös määräajan jälkeen. Tästä syystä määräajat eivät ole keskenään vertailukelpoisia, vaikka päivien lukumäärä on sama.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus toivat esiin, että tiukat määräajat voivat johtaa puutteellisiin Suomen alueelle jäämistä koskeviin hakemuksiin, mikä voi käytännössä lisätä niiden hyväksymistarvetta.

Korkein hallinto-oikeus toi esiin näkemyksensä siitä, että ehdotettu Suomen alueelle jäämistä koskeva hakemus ja sen ratkaisemisen määräaika ei koskisi jatkomuutoksenhakua. Lausunnossa todettiin lisäksi, että esitettyjen hakemuksen tekemisen ja ratkaisemisen määräaikaisten suhde valitusluvan hakemista varten säädettyyn 30 päivän määräaikaan jäi epäselväksi. Jatkovalmistelussa asiaa arvioitiin uudelleen ja päädyttiin esittämään, että hakemuksen tekemisen ja ratkaisemisen määräajat koskisivat ainoastaan hallinto-oikeutta ensimmäisen asteen valitustuomioistuimena.

Pakolaisneuvonta ry katsoi, että tehokkaiden oikeussuojakeinojen turvaamiseksi hakijalle tulisi turvata menettelyasetuksen mahdollistama laaja oikeus oleskella jäsenvaltion alueella valituksen käsittelyajan. On kuitenkin huomioitava, että menettelyasetuksen 68 artikla on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä muutoin kuin määräaikaisten osalta.

Jatkovalmistelun myötä päädyttiin esittämään, että siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä koskevan hakemuksen sekä oleskelun sallimista koskevan hakemuksen seitsemän päivän määräajassa otettaisiin voimassa olevan lain mukaisesti huomioon se, että määräaikaan tulee sisältyä viisi arkipäivää.

Muutoksenhaun määräaikaisten laskentatapa

Useat lausunnonantajat huomioivat, että menettelyasetuksen ja hallinto-asetuksen määräaikoja lasketaan eri tavoin, ja että määräaikaisten laskentatapa poikkeaa paikoin Suomen yleisestä käytännöstä. Lausunnonantajat esittivät, että tämä ero tulisi käydä selkeästi ilmi kansallisesta lainsäädännöstä. Suomen Asianajajat katsoi, että menettelyasetuksen mukaan määräaika alkaa kulua vasta tapahtumaa seuraavana päivänä. Artiklan 73 alakohdassa a) todetaan, että ilmoitettu määräaika lasketaan alkavaksi jonkin tapahtuman tai toiminnan toteutushetkestä; tapahtumapäivän tai toiminnan toteuttamispäivän ei katsota sisältyvän tähän määräaikaan. Artiklan 67 kohdassa 8 ei Suomen Asianajajien mukaan säädetä tästä poikkeusta, joten tiedoksiantopäivä on vain määräajan alkamishetki, ei ensimmäinen laskentapäivä. Jatkovalmistelussa tulkinta kuitenkin oli, että artiklan 68 kohta 8 on erityissäännös, eikä 73 artiklassa säädetty tämän osalta sovellu näihin tilanteisiin. Tähän viittaa myös 73 artiklan alkaminen sanoilla ”Jollei asiasta toisin säädetä”. Jatkovalmistelussa lisättiin informatiivinen säännös 190 c §:ään menettelyasetuksen poikkeavan laskentatavan huomioimiseksi.

Hallinto-oikeuden käsittelyajat

Hallinto-oikeuden käsittelyajoina ehdotettuja aikoja pidettiin kaikissa tuomioistuinten lausunnoissa sekä Tuomioistuinviraston, oikeusministeriön ja Juristiliitto - Juristförbundet ry:n lausunnoissa liian lyhyinä. Maahanmuuttovirasto katsoi EUAA:n ohjeistuksiin vedoten, että hakemuksen tutkinnalle tulisi varata enemmän aikaa kuin muutoksenhaulle.

Tuomioistuinviraston mukaan esitetyt ulkomaalaislain määräajat ovat ongelmallisia, koska ne perustuvat hallinnollisiin aikarajoihin, eivätkä tue tuomioistuinten riippumatonta harkintaa. Tuomioistuinvirasto ja muun muassa hallinto-oikeudet korostivat myös, että turvapaikka-asioiden valitusmäärät vaihtelevat voimakkaasti ja kasvavat todennäköisesti Maahanmuuttoviraston vuosina



Sisäministeriö Inrikesministeriet

2025–2026 tekemän hakemusruuhkan purkamisen vuoksi. Hallinto-oikeudet eivät ole pystyneet varautumaan tähän, mikä voi viivästyttää jo vireillä olevien asioiden käsittelyä ja heikentää oikeusturvan yhdenvertaisuutta. Uusien kiireellisyysvaatimusten yhteisvaikutusten huolellista arviointia korostettiin, jotta ne eivät ruuhkauta muita asiaryhmiä. Myös muut lausunnonantajat (mm. Juristiliitto - Juristförbundet ry) huomioivat, että uudet kiireelliset asiakokonaisuudet vaikuttavat suoraan myös muiden hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden käsittelyaikaan. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toi esiin myös huolensa siitä, että hallinto-oikeuksissa on jo ennestään suuri määrä kansainvälistä suojelua koskevia valituksia, joihin esityksen määräaikoja ei sovellettaisi, mikä heikentää mahdollisuuksia vastata paktin uusiin käsittelyaikoihin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen, oikeusministeriön ja Tuomioistuinviraston lausunnoissa todettiin, että määräaikojen säätäminen ilman lisäresursseja johtaa muiden asioiden käsittelyn hidastumiseen, mikä voi olla perustuslain vastaista. Kaikki hallintotuomioistuimet painottivat, että määräajoista voidaan suoriutua vain merkittäväällä lisäresursoinnilla. Lisäksi todettiin, että lisäresurssilaskelmien riittävyys vaikuttaa asiamäärän lisäksi muutoksenhakua edeltävän viranomaisvaiheen päätöksenteon ja menettelyn laatu. Myös poliisihallitus, Helsingin poliisilaitos ja Siirtolaisuusinstituuttisäätiö pitivät tärkeänä, että hallintotuomioistuinten resursointi huomioidaan, jotta nopeat käsitellyt tosiasiaa toteutuvat.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies totesi, että jos säädetyt tavoitteita ei voida saavuttaa nykyisillä resursseilla, on joko lisättävä resursseja tai asetettava realistisemmat tavoitteet. Mikäli resurssien lisääminen on kansallisen liikkumavaran puitteissa ainoa mahdollinen ratkaisu, tulisi tämä tuoda jatkovalmistelussa selkeästi esiin. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan pelkkä kirjaus siitä, että määräaikoihin ”pyritään”, ei ratkaise ongelmaa, sillä tällöin lakiin sisällytettäisiin määräaikoja, joita ei tosiasiallisesti ole tarkoitus noudattaa, mikä on laillisuusvalvonnan näkökulmasta ongelmallista. Lisäresurssien tai pitempien määräaikojen lisäksi toiminnan kehittäminen ja tehostaminen on yksi keino saavuttaa säädetyt tavoitteet. Tämä on tuotu esiin myös esityksessä.

Itä-Suomen hallinto-oikeus piti erikoisena ehdotettua sääntelyä, jonka mukaan käsittelyaikaa voisi pidentää kolmesta kuukaudesta kuuteen vain silloin, kun valittajan maahan jääminen ei ole sallittu. Lausunnon mukaan tällainen järjestely voisi käytännössä ohjata hallinto-oikeuksia olemaan sallimatta maassa oleskelua, jotta pidennetty käsittelyaika olisi käytettävissä, mikä ei olisi valittajien oikeusturvan näkökulmasta perusteltua. Tällainen vaikutus ei ole kuitenkaan ollut ehdotetun sääntelyn tavoitteena. Ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa menettelyä ja maasta poistamista, ei ohjata hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöä maassa oleskelun sallimisen suhteen. Jos maassa oleskelua ei sallita, valituksen käsittelyajan pituudella ei ole merkittävää vaikutusta maasta poistamisen kokonaisuikaan. Oikeuskansleri toi esiin, ettei esityksessä ole käsitelty sitä, missä menettelyssä hallinto-oikeuden käsittelymääräaikaa voidaan pidentää kolmella kuukaudella (tehdäänkö erillinen välipäätös). Jatkovalmistelussa tuomioistuinten käsittelyaikaa koskevaa 193 a §:ää täsmennettiin ja esitysluonnoksessa ehdotettu pykälän 3 momentti poistettiin.

Maahanmuuttoviraston lausunnossa todettiin, että esitysluonnoksen perusteella hallinto-oikeudelle jää rajamenettelyssä aina vähintään kuusi viikkoa aikaa käsitellä valitus, eikä siinä huomioida tilannetta, jossa Maahanmuuttovirasto ei ehdi käsitellä hakemusta ehdotetussa viidessä viikossa. Jatkovalmistelussa säännöstä muutettiin siten, että siinä huomioidaan paremmin rajamenettelyn 12 viikon enimmäiskesto.

Hallinto-oikeudet toivat ilmi myös lisääntyvän työmäärän haasteet ehdotettuihin lakisäätöisiin käsittelyaikoihin nähden. Turun hallinto-oikeuden ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden mukaan ehdotetut kolmen ja kuuden kuukauden määräajat ovat liian tiukkoja verrattuna toteutuneisiin käsittelyaikoihin, erityisesti kun tuomioistuimille on jatkossa tulossa sekä rajamenettelyn nopeita valitusasioita että uusia vastaanoton rajoitustoimiin liittyviä valituksia. Lisäksi paktin myötä



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kansainvälistä suojelua koskevien valitusten nopeutettu käsittely moninkertaistuu, mikä lisää kiireellisiä täytäntöönpanokielto- ja maahanjäämishakemuksia. Myös Helsingin hallinto-oikeus toi esiin, että välipäätösten määrän kasvu tulee lisäämään hallinto-oikeuksien työmäärää. Välipäätösten määrän arvioidaan lisääntyvän erityisesti tilanteissa, joissa tehdään päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämättä jättämisestä sekä maasta poistamista koskevassa hankkeessa ehdotetun muutoksenhaun lykkäävän vaikutuksen poistamisen seurauksena karkottamispäätöksissä. Lisäksi arvioitiin, että viivästymishyvityslain soveltaminen uusiin, suhteellisen tiukkoihin määräaikoihin voi olla ongelmallista, koska lyhyet, alle vuoden määräajan ylitykset eivät todennäköisesti oikeuttaisi hyvitykseen. Hyvitysvaatimusten esittäminen jo pääasian käsittelyn aikana voi johtaa siihen, että valittajat tekevät vaatimuksia varmuuden vuoksi, mikä puolestaan kasvattaa hallinto-oikeuksien työmäärää entisestään.

Oikeusministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies ja Itä-Suomen hallinto-oikeus huomauttivat, että ehdotettu tuomioistuinten käsittelyaikoja koskeva pykälä sisältää samaan aikaan vain tavoitteelliseksi tarkoitetut määräajat ja toisaalta näiden ylittämistä rajoittavan säännöksen. Oikeusministeriö piti perusteltuna, että jos EU-oikeus edellyttää käsittelymääräaikojen säätämistä, tulee niiden olla tavoitteellisia ja riittävän joustavia valtiosääntöiset lähtökohdat huomioon ottaen. Jatkovalmistelussa hallinto-oikeuksille päädyttiin esittämään vain tavoitteelliset määräajat valituksen käsittelylle. Oikeuskansleri huomautti lisäksi, että määräajan pidentäminen näyttäisi edellyttävän välipäätöstä, ja että kansallisen liikkumavaran käyttäminen valitusaikaa lyhentävästi tai tuomioistuinten velvoite noudattaa tavoitteellisia määräaikoja ei vaikuta olevan perustuslakivaliokunnan linjan mukaista. Jatkovalmistelussa säännöstä muutettiin siten, että myös pidennetty määräaika tulee suoraan laista.

Amnesty International Suomen Osasto ja Pakolaisneuvonta ry korostivat lausunnoissaan tarvetta säätää menettelyasetuksen edellyttämät tuomioistuinten käsittelymääräajat kansallisesti riittävän pitkiksi, jotta oikeusturva toteutuu ja tuomioistuinten kuormitus ei kasva kohtuuttomaksi.

Oikeusministeriö toi esiin, että hallintotuomioistuinten käsittelyaikoja on seurattava huolellisesti, jotta lakimuutosten vaikutukset voidaan arvioida. Laissa säädettyjen käsittelyaikojen ei tule johtaa viivästymishyvitysten lisääntymiseen.

Tuomioistuinvirasto huomautti, että ulkomaalaislain lukuisat ja nopeassa tahdissa tehdyt muutokset lisäävät muutoksenhakua ja hallinto-oikeuksien työmäärää. Virasto piti hyvänä, että esityksen vaikutukset tuomioistuinlaitokseen on tällä kertaa tunnistettu kattavasti. Laaja lainsäädäntömuutos edellyttää tuomareille riittävää koulutusta ja tosiasiallista mahdollisuutta osallistua siihen. Virasto toi esiin, että laskeva kehysrahoitus, kasvavat asiamäärät ja ulkomaalaisoikeuden sirpaloituminen vaikeuttavat käsittelyaikatavoitteiden saavuttamista. Virasto korosti, että ulkomaalaisasioiden jatkuvien uudistusten vaikutukset hallinto-oikeuksien resursseihin tulee huomioida ja turvata täysimääräisesti.

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Oikeusministeriö ja Tuomioistuinvirasto katsoivat, että jatkovalmistelussa tulisi arvioida uudelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen perustuva toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Jatkovalmistelussa katsottiin, että tätä kysymystä on jo arvioitu Oikeusministeriön mainitsemassa lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 15/2016 vp). Tuolloin lakivaliokunta puuttui hallituksen esityksessä ehdotettuun menettelyyn, jossa turvapaikkayksikön alueista, jotka ulkomaalaislain 193 §:n nojalla määräävät toimivaltaisen hallinto-oikeuden, päättäisi yksittäinen virkamies. Lakivaliokunta katsoi, ettei toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä voida asianmukaisesti perustaa virkamiespäätökseen tuomiovallan käytön riippumattomuuden



Sisäministeriö Inrikesministeriet

näkökulmasta. Tämän johdosta ulkomaalaislain 193 §:ään lisättiin valiokunnan ehdotuksesta uusi 4 momentti, jonka mukaan tarkemmat määräykset turvapaikkayksikön alueista annetaan Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Esityksessä on pitäyditty tekemään lähinnä vain sellaiset lainsäädäntömuutokset, jotka ovat tarpeen paktin täytäntöönpanemiseksi. Samalla ulkomaalaislain 193 §:ää on muutettu vastaamaan Maahanmuuttoviraston nykyistä organisaatorakennetta, sillä virastossa ei ole enää pykälän 2 ja 3 momenteissa tarkoitettuja turvapaikkayksikön alueita. Säännöstä on muutettu siten, että alueiden sijaan viitataan Maahanmuuttoviraston toimialueisiin. Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen logiikkaa ei ole muutettu voimassa olevaan lakiin nähden, vaan tarkemmat määräykset Maahanmuuttoviraston toimialueista annettaisiin edelleen Maahanmuuttoviraston työjärjestyksessä. Näin ollen jatkovalmistelussa ei nähty tarpeelliseksi arvioida toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisen perusteita uudelleen.

Lausunnonantajista myös tuomioistuimet toivat esiin, että tuomioistuimen toimivaltasäätelyn tulisi olla selkeää ja perustua lakiin, ei viranomaisen työjärjestykseen. Lausuntopalautteen perusteella tulevaisuudessa olisi aiheellista tarkastella toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä koskevan säätelyn ajantasaisuutta.

Esitysluonnoksessa ehdotettiin, että 193 §:än 3 momentissa säädettäisiin yhteistyövelvoitteesta Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston välillä Maahanmuuttoviraston päättäessä toimialueista työjärjestyksessään. Ehdotettua säännöstä pidettiin pääasiassa kannatettavana. Tuomioistuinviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden mukaan pykälän muotoilu tekee kuitenkin epäselväksi, miten Maahanmuuttoviraston ja Tuomioistuinviraston yhteistyön riittävyttä arvioidaan, ja mikä sen sisältö tulee olemaan. Tuomioistuinvirasto muistuttaa, että sen tehtävänä on turvata tuomioistuinten laadukas tuomiovalta ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty hallinto tuomioistuinten riippumattomuus huomioon ottaen. Yhteistyön tavoitteena on resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen, mutta nykyinen, lähinnä jälkikäteinen seuranta ei riittävästi huomioi oikeusturvanäkökohtia. Jatkovalmistelussa todettiin, että yhteistyön tärkeyttä Maahanmuuttoviraston ja oikeusministeriön välillä on aiemmin korostettu ns. forum-säätelyä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 234/2016 vp). Tuomioistuinten keskushallintoviranomaisena 1.1.2020 toimintansa aloittaneen Tuomioistuinviraston tehtävänä on huolehtia siitä, että tuomioistuimet kykenevät käyttämään tuomiovaltaa laadukkaasti, ja että tuomioistuinten hallinto on tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Yhteistyövelvoitteen nostaminen lain tasolle ei muuta lainsäätäjän aiempaa tarkoitusta. Myös säännöksen sanamuodosta ilmenee, että yhteistyötä tulee tehdä etupainotteisesti. Yhteistyön yksityiskohtia ei pidetty tarkoituksenmukaisena säätää laissa, vaan yhteistyön sisällön katsotaan määräytyvän viranomaisten lakisäätteisten tehtävien ja toimivallan perusteella.

Lausuntokierroksen aikana havaittiin, että silloin kun suojeluaseman poistamista koskevan asian yhteydessä päätetään myös maastapoistamisesta ja maahantulokiellosta, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi osittain 192 §:n ja osittain ehdotetun 193 §:n perusteella. Tämä johtaisi siihen, että valitukset ohjautuisivat mahdollisesti eri hallinto-oikeuksiin. Myös Maahanmuuttovirasto kiinnitti tähän huomiota. Jatkovalmistelussa säännökseen ehdotettiin tarkennusta, jotta kaikki ratkaisut voidaan tehdä yhdellä päätösasiakirjalla ja yhteen hakemukseen liittyvien valitusten käsittely keskittää yhteen hallinto-oikeuteen.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Euroopan unionin kansalaisten kansainvälisen suojelun hakemukset

Poliisihallitus kannattaa ehdotusta, jossa EU-kansalaisen turvapaikkahakemusta ei tutkita sisällöllisesti. Paremmiin Yhdessä ry ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos katsoivat lausunnoissaan, että suojelutarpeen arvioinnissa tulisi suorittaa yksilöllinen arviointi myös EU-kansalaisten kohdalla.

Järjestelykeskusta koskevan lainsäädännön kumoaminen

Rajavartiolaitos katsoo, että ulkomaalaislain 133 §:n kumoaminen yhdessä asetuksessa määritettyjen seulontaa koskevien sitovien määräaikojen kanssa jättää aukon tilanteisiin, joissa seulonta päättyy ennen rekisteröintiä ja ohjausta. Sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan kansalliset keinot pitää henkilöt viranomaisten hallinnassa seulonnan jälkeisiin toimiin saakka, koska määräaikoja ei voida pidentää, eikä keskitetty seulonta kata kaikkia häiriötilanteita. Rajavartiolaitos ehdottaa, että viranomaisille säädetään valtuus ohjata henkilöt viranomaisen osoittamaan paikkaan, jossa liikkumisvapautta voidaan rajoittaa jatkotoimenpiteiden ajaksi esimerkiksi suurten maahantulomäärien tai maasta poistamisen tilanteissa. Kriisiasetus (2024/1359) tarjoaa keinoja, joilla voidaan poiketa normaalimenettelyistä esimerkiksi määräämällä kaikki maahantulijat rajamenettelyyn, jossa heidän hallinnoimisensa voidaan varmistaa. Rajavartiolaitos tuo kuitenkin esiin huolensa siitä, että kriisiasetuksella ei voida vastata poikkeuksellisiin tilanteisiin riittävän nopeasti ja tehokkaasti. Näin ollen Rajavartiolaitos pitää perusteltuna, että kansallisella lainsäädännöllä varmistettaisiin hakijajoukkojen hallinta häiriötilanteissa. Jatkovalmistelussa aika ei riittänyt asian huolelliseen tarkasteluun. Asiaa on mahdollista tarkastella jatkossa, kun käydään läpi häiriötilanteisiin liittyvä ohjeistus paktin näkökulmasta.

Turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeus

Esitysluonnoksen mukaan kaikkien kansainvälisen suojelun hakijoiden työnteko-oikeus alkaisi vasta kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen rekisteröinnistä. Suurimmassa osassa lausuntoja (Suomen Asianajajat, Suomen Yrittäjät ry, Kirkkohallitus, Luona Oy, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Diakonissalaitos, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, Amnesty International Suomen osasto, Pakolaisneuvonta ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, Julkiset oikeusavustajat ry, Oikeuspalveluvirasto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, MIELI Suomen Mielenterveys ry, Paremmiin Yhdessä ry, Rikosuhripäivystys, Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto sekä Terveysten ja hyvinvoinnin laitos) vastustettiin kansainvälisen suojelun hakijoiden työnteko-oikeuden rajaamista koskevaa ehdotusta, ja osassa lausunnoista esitettiin, että työnteko-oikeuden tulisi alkaa kaikilla heti tai kolmen kuukauden kuluessa. Lausunnoissa tuotiin esiin myös työnteko-oikeuden merkitys niin kotoutumisen näkökulmasta kuin hyväksikäytön, työperäisen ihmiskaupan ja harmaan työn ennaltaehkäisyssä. UNHCR Representation for Northern Europe kiinnitti huomiota siihen, että hakijoiden sijoittaminen tietyille maantieteellisille alueille voi vaikeuttaa työnsaantia esimerkiksi pitkien etäisyyksien, heikkojen kulkuyhteyksien tai rajallisten työmahdollisuuksien vuoksi. Oikeuskanslerin lausunnossa katsottiin, että valittua sääntelyratkaisua tulisi perustella tarkemmin perustuslain 18 §:n näkökulmasta. Suomen Yrittäjät painotti, että työnteko-oikeutta koskevien säännösten tulee olla selkeät ja ennakoitavat sekä työnantajille että turvapaikanhakijoille, ja työnantajien on voitava tarkistaa työnteko-oikeus helposti. Myös poliisihallitus ja Helsingin poliisilaitos korostivat selkeän sääntelyn tarvetta, ja että työnteko-oikeus tulee olla tarkastettavissa UMA-järjestelmästä. Maahanmuuttovirasto esitti useita säännökseen liittyviä, pääasiassa teknisiä huomioita.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Jatkovalmistelussa päädyttiin säilyttämään voimassa olevan lain mukainen sääntely, jonka mukaan työnteko-oikeus alkaa kolmen kuukauden kuluttua hakemuksen rekisteröinnistä, jos hakijalla on hyväksyttävä matkustusasiakirja, ja muissa tapauksissa oikeus alkaa kuuden kuukauden kuluttua rekisteröinnistä. Vastaanottodirektiivin ja hallinta-asetuksen velvoittavan sääntelyn johdosta eräillä siirtopäätöksen saaneilla ja hakijoilla, joiden hakemuksen käsittelyä nopeutetaan tietyillä menettelyasetuksen 42 artiklassa säädettyillä perusteilla, ei olisi työnteko-oikeutta. Jatkovalmistelun aikana huomattiin myös tarve muuttaa työnteko-oikeuden kestoa koskevaa ulkomaalaislain 81 c §:n 7 momenttia siten, että se vastaa vastaanottodirektiivin 17 artiklan 9 kohdan velvoittavaa sääntelyä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja Kansaneläkelaitos nostivat lausunnoissaan esille vastaanottodirektiivin 17 artiklan 5 kohdan edellytyksen, jonka mukaan hakijalla tulee olla yhdenvertainen oikeus sosiaaliturvaan aiemman työsuhteen perusteella. Jatkovalmistelun aikana valmisteltiin muutos työvoimapolveluiden järjestämisestä annettuun lakiin siten, että turvapaikanhakija voidaan rekisteröidä työnhakijaksi, jos hän on työttömyyskassan jäsen ja jäsenyyisaikana ollut työssä vähintään 12 kuukautta. Muutoksella mahdollistetaan ansiopäivärahan maksaminen, jos muutkin maksamisen edellytykset täyttyvät. Samalla ehdotetaan muutettavan yleistukilakia siten, että turvapaikanhakijalla ei edelleenkään ole oikeutta työttömyyden perusteella maksettavaan yleistukeen.

Pitkään oleskelleiden direktiivin muutos

Suomen Asianajajat esitti, että Suomessa tulisi ottaa käyttöön pitkään oleskelleiden direktiivin 4 artiklan 3 a kohdan 2 alakohdan poikkeus, jonka mukaan oikeudeton oleskelu, joka on johtunut sellaisista olosuhteista, joihin henkilö ei ole voinut vaikuttaa, ei keskeytä asumisajan laskemista. Esitys ei perustele poikkeuksen poisjättöä, ja esimerkiksi ihmiskaupan uhrin voisivat kuulua sen piiriin. Toimeentulo vaatimuksen osalta KHO:n ratkaisu 2025:75 vahvistaa oikeustilan direktiivin mukaiseksi. Tältä osin Suomen Asianajajat pitivät kannatettavana, että lakia selkeytetään.

Kirkkohallituksen mukaan pitkään oleskelleiden direktiivin toimeenpanossa on varmistettava, etteivät oleskeluajan katkeamista koskevat säännökset johda kohtuuttomiin seurauksiin Suomeen jo juurtuneille henkilöille. Kotoutumisen jatkuvuutta tukevat seikat, kuten perhesyyt, haavoittuvuus ja yksilölliset elämäntilanteet, tulisi huomioida poikkeusperusteina. Kirkkohallitus katsoo, että vakaa ja pitkäaikainen oleskelu tukee sekä yksilön hyvinvointia että yhteiskunnan eheyttä ja että Suomi voisi käyttää kansallista harkintaa EU:n vähimmäisvaatimuksia laajemmin.

Paremmiin Yhdessä ry korosti tapauskohtaisen arvioinnin tärkeyttä ja esitti säädettävän kohtuullisista poikkeusperusteista.

Valmistelun aikana katsottiin, ettei lausunnoissa viitattua poikkeusta selkeyden vuoksi ehdoteta lisättäväksi lakiin. Voidaan olettaa, että hyvin harvoin oleskelu liittyisi henkilön vaikutusmahdollisuuksista riippumattomiin seikkoihin ainakaan niin, että hän voisi näyttää seikan toteen. Joka tapauksessa oikeudeton oleskelu estäisi ainoastaan pitkään oleskelleen luvan saamisen Suomessa, tai siirtäisi sitä, mikä vähentäisi tilanteen kohtuuttomuutta, jos oleskelu olisi poikkeuksellisesti johtunut henkilön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisesta seikasta. Ehdotettu muutos ei esimerkiksi vaikuttaisi henkilön oikeuteen edelleen saada kansainvälistä suojelua.



Taloudelliset vaikutukset

Oikeusrekisterikeskus huomautti seulonata-asetuksesta tulevien muutosten aiheuttavan lisätehtäviä ja sitä myötä lisämenoja erityisesti tietojärjestelmämuutosten, henkilöstöresurssien ja ohjeistamistarpeiden osalta.

Oikeusministeriön lausunnossa huomioidaan esitysluonnokseen sisältyvän tietosuojavaltuutettuun kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia koskevan alustavan arvion mukaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonta lisäisi tietosuojavaltuutetun työmäärää yhden henkilötyövuoden (noin 90 000 euroa) verran. Jatkovalmistelussa esitykseen olisi lisättävä maininta siitä, että aiheutuva työmäärän lisäys olisi katettava olemassa olevista valtion talouden kehyspäästösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnan turvaamiseksi kokonaisuutena sen määrärahaan on osoitettu valtion talousarviossa vuodelle 2026 pysyvä 2 355 000 euron lisäys.

Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esitysluonnoksessa esitetty kustannus Maahanmuuttoviraston järjestelmiin (31,4 milj.) poikkeaa Maahanmuuttoviraston sille tiedonhallintalain mukaisessa lausuntopyynnössä esittämästä kustannusarviosta (23,6 milj.). Lisäksi se esitti tiettyjä esityksen rakenteeseen liittyviä selkeytyksiä sekä katsoi välttämättömäksi lisätä erityisesti taloudellisten vaikutusten arviointiin ja tiedonhallinnan vaikutusarvioon täydennyksiä ja tarkennuksia. Valtiovarainministeriön mukaan kokonaiskuva kustannusvaikutuksista ja määrärahojen tarpeesta jää epäselväksi, samoin kuin se, miltä osin säästöt sisältyvät jo toteutettuihin hallituksen säästöihin ja julkisen talouden suunnitelman mukaiseen kehysrahoitustasoon. Lisäksi se toteaa, että jos esityksellä arvioidaan olevan muita talousarviovaikutuksia kuin yhteisvastuumekanismin rahoitustuen kattamiseen varattu vuosittainen kehysvaraus, se tulisi toimittaa eduskunnalle samaan aikaan talousarvioesityksen kanssa. Koska esityksen rahoitusta ei ole kaikilta osin huomioitu julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–2029, esitys on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa. Esitykseen tulee siksi lisätä osio, jossa arvioidaan sen suhdetta talousarviointiin.

Useat lausunnonantajat korostivat hallinto-oikeuksien riittävän resursoinnin tärkeyttä. Tuomioistuinviraston mukaan lakiesityksen uudet määräajat ja asiaryhmät edellyttävät pysyvää lisärahoitusta, sillä EU-rahoitus ei sovellu pysyviin henkilöstötarpeisiin, eikä nykyinen kehysrahoitus riitä. Valitusmäärien kehitystä ei voida tarkasti ennustaa. Määräaikaisten mahdollinen ylittäminen lisäisi lausunnon mukaan viivästysshyötyjä, kustannuksia ja tuomioistuinten työmäärää. Nykyiset keskimääräiset käsittelyajat ylittävät jo nykyisellään esityksessä esitetyt määräajat. Lisäksi määräaikaisten toteuttaminen edellyttää muutoksia hallinto-oikeuksien asianhallintajärjestelmään ja työn organisointiin arviolta noin 150 000 euron edestä. Itä-Suomen hallinto-oikeus toi esiin, että lisäresursoinnin tulisi olla käytettävissä heti lainmuutosten voimaantulosta, sillä tuomareiden ja muun henkilöstön rekrytointi ja perehdytys vievät aikaa. Lisämäärärahan tarve kehysesityksessä 2027–2031 on arvioitu olevan yhteensä 2,854 miljoonaa euroa.

Ammattiliitto Pro toi esiin, että Maahanmuuttovirastolle tulee varmistaa riittävät resurssit valtion tuottavuusohjelman leikkausten ja virastolle ehdotettujen uusien tehtävien yhteydessä, jotta henkilöstön työhyvinvointi ja valtion työnantajakuva eivät heikenny. Myös Oikeusrekisterikeskukselle koituu seulonata-asetuksen toimeenpanosta uusia tehtäviä ja lisäkustannuksia. Ammattiliitto Pro painottaa, että näihin lakisäätöihin tehtäviin on varattava riittävät henkilöstöresurssit sekä tarvittavat panostukset tietojärjestelmämuutoksiin. Lisäksi liiton mielestä esityksen vaikutusarviot nojaavat liiaksi maltillisiin hakijamääräoletuksiin, ja että arvioihin tulisi sisällyttää myös skenaariot merkittävästi kasvavasta maahantulosta, jotta viranomaisten resurssi- ja yhteistyötarpeet voidaan ennakoita asianmukaisesti.



Maahanmuuttovirasto toi esiin paktin aiheuttavan merkittäviä, ja pääosin pysyviä, taloudellisia vaikutuksia. Suurimmat kustannukset kohdistuvat tietojärjestelmäkehitykseen sekä henkilöstö- ja tulkkausmenoihin.

Vastaanotto

Yleiset huomiot liittyen vastaanottoon

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty International Suomen Osasto ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry katsoivat, että EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapakti sekä siihen liittyvät vastaanottosääntelyn muutokset ja kansallisen liikkumavaran käyttö oikeuksia heikentävästi muuttavat lainsäädäntöä merkittävästi turvapaikanhakijoiden oikeuksia ja palveluita rajoittavaan suuntaan ilman riittäviä välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperusteita.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lapsivaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry korostivat, että erityisten vastaanottotarpeiden tunnistaminen on välttämätöntä haavoittuvien hakijoiden suojelemiseksi ja heidän oikeuksiensa toteutumiseksi. Vastaanottodirektiivin mukainen lista erityistä tukea tarvitsevista tulisi kirjata lakiin ja sen käyttö velvoittavaksi. Arviointi tulisi tehdä moniammatillisesti. Rikosuhripäivystys katsoi, että hakijoiden erityiset menettelylliset takeet ja vastaanottotarpeet tulee arvioida yksilöllisesti ja yhdenmukaisesti myös silloin, kun haavoittuvuustekijät eivät ole näkyviä, tai hakija ei tuo niitä esiin. Arvioinnin tulee olla jatkuva prosessi. Jatkuva koulutus ja riittävät resurssit vastaanottokeskusten sosiaali- ja terveyspalveluissa ovat välttämättömiä.

Pakolaisneuvonta ry ja Lastensuojelun Keskusliitto katsoivat, että esitysluonnoksessa tulee tehdä kattava yhteisvaikutusten arviointi, jossa tunnistetaan vastaanottokeskusten työntekijöiden lisääntynyt työmäärä ja sen vaikutus jokaiseen vastaanottokeskukselle määritettyyn työtehtävään. Lastensuojelun Keskusliitto totesi lisäksi, että tulee arvioida miten Maahanmuuttoviraston moninaiset roolit suojelua hakevien majoittamisessa, hoivassa, hakemusten tutkinnassa, päätöksenteossa ja jopa kansallisesta turvallisuudesta huolehtimisessa, voidaan pitää erillään. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että ehdotukset tekisivät vastaanottokeskuksista osan turvapaikkamenettelyä: ne joutuisivat arvioimaan haavoittuvuutta ja ikää, valvomaan perusoikeuksia rajoittavia toimia ja ohjaamaan hakijoita uusissa valitusprosesseissa, mikä lisäisi niiden työtaakkaa merkittävästi. Suomen Punaisen Ristin näkemyksen mukaan ehdotetut lakimuutokset laajentaisivat vastaanottokeskusten tehtäväkenttää siinä määrin, että niiden hoidettavaksi muodostuisi merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävä kokonaisuus, jota ei voida antaa yksityisten toimijoiden tehtäväksi. Pakolaisneuvonta ry totesi, että esityksen perusteluista tulisi selvästi ilmetä, että mikäli oikeusapua rajataan esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla, vastaanottokeskusten rooli on entistä merkittävämpi. Jos hakijan asiassa on viitteitä haavoittuvasta asemasta ja/tai erityisen tuen tarpeesta, vastaanottokeskuksen tulisi neuvoa ja auttaa hakijaa hankkimaan oikeusapua.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että esityksen vaikutuksia vastaanottokeskusten toimintaan ja kustannuksiin ei ole arvioitu riittävästi, vaikka muutokset toisivat paljon uusia tehtäviä ja merkittäviä lisäkuluja. Vastaanottojärjestelmä on nykyisin asuntopohjainen, eikä ehdotettuja muutoksia voi toteuttaa nykyisten sopimusten ja rakenteiden puitteissa ilman kallista uudelleenkilpailutusta. Virasto katsoo, että myös sosiaalipalvelujen työmäärä kasvaisi huomattavasti, mutta näitä vaikutuksia ei ole arvioitu. Uudet tehtävät, kuten tilapäisen edustajan tehtävät, monitieteinen iän arviointi ja takautuvien



Sisäministeriö Inrikesministeriet

maksujen perintä, lisäisivät entisestään huomattavasti sosiaalipalvelujen kuormitusta. Maahanmuuttovirasto myös toteaa, että esityksen 7 § jättää epäselväksi kustannusten ja järjestämisvastuiden jaon hyvinvointialueiden ja Maahanmuuttoviraston välillä ja voi johtaa päällekkäisiin korvauksiin. Jatkovalmistelussa asia tarkistettiin sosiaali- ja terveysministeriöltä. Kyseessä oli väärinkäsitys.

Maahanmuuttovirasto nosti esille vastaanoton muuttuneen toimintaympäristön, jonka vaikutuksesta Maahanmuuttovirasto tosiasiassa päättää suurelta osin asiakkaiden majoittamisesta ja siirtämisestä. Jatkovalmistelussa esitystä muutettiin siten, että Maahanmuuttovirasto päättää turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän hallinnointia koskevasta majoittamisesta ja siirtämisestä. Pelastakaa Lapset ry piti myönteisenä, että majoituksessa otetaan jatkossa entistä paremmin huomioon majoitettavien ikä, sukupuoli ja erityiset vastaanottotarpeet sekä turvallisuus.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö ja Suomen UNICEF ry totesivat, että vastaanottolain 5 §:ää tulee korjata lapsen edun huomioimisen osalta, koska pykälästä puuttuu lapsen edun huomioimisen ensisijaisuus, ja YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä vastaanottodirektiivi edellyttävät lapsen edun ensisijaista huomioimista. Jatkovalmistelussa havaittiin, että direktiivin suomenkielisessä versiossa on käännösvirhe, joka on johtanut väärään tulkintaan.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto ja Pelastakaa lapset ry korostivat, että lasten säilöönotto ei ole koskaan lapsen edun mukaista ja se tulisi lopettaa kokonaan YK:n lapsen oikeuksien komitean suositusten mukaisesti. Esitysluonnos ei arvioi riittävästi EU:n vastaanottodirektiivin uusien säilöönottoedellytysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön, mikä vaatii täydennystä.

ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry piti myönteisenä, että alaikäisten ilman huoltajaa tulleiden lasten erityistarpeet pitää vastaanottopalveluissa huomioida. Vastaanottopalveluita tarjoavien ja lapselle tietoa antavien viranomaisten koulutusta on lisättävä siten, että he tietävät lapsen tilapäisen edustajan tai varsinaisen edustajan läsnäolon tarpeellisuudesta vastaanoton ensivaiheissa ja rekisteröitymisprosesseissa. ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry totesi, että vastaanottorahan pienentäminen ja indeksivaikutusten jäädyttäminen ovat huonontaneet yksityismajoituksessa olevien, ilman huoltajaa maahantulleiden lasten taloudellista tilannetta. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue totesi, että esityksessä tulisi tarkentaa vastaanottopalveluiden ja hyvinvointialueen tehtävien suhdetta toisiinsa ilman huoltajaa maassa olevan lapsen yksityismajoituksessa asumisen arvioinnissa ja seurannassa.

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota vastaanottolain 10 §:n muutokseen ja todettiin, että esityksessä ei kaikilta osin oteta huomioon perustuslain 124 §:n asettamia reunaehdoja. Jatkovalmistelussa vastaanottolain 10 §:n sääntelyä täsmennettiin yksityisen palveluntuottajan kanssa tehtävän sopimuksen vähimmäisisältöjen, Maahanmuuttoviraston valvonnan lähtökohtien, tarkastusoikeuden ja sopimusrikkomuksen seuraamusten sekä palveluntuottajan vastuiden osalta. Esityksen sääätämisperusteluihin täydennettiin arviota julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Lisäksi esitykseen lisättiin laista puuttuva vahingonkorvausvastuuta koskevan viittaussäännös. Voimassa olevassa laissa säädetään jo hallintotehtävää hoitavien pätevyysvaatimuksista, mutta jatkovalmistelussa täsmennettiin vielä palveluntuottajan henkilöstöltä vaadittavia muita edellytyksiä. Oikeuskanslerin lausunnon pohjalta esityksessä täsmennettiin lisäksi vastaanottokeskuksen ohjaus- ja neuvontavelvollisuutta sekä suomalaisen yhteiskunnan kurssin järjestämisvelvollisuutta.

Valtiovarainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö ottivat kantaa järjestämis- ja tuottamisvastuun selkeyttämiseen vastaanottolaissa. Jatkovalmistelussa sääntelyä selkeytettiin siten, että Maahanmuuttovirasto vastaa vastaanoton kokonaisuudesta ja siten myös vastaanottopalvelujen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

järjestämisestä. Lisäksi jatkovalmistelussa täsmennettiin esityksen perusteluja ja vaikutuksia edellä esitetty lausuntopalaute huomioiden.

Vastaanottopalvelujen saaja ja kesto

Pakolaisneuvonta ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Lastensuojelun Keskusliitto, Väestöliitto ry, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Suomen UNICEF ry, Amnesty International Suomen Osasto, Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto ja Luona Oy totesivat vastaanottopalvelujen saajaan ja keston esitettyjen rajausten lisäävän paperittomuutta, altistavan hakijoita hyväksikäytölle, kuten ihmiskaupalle, ja vaikeuttavan haavoittuvuuden tunnistamista. Pakolaisneuvonta ry korosti, että muutokset estäisivät haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeiden tunnistamisen myöhemmässä hakemusvaiheessa ja näin heikentäisivät heidän mahdollisuuksiaan käyttää turvapaikkamenettelyyn kuuluvia oikeuksiaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että vastaanottopalvelujen sitominen oleskeluoikeuden päättymiseen ja palvelujen merkittävä rajaaminen 60 tai 14 päivään vaarantavat turvapaikanhakijoiden perus- ja ihmisoikeudet. Mikäli kestoja rajataan, palvelujen jatkamisen kynnystä tulee madaltaa ja palvelut on turvattava aina haavoittuville ryhmille. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan aiempien lakimuutosten vaikutuksia ei ole arvioitu, eikä ole perusteita väittää, että vastaanottopalvelujen rajaaminen lisäisi vapaaehtoista maasta poistumista.

Pakolaisneuvonta ry, Turvapaikanhakijoiden tuki ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Lastensuojelun Keskusliitto pitivät uusintahakemuksiin liittyviä vastaanottopalveluiden rajauksia ongelmallisina ja toteavat, että uusintahakemustenkin aikana tulee turvata palvelut, jotta haavoittuvuus ja suojeluperusteet voidaan tunnistaa. Amnesty International Suomen Osasto ja Lastensuojelun Keskusliitto totesivat uusintahakemusten laajamittaisen sulkemisen vastaanottopalveluiden ulkopuolelle olevan ongelmallista, sillä yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemän selvityksen mukaan merkittävä osa uusintahakijoista saa lopulta kansainvälistä suojelua, eikä hakemuksia voida pitää perusteettomina. Turvapaikanhakijoiden tuki ry painotti, että uusintahakemuksiin kohdistuvat rajaukset voivat jättää ihmiset kokonaan ilman välttämättömiä palveluja riippumatta heidän haavoittuvuudestaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos näki hyvänä, että vastaanottokeskuksen johtajan päätöksellä palveluja voidaan jatkaa kohtuullinen aika poikkeuksellisen painavasta syystä.

Poliisihallituksen mukaan vastaanottopalvelujen keston rajaaminen niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole enää oikeutta jäädä Suomen alueelle, on haasteellinen maasta poistamisen ja ulkomaalaisen tavoitettavuuden näkökulmasta. Suomen UNICEF ry, Lastensuojelun Keskusliitto, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Väestöliitto ry, Pakolaisneuvonta ry ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry painottivat, että palveluita ei tule lakkauttaa lapsiperheiltä, ja että kesto- ja saajarajaukset vaarantavat lapsen edun ja oikeudet. Lapsiasiavaltuutetun toimisto korosti, että lapsivaikutusten arviointia on välttämätöntä täydentää jatkovalmistelussa vastaanottopalvelujen saajaan ja vastaanottopalvelujen keston ehdotettuihin muutoksiin liittyen. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että esityksessä tulisi arvioida vastaanottopalveluiden päättämistä lapsen oikeuksien näkökulmasta sekä tarkastella, onko vastaanottopalveluiden päättäminen lasten kohdalla oikeasuhteinen seuraamus. Väestöliitto ry korosti, että jokaisella lapsella, maassa olon statuksesta riippumatta, tulee olla oikeus perheeseen, riittävään toimeentuloon, turvaan, huolenpitoon ja koulutukseen. ETU - Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry piti hyvänä, että alaikäisen, ilman huoltajaa tulleen lapsen vastaanottopalveluja ei ole rajattu samoin kuin täysi-ikäisten. Pelastakaa Lapset ry piti lapsen edun ja oikeuksien näkökulmasta myönteisenä muutosta, jossa lakiin lisätään vastaanottopalvelujen saajan kohdalle edellytys erityisten vastaanottotarpeiden arvioinnista, mikä edistää lasten yksilöllisen tuen tarpeen systemaattisempaa ja nopeampaa tunnistamista ja arviointia.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Kansaneläkelaitos, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry, Lastensuojelun Keskusliitto, Siirtolaisuusinstituuttisäätiö, Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue arvioivat esitettyjen vastaanottopalveluiden rajausten lisäävän maassa laittomasti oleskelevien määrää ja siirtävän vastuuta välttämättömästä toimeentulosta hyvinvointialueille ja Kansaneläkelaitokselle. Myös valtiovarainministeriö arvioi vastaanottopalvelujen keston rajaamisella voivan olla vaikutuksia hyvinvointialueiden palvelujen järjestämisvelvoitteisiin sekä kustannuksiin ja toteaa, että esitystä olisi syytä tarkentaa hyvinvointialueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta. Lastensuojelun Keskusliitto totesi, että äärimmillään kustannusvastuuta siirrettäisiin lastensuojelulle, mikä ei ole kestävää eikä tarkoituksenmukaista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että ehdotetut muutokset lisääisivät järjestöjen työtaakkaa tilanteessa, jossa niiden rahoitusta on jo leikattu. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala korosti, että Helsingin kaupungin ja hyvinvointialueiden palveluihin mahdollisesti hakeutuvista paperittomista henkilöistä on jatkossa tarpeen saada ennakolta tietoa, jotta palveluiden kustannusten voimakkaaseen kasvuun voidaan varautua.

Maahanmuuttovirasto totesi, että esitetty vastaanottolain 14 §:n muutos, jonka mukaan vastaanottopalveluja annettaisiin vain kolmansien maiden kansalaisille ja kansalaisuudettomille, jättäisi EU-kansalaiset palvelujen ulkopuolelle ja saattaisi aiheuttaa ongelmia perheissä, joissa vain osa perheenjäsenistä on EU-kansalaisia. Maahanmuuttovirasto katsoi, että on epäselvää, miksi toisesta tai sitä myöhemmistä kansainvälistä suojelua koskevista hakemuksista ei missään tilanteessa syntyisi oikeutta vastaanottopalveluihin. Virasto korostaa, että oikeus jäädä maahan, ja siten oikeus palveluihin, voi päättyä vasta, kun se on tehnyt asiasta nimenomaisen arvioinnin 102 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että 14 §:n perusteluja tarkennettaisiin siten, että niistä poistettaisiin perustelut 102 §:ää koskien, avattaisiin, mihin rajausta vastaanottodirektiivissä perustuu ja todettaisiin, että oikeus palveluihin päättyy vasta, kun Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että hakijalla ei ole 102 §:n mukaisesti oikeutta jäädä Suomen alueelle. Maahanmuuttovirasto myös huomauttaa, että viranomaisten tiedonkulun parantaminen vaatii järjestelmäkehitystä, joka ei todennäköisesti valmistu ajoissa. Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää, että esitykseen tulisi kirjata selkeämmin, ettei päällekkäisiä palveluja saa antaa kotikunnan jo omaaville. Jatkovalmistelussa säännöskohtaisia perusteluja täsmennettiin toisen tai sen jälkeisen myöhemmän hakemuksen tehneiden osalta siltä osin, kun ehdotetaan säädettäväksi vastaanottopalvelujen saajasta.

Oikeuspalveluvirasto viittasi vastaanottopalvelujen keston rajoittamiseen myöhempien hakemusten osalta ja totesi yhdenvertaisuusvaltuutetun tekemän selvityksen mukaan uusintahakijoilla olevan usein haavoittuvuuksia, joita ei ole aiemmin havaittu. Näiden haavoittuvuuksien riski jäädä tunnistamatta kasvaa, jos oikeusavun rajoitukset toteutuvat. Vastaanottopalveluiden poistaminen vaikeuttaisi haavoittuvuuksien selvittämistä uuden hakemuksen käsittelyssä.

Työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskukset, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus KEHA ja Siirtolaisuusinstituuttisäätiö pitävät kuntaan siirtymisen tehostamista säätämällä selkeät määräajat vastaanottopalvelujen kestolle oleskeluluvan saaneiden osalta hyvänä tavoitteena. Maahanmuuttovirasto esitti vastaanottopalvelujen keston osalta, että kolmen kuukauden enimmäisaikaa sovellettaisiin yhdenmukaisesti sekä kansainvälistä suojelua saaneisiin että tilapäisen suojelun saajiin (paitsi ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin), jotta vastaanottokeskusten hallinnollinen taakka kevenisi. Palautteen perusteella oleskeluluvan saaneiden vastaanottopalvelujen keston enimmäismääräaikaa täsmennettiin jatkovalmistelussa yhdenmukaisella muotoilulla.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomautti, että ehdotettu kolmen kuukauden määräaika kuntaan siirtymiselle on kuitenkin monille oleskeluluvan saaneille epärealistinen, koska kotikunnan rekisteröinti, ulkomaalaisen henkilökortin hankinta ja asunnon löytäminen voivat kestää merkittävästi



Sisäministeriö Inrikesministeriet

kauemmin viranomaisprosessien viiveistä ja käytännön esteistä johtuen. Kuntaliitto piti tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalvelujen keston rajaamista sekä nopeampaa kuntaan siirtymistä myönteisenä. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala näkemyksen mukaan tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalvelujen kesto tulisi lyhentää ja kotikunta tulisi voida myöntää jo ennen nykyistä yhden vuoden määräaikaan. Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskukset pitivät sekä yhdenvertaisuuden että kotoutumisen edistämisen näkökulmasta hyvänä ehdotusta vastaanottopalveluiden lakkaamisesta myös tilapäisen oleskeluluvan saaneille.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue totesi, että ehdotetut muutokset tilapäistä suojelua saavien vastaanottopalveluihin siirtäisivät merkittäviä kustannuksia ja palveluvastuuta hyvinvointialueille. Pitkä vastaanottoaika on jo nyt aiheuttanut palveluvajetta ja siirtymäajan puute voisi johtaa äkilliseen kysyntäpiikkiin sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kuntaliitto, Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus KEHA, Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala, Paremmen Yhdessä ry ja Kotokunta Oy painottivat, että kuntaan siirtymisen prosessien tulee olla ennakoivia, hallittuja ja sujuvia. Maahanmuuttoviraston lausunnossa esitettiin ehdotus oleskeluluvan saaneiden kuntiin siirtymistä koskevaan säännökseen, joka viraston näkemyksen mukaan selkeyttäisi lain tulkintaa. Lisäksi usea lausunnonantaja, kuten työ- ja elinkeinoministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Suomen Kuntaliitto ry sekä hyvinvointialueet ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala pitivät oleskeluluvan saaneiden kuntaan siirtymistä koskevan muutoksen osalta siirtymäsäännöstä välttämättömänä. Jatkovalmistelussa esitystä täydennettiin vastaanottolain 14 ja 14 a §:ää koskevalla siirtymäsäännöksellä.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan vastaanottolain 14 a §:n 5 momenttiin ehdotetun osalta esitystä olisi täydennettävä perustuslain 124 § huomioiden. Jatkovalmistelussa 14 a §:ää täsmennettiin lausuntopalaute huomioiden ja säätämisyjärjestysperusteluja täydennettiin siltä osin, kun oli tarpeen arvioida julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

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

Tunnistautuminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry ja Turvapaikanhakijoiden tuki ry totesivat, että velvoite turvapaikanhakijoiden tunnistautumisesta vastaanottokeskuksessa 2–4 kertaa kuukaudessa ei ole kohtuullinen eikä välttämätön. Näin tiheä tunnistautuminen rajoittaisi hakijoiden oikeuksia ja kuormittaisi vastaanottokeskuksia ilman vastaavaa hyötyä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Pakolaisneuvonta ry huomauttivat lisäksi, että tilapäistä suojelua saaneiden osalta 2–4 kertaa kuukaudessa tapahtuvalle tunnistautumiselle vastaanottokeskuksessa ei ole esitetty lainkaan hyväksyttäviä perusteita, ja käytäntö rajoittaisi tarpeettomasti EU:ssa liikkumisen vapautta. Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Pelastakaa Lapset ry, Siirtolaisuusinstituuttiäitiö ja Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto katsoivat, että ehdotetun tunnistautumisvelvoitteen tulee olla joustava, jotta lapset voivat jatkaa koulunkäyntiä, harrastuksia ja normaalia arkea ilman keskeytyksiä tai seuraamuksia. Tunnistautumisen ei tule vaikeuttaa perheiden arkea tai aiheuttaa kohtuuttomia matkakustannuksia yksityismajoituksessa oleville. Kirkkohallitus totesi, että velvoite tunnistautua vastaanottokeskuksessa ei saa johtaa kohtuuttomiin seuraamuksiin, vaan seuraamuksia sovellettaessa tulee huomioida yksilön olosuhteet. Maahanmuuttovirasto piti tunnistautumisen edellyttämistä sinänsä kannatettavana mutta toteaa, että 2–4 tunnistautumiskertaa kuukaudessa aiheuttaisi huomattavia henkilöstö- ja matkakustannuksia, vaarantaisi vastaanottokeskusten lakisääteisten tehtävien hoidon ja olisi mahdotonta toteuttaa nykyisillä resursseilla. Luona Oy katsoi, että tunnistautumisvelvoitteen lisääminen voi asettaa vastaanottopalvelujen asiakkaat eriarvoiseen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

asemaan majoitusmuodon ja asuinpaikan perusteella. Tunnistautumisen edellyttäminen 2–4 kertaa kuukaudessa kasvattaisi vastaanotto toiminnan kustannuksia merkittävästi ilman että saavutettavat hyödyt väärinkäytösten ehkäisyssä olisivat suhteessa kokonaisvaikutuksiin. Kerran kuukaudessa tapahtuva tunnistautuminen on riittävä ja kustannustehokas käytäntö. Kotokunta Oy piti esityksen mukaista laajaa tunnistautumisvelvollisuutta tarkoituksenmukaisena mutta edellyttää selkeää ohjeistusta tunnistautumisen toteuttamiseen. Kansaneläkelaitos piti ehdotusta säännöllisestä tunnistautumisvelvollisuudesta 2–4 kertaa kuukaudessa vastaanottokeskuksessa hyvänä. Paremmiin yhdessä ry korosti, että säännöllinen tunnistautuminen voi tukea asiakkaiden tavoitettavuutta, mutta velvoitteita on suhteutettava yksilöllisiin olosuhteisiin, ja painottaa etätunnistautumisen toimivia ja luotettavia vaihtoehtoja, joustoja sekä tarvittaessa kulukorvauksia.

Jatkovalmistelussa tunnistautumisvelvollisuutta muutettiin siten, että kansainvälistä suojelua hakevilla aikuisilla olisi velvollisuus tunnistautua 2–4 kertaa kuukaudessa ja tilapäistä suojelua saavilla kerran kuukaudessa. Tunnistautumisvelvollisuus ei koskisi lapsia tai työssäkäyviä. Oikeuskanslerin lausunnon pohjalta sääntelyä täsmennettiin lisäksi siten, että siitä käy paremmin esille, mitä tunnistautumisvelvollisuudesta poikkeamisella tarkoitetaan.

Vastaanottoraha

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti, Amnesty International Suomen Osasto, Turvapaikanhakijoiden tuki ry sekä Lastensuojelun Keskusliitto ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesivat, että vastaanottorahan pysyvä pienennys vaarantaa perustuslain 19 §:n takaaman oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Vastaanottorahan laskeminen toimeentulotuen perusosan 50 prosenttiin ei täytä tätä vaatimusta, eikä ole kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaista. Nykyinen väliaikainen vastaanottorahan taso ei kata edes välttämättömiä menoja, ja monet hakijat joutuvat turvautumaan ruoka-apuun tai täydentävään vastaanottorahaan. Tämä osoittaa, että pienennetty vastaanottoraha ei turvaa ihmisarvoisen elämän edellytyksiä, eikä sitä voida alentaa ilman, että perusoikeudet vaarantuvat. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että ehdotetulle sääntelyn pysyvöittämiselle ei ole esitetty hyväksyttäviä perusteita, eikä se täytä perusoikeuksien rajoittamisen edellytyksiä. UNHCR Representation for Northern Europe muistutti, että turvapaikanhakijoita ja pakolaisia, erityisesti niitä, joilla on erityisiä tarpeita, on aina kohdeltava inhimillisesti ja kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön mukaisesti. Vastaanottorahan määrän pienenemisenkin on taattava hakijoille riittävä elintaso. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan vastaanottorahan sitominen jatkossa Suomessa käytettyyn vähimmäisturvaan niin, että tasoksi määriteltäisiin toimeentulotuen perusosan 50 %:lla alennettu määrä, on parempi ja täsmällisempi ratkaisu kuin tuen kytkeminen lainsäädännöllisesti epätarkkaan ”ruokarahan” käsitteeseen. Ministeriö pitää samalla välttämättömänä, että vastaanottorahan indeksikorotukset palautetaan vuoden 2028 alusta, jotta sen suhde toimeentulotuen perusosaan säilyy ennakoitavana. Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto korosti, että vastaanottoraha on jo nyt erittäin matala ja kattaa vain välttämättömät menot. Sen lisäleikkaaminen velvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi katsotaan kohtuuttomaksi, koska monet hakijoista ovat tilanteessa, jossa toimintakyky tai ymmärrys velvoitteista on heikentynyt. Leikkaukset voivat lisätä ahdinkoa, hyväksikäytön riskiä ja riippuvuutta ulkopuolisesta avusta. Maahanmuuttovirasto piti vastaanottorahan pysyvää alentamista puutteellisesti arvioituna ja katsoo, että alentaminen lisää täydentävän vastaanottorahan tarvetta, eikä siten tuo säästöjä. MIELI Suomen Mielenterveys ry katsoi, että vastaanottorahan alennuksesta ei tule tehdä pysyvää. Kotokunta Oy näki vastaanottorahan mahdolliset rajoitukset tai alentamiset perusteltuina ainoastaan, jos niiden soveltamiseen luodaan selkeät kriteerit.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen UNICEF ry, Pakolaisneuvonta ry ja Lastensuojelun Keskusliitto korostivat, että vastaanottorahaa ei tule alentaa turvapaikanhakijalapsilta ja lapsiperheiltä, sillä se on



Sisäministeriö Inrikesministeriet

ristiriidassa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sekä YK:n lapsen oikeuksien komitean Suomelle antamien viimeisimpien suositusten kanssa. Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto, Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala ja Pelastakaa Lapset ry pitivät vastaanottorahan pysyvää alentamista hyvin huolestuttavana, sillä väliaikaisella lailla säädetyn vastaanottorahan ja käyttörahan pienentämisen kielteisistä vaikutuksista lapsen oikeuksien toteutumiselle on jo saatavilla selvitystä. Vastaanottorahan pienentämisen on havaittu heikentävän erityisesti lapsiperheiden hyvinvointia ja lisäävän heidän tuen tarvettaan.

Jatkovalmistelussa ei esitetty muutoksia vastaanottorahaa koskevaan sääntelyyn. Esityksessä säädetään perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 25/2024 vp edellyttämällä tavalla siitä, että täydentävää vastaanottorahaa voidaan tarvittaessa käyttää edelleen turvaamaan vastaanottopalvelujen saajan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa.

Maksukortti

Oikeusministeriö arvioi, että esitysluonnoksen maksukortteja koskevan 24 b §:n perustelut ovat tietosuojaoikeudellisen liikkumavaran ja käsittelyn oikeusperusteen osalta epäyhtenäiset. Ministeriö huomauttaa, että sopivampi oikeusperuste olisi GDPR 6(1)(e) (julkisen vallan käyttö), koska kyse ei ole viranomaista velvoittavasta säännöksestä. Suostumusta voidaan kuitenkin käyttää niin sanottuna valtiosääntöoikeudellisena ”suojatoimisuostumuksena”, jolloin laissa on säädettävä tarkasti suostumuksen antamisesta, peruuttamisesta ja vapaaehtoisuuden varmistamisesta. Lisäksi ministeriö katsoo, että tietojen katselua koskeva ”tarpeellisuus”-edellytys tulisi muuttaa ”välttämättömydeksi”, koska kyse on arkaluonteisista tilitapahtumatiedoista. Myös maahanmuuttohallinnon henkilötietolain soveltuvuudesta on varmistuttava ja julkisuuslain salassapitosäännösten soveltamisesta maksukorttien asiakaspalvelussa tarvitaan täsmällisempää arviota. Sääntelyn on oltava myös yhteensopiva maksupalvelulainsäädännön kanssa. Maahanmuuttovirasto totesi, että laissa ei tule säätää liian tiukoista maksukortin käyttörajoituksista. Käteisnostokielto ja kortin toiminnan rajoittaminen Suomeen vaarantaisivat asiakkaiden oikeuden hallita omaa varallisuuttaan. Kortinhaltijoille on taattava mahdollisuus tyhjentää tilinsä palvelujen päättymisen jälkeen.

Sääntelyn korjaaminen oikeusministeriön lausunnon mukaisesti ei ollut esityksen edellyttämässä aikataulussa mahdollista. Koska apulaisoikeuskansleri on päätöksessään OKV/725/70/2022 edellyttänyt, että maksukortista tulee säätää, jatketaan maksukorttia koskevan sääntelyn valmistelua erillisessä hankkeessa.

Vastaanottopalvelujen maksujen takautuva perintä

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota, että vastaanottolain 32 §:ssä vastaanottokeskuksen johtajan todetaan tekevän hakemuksen maksun takautuvasta perinnästä ilmoituksen Maahanmuuttovirastolle, mutta pykälä ei kuitenkaan yksiselitteisesti määritä Maahanmuuttovirastoa päätöksentekijäksi. Oikeuskansleri toteaa, että Maahanmuuttoviraston päätöksentekovastuun toteaminen vain perusteluiden taholla ei ole lainsäädännön selkeyden kannalta riittävää ja pykälää on jatkovalmistelussa täsmennettävä. Maahanmuuttovirasto viittasi ehdotettuun 23 a §:ään, jossa säädettäisiin vastaanottokeskuksen asiakkaan velvollisuudesta ilmoittaa tiedot tuloistaan sekä käytössä olevasta varallisuudestaan. Maahanmuuttovirasto katsoo, että pykälään ja sen perusteluihin tulisi lisätä vastaanottokeskuksen oikeus pyytää tietoja tulorekisteristä, josta saataisiin suoraan olennaista tietoa vastaanottokeskuksen asiakkaan tuloista. Tulorekisterin tietojen tarkasteleminen vastaanotto- ja käyttörahan myöntämiseksi sekä 32 §:n mukaisten maksujen perimiseksi katsottaisiin välttämättömäksi. Tietoja ei saisi käsitellä muissa tarkoituksissa. Kotokunta Oy piti vastaanottopalveluista perittävien maksujen takautuvaa perintää perusteltuna mutta käytännössä haastavana, koska vastaanottokeskuksilla ei ole pääsyä tulorekisteriin ja tulotiedot perustuvat asiakkaiden omaan ilmoitukseen. Paremmiin yhdessä ry totesi, että takautuvan perinnän tulee olla



Sisäministeriö Inrikesministeriet

oikeasuhtainen ja kohtuullinen. Helsingin hallinto-oikeus totesi, että esityksessä ehdotettu mahdollisuus periä vastaanottopalvelujen maksuja takautuvasti luo kokonaan uuden asiaryhmän muutoksenhakuun ja lisää hallinto-oikeuden työmäärää, mikä tulee ottaa huomioon hallinto-oikeuden resursoinnissa. Esitystä täsmennettiin oikeuskanslerin huomion mukaisesti. Arvio on, että takautuva perintä määrättäisiin hyvin harvoissa tilanteissa, jolloin ehdotuksen vaikutus hallinto-oikeuden työmäärään tulee olemaan vähäinen.

Terveydenhoidon rajaaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, ettei esityksessä ole esitetty hyväksyttäviä perusteita tilapäistä suojelua saaneiden aikuisten terveydenhuolto-oikeuksien rajoituksille. MIELI Suomen mielenterveys ry totesi, että muutos tilapäistä suojelua saavien aikuisten oikeudesta terveydenhuoltoon rajattavaksi kiireelliseen ja välttämättömään hoitoon tulisi valmistella uudelleen arvioiden, miten mielenterveyshoito ja -tuki toteutetaan yhdenvertaisesti, oikea-aikaisesti ja hoidon jatkuvuudesta huolehtien. Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskus KEHA ja Kotokunta Oy pitivät tilapäistä suojelua saavien terveydenhuollon muutoksia kannatettavina, koska ne yhtenäistävät käytäntöjä ja parantavat yhdenvertaisuutta vastaanottojärjestelmässä olevien henkilöiden välillä. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesi, että tilapäistä suojelua saavien terveydenhuollon rajaaminen välttämättömään hoitoon parantaa yhdenvertaisuutta suhteessa kansainvälistä suojelua hakeviin, mutta kun sitä tarkastellaan yhdessä vastaanottorahan leikkausten ja tunnistautumiselvoitteen laajentamisen kanssa, muutos heikentää tilapäistä suojelua saavien kokonaisuusmerkittävästi ja käytännössä rinnastaa heidät kansainvälistä suojelua hakeviin. ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry katsoi, että yhdenvertaisuuden näkökulmasta on perusteltua poistaa tilapäistä suojelua hakevilta oikeus saada samantasoisia palveluja kuin kuntalaiset saavat, mutta toisaalta se heikentää ilman huoltajaa maahan tulleiden alaikäisten terveydenhuollon tasoa. HUS-yhtymä totesi, että useat hoitoa tarvitsevat sairaudet ehtivät vuodessa huonontua siinä määrin, että niiden hoitaminen on sen jälkeen huomattavasti vaikeampaa ja kalliimpaa kuin jos niihin tarjottaisiin hoito heti niiden ilmaantuessa. Ehdotettu muutos tulee lisäämään hoidon antamiseen tarvittavia resursseja, mikä nykyisessä sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteessa on kohtuutonta. Paremmiin Yhdessä ry katsoi, että tilapäistä suojelua saavien terveydenhuollon kaventaminen voi kasvattaa hoitovelkaa, lisätä päivystyksen kuormitusta ja heikentää ihmisten työ- ja toimintakykyä ja toteaa, että vähintään perustason mielenterveyshoito, pitkäaikaisairauksien hoidon jatkuvuus sekä tulkkipalvelut tulee turvata. Jatkovalmistelussa tilapäistä suojelua saavien aikuisten terveydenhuollon rajoittamisesta luovuttiin.

Työ- ja opintotoiminta

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että vastaanottolain mukaisesta työ- ja opintotoiminnasta luopuminen heikentäisi turvapaikanhakijoiden omatoimisuuden, hyvinvoinnin ja osallisuuden tukemista. Kielenopetuksen poistuminen vastaanottokeskuksista heikentää valmiuksia kotoutumiseen ennen oleskeluluvan saamista. Muutosten myötä on erityisen tärkeää varmistaa, että vastaanottojärjestelmässä olevat ihmiset saavat riittävästi tietoa vaihtoehtoisista kielikoulutusmahdollisuuksista. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos korosti, että tutkimusten perusteella opiskelu ja harrastustoiminta tukevat kokonaisvaltaista hyvinvointia erityisesti epävarmassa elämäntilanteessa ja ehdottaa, että jos työ- ja opintotoiminta poistetaan, vastaanottokeskuksille tulee varata riittävät resurssit ohjata asiakkaita heidän kiinnostustaan vastaaville kursseille ja harrastuksiin.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Vastaanottopalvelujen rajoitustoimet (vastaanottorahan alentaminen, vastaanottopalvelujen peruuttaminen)

Vastaanottorahan alentaminen

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota sen arvioimiseen, laajentavatko esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset vastaanottorahan alentamisen perusteita siten, että kyseessä on merkittävän julkisen vallan käyttö, jota ei voida antaa yksityisen ylläpitämälle vastaanottokeskukselle ja onko vastaanottorahan alentamisen mahdollistava sääntely ylipäättään riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ei kannata vastaanottorahan alentamisesta tai vastaanottopalveluiden peruuttamisesta säättämistä rangaistusluontoisina toimenpiteinä. Vastaanottoraha, etenkin sen tämänhetkinen väliaikaisesti alennettu ja esitysluonnoksessa pysyväksi ehdotettu summa, ei riitä turvaamaan vastaanottorahan piirissä olevien henkilöiden perustuslain 19 §:ssä turvattua välttämätöntä toimeentuloa. Suomen Punainen Risti katsoi, että koska vastaanottorahan suuruus on jo asetettu erittäin alas, ehdotettuja 20 %:n vähennyksiä velvollisuuksien laiminlyönnin tilanteissa ei tosiasiaassa voida kohdentaa vaarantamatta välttämätöntä huolenpitoa ja toimeentuloa. Kaikissa tapauksissa alentamisen tulee olla määräaikaista. Luona Oy totesi, että vastaanottoraha on jo nykyisellään hyvin niukka ja sen taso jää perustoimeentulotukea alemmaksi, mikä vaarantaa perustuslain 19 §:ssä turvattua välttämättömän toimeentulon toteutumisen. Päätökset on tehtävä huolellisen yksilöllisen arvioinnin pohjalta, jotta etuutta ei alenneta tilanteissa, joissa henkilö ei kykene täyttämään velvoitteita. Alentaminen heikentää asiakkaiden mahdollisuuksia selviytyä arjessa ja lisää riskiä taloudelliseen ahdinkoon sekä altistumiseen hyväksikäytölle, harmaalle työlle ja ihmiskaupalle. MIELI Suomen Mielenterveys ry katsoi, ettei välttämättömiin perustarpeisiin vastaavien etujen tulisi olla rankaisun ja kontrollin väline.

Maahanmuuttoviraston mukaan vastaanottolain 46 §:n vaikutuksia on arvioitava kattavammin, koska vastaanottoraha on jo nyt noin puolet toimeentulotuesta ja sen lisäalennus 20 %:lla voi kasvattaa täydentävän vastaanottorahan menoja. Pykälän soveltamisalaa tulisi rajata koskemaan vain niitä myöhempiä hakemuksia, joiden yhteydessä hakijalla ei ole oikeutta oleskella maassa hallinnollisen menettelyn aikana; rajaus ei olisi perusteltu tilanteissa, joissa uusintahakemuksen tutkinta on aiheellista esimerkiksi lähtömaan turvallisuustilanteen muututtua.

Rikosuhripäivystys piti tärkeänä, että velvoitteiden noudattamatta jättämisen oikeudellisista seurauksista päätettäessä huomioidaan henkilön kokonaistilanne ja se, voiko velvoitteiden noudattamatta jättäminen olla seurausta jostakin haavoittuvuustekijästä.

Oikeuskansleri kiinnitti huomiota siihen, että vastaanottorahan alentamisessa on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Lisäksi vastaanottorahan alentamista koskeva sääntely ei ole riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista. Oikeuskansleri kiinnittää myös huomiota kansallisen liikkumavaran käyttöön.

Jatkovalmistelussa vastaanottorahan alentaminen muutettiin Maahanmuuttoviraston tehtäväksi. Lisäksi vastaanottorahan alentamista koskevia perusteita täsmennettiin ja niistä tehtiin tarkkarajaisempia. Samalla täsmennettiin vastaanottokeskuksen hallinnollisen sanktion määräämistä sekä järjestyssääntöä koskevaa sääntelyä. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluita tarkennettiin perustuslain 19 §:n 1 momentin ja 124 §:n osalta.

Vastaanottopalvelujen peruuttaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi vastaanottopalvelujen peruuttamisen rajoittavan turvapaikanhakijan oikeuksia enemmän kuin on välttämätöntä. Vastaanottopalvelujen peruuttamisen tulee päättyä esitysluonnoksessa ehdotettujen tuomioistuimen täytäntöönpanokiellon tai



Sisäministeriö Inrikesministeriet

keskeytyksen sekä hallinta-asetuksen mukaisen vastuun siirtymisen lisäksi, kun ylikansallinen ihmisoikeussopimusvalvontaelin myöntää väliaikaisen täytäntöönpanokiellon tai pyytää Suomea pidättäytymään hakijan palautuksesta sen käsitellessä valitusta. Suomen Punainen Risti katsoi, että vastaanottopalvelujen tulisi jatkua siihen asti, kun ihminen poistuu tai poistetaan maasta.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto katsoi, että vastaanottopalveluita ei tule missään tilanteessa sanktiona lakkauttaa lapsiperheiltä. Vastaanottopalvelujen rajaaminen voi lisätä lasten hyväksikäytön ja ihmiskaupan riskejä. Mikäli esitysluonnoksessa ehdotettuun ei esitetä jatkovalmistelussa muutoksia lapsiperheiden osalta, lapsiasiavaltuutetun toimisto korostaa välttämättömyyttä huomioida lapsen etu vastaanottopalvelujen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa. Paremmiin Yhdessä ry ja Kirkkohallitus korostivat, että rajoittamisen ja peruuttamisen tulee vähintään turvata ihmisarvoisen elämän edellytykset, eikä perustuslain 19 §:n mukainen välttämätön toimeentulo ja huolenpito saa vaarantua. Paremmiin Yhdessä ry painotti, että rajoitusten tulee olla viimesijaisia, ajallisesti rajattuja ja yksilöllisesti arvioituja, ja niihin tulee liittää selkeä oikeussuojakeino. Lapsiperheiden ja muiden haavoittuvien osalta ensisijaisia ovat lievemmat keinot. Kotokunta Oy suhtautui pääosin myönteisesti ehdotuksiin, jotka mahdollistaisivat vastaanottorahan alentamisen ja vastaanottopalvelujen peruuttamisen, sillä ne antaisivat vastaanottokeskuksille konkreettisia välineitä puuttua toistuviin rikkomuksiin ja parantaisivat keskusten arjen turvallisuutta.

Maahanmuuttovirasto totesi, että vastaanottopalvelujen rajoituksia koskevat 47 ja 48 § edellyttäisivät käytännössä siirtoa laitospohjaiseen, ateriat tarjoavaan keskukseseen, mikä todennäköisesti vaatii uusien yksiköiden perustamista ja siten lisäkustannuksia.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että 48 §:n osalta tulisi viitata suoraan sovellettavaan hallinta-asetuksen 18 artiklaan, eikä asetuksen sisältöä tulisi toistaa kansallisessa laissa. Lisäksi 48 §:n 2 momentissa on epäselvää, tehdäänkö minimitason turvaamisesta hallintopäätös, kuka on toimivaltainen, ja miten kuuleminen toteutetaan, kun vastaanottokeskus ei ole viranomainen ja on usein yksityinen toimija; nämä tulee täsmentää ja määritellä julkisen vallan käyttö. Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei 48 §:n 3 momenttia voida säätää kansallisesti, koska oikeus vastaanottodirektiivin 17–19 artiklan mukaisiin palveluihin syntyy suoraan siitä, että Suomi on hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio; sisältö olisi parempi sijoittaa perusteluihin ja muotoilla niin, että hakijalla on jälleen oikeus palveluihin. Myös 49 §:n kohtuuttomuusarviointi on ristiriidassa asetuksen kanssa, eikä kansallista harkintavaltaa voida lisätä tilanteisiin, joissa hakijalla ei EU-säätelyn perusteella ole oikeutta palveluihin Suomessa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että 49 §:n muuttaminen on välttämätöntä prosessin selkeyttämiseksi, ja jottei kansallisesti säännellä hallinta-asetuksen 18 artiklan tilanteesta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että perusteluissa on sisäisiä ristiriitoja muun muassa siitä, tarvitseeko ihmisarvoisen elämän turvan tai välttämättömän toimeentulon vaarantumista arvioida, eikä lain soveltaja pysty niiden pohjalta varmuudella päättämään prosesseja tai vastuullisia viranomaisia. Maahanmuuttovirasto ei myöskään voi käytännössä seurata hakijoiden tilannetta. Jatkovalmistelussa 48 §:ään täsmennettiin.

Helsingin hallinto-oikeus, Turun hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kiinnittivät huomiota siihen, että vastaanottorahan alentamisen ja vastaanottopalvelujen peruuttamisen muutoksenhaku loisi hallinto-oikeuksiin uuden kiireellistä käsittelyä vaativan asiaryhmän ja todennäköisesti lisäksi myös täytäntöönpanokieltihakemusten määrää.

Jatkovalmistelussa pykälän perusteluita täsmennettiin, tarkennettiin viittauksia hallinta-asetukseen, lisättiin työnteko-oikeuden peruuttamista koskeva säännös ja selkeytettiin hyödykkeiden myöntämistä vastaanottopalvelujen peruuttamisen aikana. Sääntelyä tarkennettiin perustuslain 19 §:n 1 momentin ja 124 §:n osalta.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Liikkumisvapauden rajoittaminen (maantieteellinen kohdentaminen, liikkumisvapauden rajoittaminen)

Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Punainen Risti ja Diakonissalaitos, Kirkkohallitus, Paremmiin Yhdessä ry ja Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto näkivät liikkumisvapauden rajoittamisen ja maantieteellisen kohdentamisen vakavana perusoikeusrajoituksena ja suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteen vastaisena. Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Pakolaisneuvonta ry ja Suomen Asianajajat katsoivat, että jo nykyinsäädännön puitteissa viranomaisilla on katsottava olevan riittävät, yksilölliseen harkintaan perustuvat menettelyt, joilla voidaan saavuttaa esitysluonnoksen tavoitteet.

Siirtolaisuusinstituutti ja Luona Oy katsoivat, että rajoituksia tulisi käyttää vain tarkasti harkiten ja arvioiden niiden välttämättömyyttä ja suhteellisuutta. Lastensuojelun Keskusliitto totesi, että viranomaisten on mahdollista seuloa uhkaa aiheuttavat henkilöt ilman, että kaikkiin hakijoihin tarvitsee kohdistaa esitetyjä liikkumisvapauden rajoituksia. Konflikti - Poliittisen sosiaalityön rihmasto katsoi, että liikkumisvapauden rajoittamista ei tule tehdä tiettyä ihmisryhmää tai asemaa koskevana päätöksenä vaan moniammatillisesti yksilöllistä harkintaa käyttäen. Suomen Punainen Risti katsoi, että esityksessä on esitettävä selvemmat oikeudelliset perusteet yksilöllisen arvioinnin ohittamiselle. Vastaanottodirektiivi edellyttää liikkumisvapauden rajoitukselta välttämättömyyttä sekä suhteellisuusarviointia, jotka jäävät tyhjäksi ilman yksilöllistä harkintaa.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Maahanmuuttovirasto, Pelastakaa Lapset ry ja Paremmiin Yhdessä ry huomauttavat, että muutoksen vaikutukset alaikäisiin tulee arvioida selkeämmin ja myös huomioida lain täytäntöönpanossa. Pelastakaa lapset ry totesi, että esityksessä ei lainkaan kuvata sitä, miten lapsen ikätaso, kehitys tai mahdolliset haavoittuvuudet arvioitaisiin, tai miten ne vaikuttaisivat menettelyn toteutukseen. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue totesi, että pitkällä yhtäjaksoisella liikkumisvapauden rajoittamisella rajaympäristössä voi olla merkittäviä kielteisiä vaikutuksia erityisesti lasten, perheiden, raskaana olevien, vammaisten tai muuten erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden hyvinvointiin.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että 51 §:n perustelut nopeutettuun menettelyyn ohjattujen liikkumisvapauden rajoittamisesta ovat ristiriitaiset: rajoitus perustuisi menettelyllisiin syihin, mutta jäisi silti viranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan. Perusteluja on täsmennettävä sen osalta, mihin tulkinta nojaa, ja milloin pelkkä nopeutettu menettely oikeuttaisi rajoitukset ilman yksilöllistä arviota, etenkin kun tällaista ei säädetä menettelyasetuksessa eikä vastaanottodirektiivin 9 artiklassa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että 51 §:ään tulisi lisäksi säätää poliisille ja Rajavartiolaitokselle toimivalta määrätä liikkumisvapauden rajoittamisesta. Tämä tulisi huomioida myös 63 a §:ssä siten, että vastaanottokeskus, poliisi ja Rajavartiolaitos kukin voivat antaa 51 §:ssä tarkoitetun päätöksen tiedoksi. Lisäksi olisi tarpeen säätää päätöksen kumoamisesta tai muusta hallinnollisesta menettelystä, jolla rajoitustoimi lopetettaisiin. Maahanmuuttovirasto toteaa, että liikkumisvapauden rajoittamisen käytännön toimeenpanoa vaikeuttaa, että vastaanottokeskukset ovat asuntopohjaisia ja hajallaan, mikä tekisi valvonnasta lähes mahdotonta ilman merkittäviä lisäresursseja tai laitospohjaisia yksiköitä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että liikkumisvapauden rajoittamisesta johtuvia vaadittavia toimenpiteitä tulisi arvioida esityksessä uudelleen, tai kyetä varaamaan virastolle riittävät resurssit esityksen edellytyksiä vastaavan vastaanottokeskuskapasiteetin järjestämiseksi. Lisäksi huomioiden 50 §:n mukaisista päätöksistä aiheutuvat päätös- ja valituskäsittelyt, voivat nämä lisätä huomattavasti sekä Maahanmuuttoviraston että vastaanottokeskusten hallinnollista työtä.

Rajavartiolaitos totesi, että esityksessä tulisi täsmentää, missä vaiheessa rajamenettelyyn liittyvä liikkumisvapauden rajoittamistoimen päätös tehtäisiin, sillä ongelmallisena koetaan tilanne, jossa Rajavartiolaitos tekee tällaisen päätöksen menettelyllisistä syistä, mutta Maahanmuuttovirasto siirtää



Sisäministeriö Inrikesministeriet

hakijan normaaliin menettelyyn. Ongelmana nähdään se, että päätös olisi tehty koko rajamenettelyn keston ajaksi, mutta tosiasiallisesti rajoitustoimi päättyy heti Maahanmuuttoviraston katsottua, ettei hakemus sovellu rajamenettelyyn. Näin ollen Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan sen tulisi käytännössä tehdä liikkumisvapauden rajoittamista koskeva päätös vain hakijan siirron tai kuljetuksen ajaksi, ja Maahanmuuttovirasto tekisi uuden päätöksen menettelyn ajaksi. Vaihtoehtoisesti Rajavartiolaitos katsoi, että se voisi olla hakemusta rekisteröitäessä yhteydessä Maahanmuuttovirastoon rajamenettelyn soveltumisen arvioimiseksi saman tien. Lisäksi Rajavartiolaitos katsoi, että säännöskohtaisiin perusteluihin ja pykälätasolle tulisi kirjata selkeämmin, että 51 §:n mukaisissa tilanteissa vaaran arvio voi perustua muuhunkin kuin henkilön henkilökohtaisiin olosuhteisiin. Jatkovalmistelussa katsottiin, että menettelyasetuksessa on tyhjentävästi esitetty, milloin rajamenettelyn soveltaminen päättyy, ja siinä samalla menettelyyn liittyvä liikkumisvapauden rajoittaminen. Menettelyn päättyessä ei ole merkitystä sillä, että rajoittamistoimipäätös on mahdollisesti alun perin tehty pidemmäksi aikaa.

Tulli suhtautui myönteisesti ehdotukseen siitä, että Maahanmuuttoviraston lisäksi myös rajatarkastusviranomaisen voisi tehdä liikkumisvapautta koskevan rajoittamispäätöksen.

Turun hallinto-oikeus ja Helsingin hallinto-oikeus kiinnittivät huomiota siihen, että ehdotetut muutokset lisäävät osaltaan hallinto-oikeuksissa käsiteltävien valitusten määrää ja edellyttävät kiireellistä käsittelyä.

Vastaanottolain maantieteellistä kohdentamista koskevassa ja vastaanottolain liikkumisvapauden rajoittavissa säännöksissä havaittiin jo lausuntokierroksen aikana tarve täsmennyksille. Jatkovalmistelussa maantieteellistä kohdentamista koskevaan pykälään tehtiin muutoksia, joissa huomioitiin edellytykset lain tarkkarajaisuudesta ja täsmällisyydestä. Pykälän otsikko muutettiin muotoon hakijoiden sijoittaminen tietylle maantieteelliselle alueelle. Lisäksi sääntelyä täsmennettiin lisäämällä erillinen 56 a § koskien muutoksenhakua tilanteessa, jossa henkilö on pyytänyt lupaa poistua tietyltä maantieteelliseltä alueelta. Jatkovalmistelussa luovuttiin erillisestä valituskiellosta. Koska maantieteelliselle alueelle sijoittamisesta ei anneta hallintopäätöstä, ei valituskiellosta nähty tarpeellisenä säätää. Vastaanottolain liikkumisvapauden rajoittamista koskevasta pykälästä tehtiin jatkovalmistelun aikana tarkkarajaisempi esimerkiksi asettamalla rajoitustoimille enimmäiskesto ja määrittelemällä ilmoittautumisvelvollisuudelle reunaehdot. Pykälän perusteluja täsmennettiin ja tarkennettiin. Pykälän otsikko muutettiin muotoon vaatimus asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa yleiseen järjestykseen tai menettelyllisiin seikkoihin liittyvästä syystä.

Oikeuskanslerin mukaan siltä osin, kun esityksessä esitetään perusoikeuksien rajoituksia, jatkovalmistelussa on otettava jokaisen perusoikeusrajoituksen kohdalla erikseen huomioon se, että sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Jatkovalmistelussa täydennettiin esityksen perustuslainmukaisuutta koskevia perusteluja vastaanottorahan alentamisen, vastaanottopalvelujen peruuttamisen, hakijoiden sijoittamisen tietylle maantieteelliselle alueelle ja vaatimuksen asua määrättyssä vastaanottokeskuksessa osalta.

Ehdotuksen vaikutukset ihmiskaupan uhreihin

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja MIELI Suomen Mielenterveys ry totesivat, että vastaanottorahan pysyvä pienentäminen lisää merkittävästi ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön riskiä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että jo aiemmassa hallituksen esityksessä todettiin, että liian pieni toimeentulo voi estää ihmiskaupan uhreja hakeutumasta auttamisjärjestelmän piiriin ja lisätä uudelleen hyväksikäytön todennäköisyyttä. Nyt esitetyt pysyvät leikkaukset ovat ristiriidassa Suomen ihmiskaupan vastaisen työn tavoitteiden ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa. Valtuutettu korostaa, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä tehdä vaikutustenarviointi hyväksikäyttöriskien



Sisäministeriö Inrikesministeriet

osalta. Valtuutetun mukaan esitys heikentää kokonaisuutena ihmiskaupan torjuntaa ja voi johtaa sekä hyväksikäytön lisääntymiseen että sen jäämiseen piiloon. MIELI Suomen mielenterveys ry katsoi, että lakia tulisi muuttaa siten, että se vähentää paperittomuutta ja hyväksikäyttöä sekä vahvistaa ihmiskaupan uhrien suojaa.

Kotokunta Oy, Paremmiin Yhdessä ry, Kirkkohallitus ja ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry nostivat esiin huolen ihmiskaupan uhrien tunnistamisesta. Kotokunta Oy kannatti menettelyjen tehostamista, mutta korostaa, että ihmiskaupan uhrien tunnistamisen ja suojelun tulee säilyä ensisijaisena kaikissa vaiheissa. Paremmiin Yhdessä ry totesi, että menettelyjen nopeuttaminen ja sanktioihin perustuva seuraamuslogiikka voivat käytännössä heikentää uhrien mahdollisuuksia tulla tunnistetuksi ja päästä avun piiriin.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ja Rikosuhripäivystys korostivat, että ihmiskaupan uhria on suojeltava, eikä häntä tule palauttaa hallinta-asetuksen perusteella, mikäli näyttäisi siltä, että oleskeluluvan edellytykset voisivat täytyä. Rikosuhripäivystys ja MIELI Suomen mielenterveys ry muistuttivat, että ihmiskaupan vastaista yleissopimusta valvova GRETA-asiantuntijaelin on kritisoinut Suomen tapaa soveltaa Dublin-menettelyä mahdollisiin uhreihin ja korostanut, että menettely on ollut ristiriidassa suojeluvaihtoehtojen kanssa. GRETA on kehottanut Suomea parantamaan yksilöllisiä riskiarvioita. Diakonissalaitos totesi, että ehdotus selkeyttää vastuuta ihmiskaupan uhreihin kulloinkin kyseessä olevan jäsenvaltion osalta, sillä määrittämismenettelyssä ei enää tutkittaisi muita oleskelulupaperusteita ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin perusteella. On kuitenkin varmistettava asianmukainen oikeudellinen neuvonta, jotta uhrin asemassa oleva voi hakeutua hänelle kuuluviin palveluihin ja tätä kautta hakea oleskelulupaa.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että 6 §:ää ja sen perusteluja tulisi selventää sen osalta, milloin auttamisjärjestelmän asiakas on oikeutettu erityisiin tarpeisiin liittyvään tukeen. Maahanmuuttovirasto huomioi lisäksi, että ehdotetun 48 §:n perusteluja täytyy täsmentää sen osalta, milloin perusteltu syy ihmiskaupparikoksen kohteeksi joutumisesta estää vastaanottopalvelujen rajoittamisen ja ehdottaa, että 48 §:ssä todettaisiin ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän asiakkuuden estävän vastaanottopalvelujen rajoittamisen. Jatkovalmistelussa 6 §:ää ja sen säännöskohtaisia perusteluja selkeytettiin niin, että niistä kävisi selkeämmin ilmi tarkoitettu kohderyhmä huomioiden, ettei tässä esityksessä ehdoteta muutoksia vastaanottolain 4. lukuun.

Edustajajärjestelmä

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, vastaanottolaki

Työ- ja elinkeinoministeriö totesi, että esityksen tavoitteena on vahvistaa yhdenvertaisuutta, edistää lapsen edun toteutumista ja selkeyttää sääntelyä. Lastensuojelun Keskusliitto, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, ETU ry ja yksityinen henkilö korostivat edustajan riippumattomuutta ja toteavat, ettei vastaanottokeskuksen henkilöstöä tulisi nimetä edustajiksi tai tilapäisiksi edustajiksi eturistiriitojen, asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja järjestelmän uskottavuuden vuoksi. Tilapäisen edustajan tehtävät tulee määritellä tarkasti, jotta ne eivät sekoitu vastaanottokeskuksen toimintaan ja lapsen etu ja oikeusturva toteutuisivat aidosti. Lastensuojelun Keskusliitto ja ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry esittivät harkittavaksi mallia, jossa tilapäinen edustaja valittaisiin edustajarekisteristä jo tehtävään perehtyneiden edustajien joukosta ja jossa toimisi päivystävä edustajaverkosto, joka kykenee ottamaan tehtävän vastaan nopeallakin aikataululla. Tämä mahdollistaisi sen, että sama henkilö voitaisiin myöhemmin määrätä myös varsinaiseksi edustajaksi ilman katkosta lapsen kannalta kriittiseen edustajasuhteeseen. Paremmiin Yhdessä ry kannatti lapsen



Sisäministeriö Inrikesministeriet

edun vahvistamista kaikissa menettelyissä sekä edustajajärjestelmän jatkuvuuden ja toimivuuden turvaamista. Maahanmuuttovirasto sen sijaan katsoi, että laissa ei tulisi rajoittaa, mihin ammattiryhmään tilapäinen edustaja voi kuulua, vaan että ratkaisuja voitaisiin tehdä vastaanottokeskuksen toiminnan ja käytännön tarpeiden mukaan. Tämä mahdollistaisi nopean ja joustavan toiminnan tilanteissa, joissa lapsi tarvitsee edustajan esimerkiksi iltaisin, viikonloppuisin tai loma-aikoina.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue totesivat, että edustettavien enimmäismäärän rajaaminen 30/50 edustettavaan on tärkeä parannus, mutta sen käyttöönotto edellyttää riittävää siirtymäaikaa ja selkeää ohjeistusta. ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry totesi, että varsinaisia ja tilapäisiä edustajia tulee valvoa yhdenmukaisesti, mukaan lukien edustettavien lasten määrän rajoitukset, ja huomauttaa, että esityksestä puuttuu säätely tilapäisen edustajan enimmäisasiakasmäärästä. Yksityinen henkilö totesi, että edustajakohtaisia lapsimääriä koskevan sääntelyn tulisi olla joustava ja perustua edustajien todellisiin resursseihin, sillä tehtävän kuormittavuus vaihtelee huomattavasti.

Diakonissalaitos ja Kirkkohallitus korostivat, että edustajakoulutuksen tulisi olla pakollinen kaikille edustajina toimiville. Diakonissalaitos totesi, ettei edustajien koulutuksen järjestäminen ole tarkoituksenmukaista jättää Maahanmuuttoviraston vastuulle. Lastensuojelun Keskusliitto totesi, että varsinaisten edustajien olla ajantasaisen edustajakoulutuksen suorittaneita ja heillä tulee olla soveltuva korkeakoulututkinto, sillä nykyiset satunnaiset koulutusmuodot eivät vastaa säädösten vaatimuksia. ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry sekä yksityinen henkilö toivat esiin, että esitys vaatii tilapäisiltä edustajilta samaa osaamistasoa kuin varsinaisilta, mutta ei määritä, kuka valvoo osaamista, miten koulutus järjestetään tai miten koulutusaika kompensoidaan. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue korosti, että koska osaavia edustajia ei ole laajasti saatavilla, uusien edustajien kouluttamiseen ja perehdyttämiseen on varattava riittävästi aikaa ja resursseja niin Maahanmuuttovirastossa, elinvoimakeskuksessa kuin ilman huoltajaa tulleiden sosiaalityössä.

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue piti myönteisenä, että tilapäisen edustajan ja edustajan hakemiseen ehdotetaan tarkempia määräaikoja. Tuomioistuinvirasto katsoi, että edustajan määräämiselle esitetty määräaika on ongelmallinen tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta eikä käräjäoikeuden hakemusprosessiin käytettävissä olevan ajan tulisi olla käytännössä riippuvainen siitä, missä ajassa vastaanottokeskus laatii hakemuksen ja toimittaa sen käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Tuomioistuimille asetettujen määräaikojen pitäisi olla yksiselitteisiä eikä edellyttää laskentaa toisen viranomaisen ”kuluttaman” ajan perusteella. Kirkkohallitus korosti, että tilapäisen edustajan nimeämisen vaihe tulee olla mahdollisimman lyhyt ja varsinainen edustaja tulee nimetä mahdollisimman pian. Aikarajojen noudattaminen on kriittistä lapsen oikeusturvan ja psyykkisen hyvinvoinnin kannalta. ETU – Edustajat yksintulleille turvapaikanhakijalapsille ry katsoi, että tilapäisen edustajan määräaika on epämääräinen. Maahanmuuttovirasto ehdotti perusteluiden selkeyttämistä niin, että tilapäisen edustajan määräämisen 15 arkipäivän määräaika kattaa sekä hakemuksen tekemisen että käräjäoikeuden päätöksen edustajan määräämisestä. Kotokunta Oy katsoi, että edustajan määräämisen tiukka aikaraja ei vastaa vastaanottojärjestelmän käytännön toimintaa. Kotokunta Oy ehdottaa, että määräaika sidottaisiin hetkeen, jolloin lapsen lopullinen sijoituspaikka on varmistunut, jotta menettely olisi sujuvampi, hakemusten peruuntuminen vähenisi ja edustajan määrääminen toteutuisi lapsen edun mukaisesti.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto kannatti ehdotusta rikosrekisteriotteen esittämisvelvollisuudesta myös edustajatoiminnan aikana ja katsoo, että tarvittavat lakimuutokset on toteutettava. Oikeusministeriö piti edustajan rikostaustan tarkastamista koskevien säännösten osalta nykytilaa jo valmiiksi ongelmallisena, koska rikosrekisterilaki ei mahdollista rikosrekisteriotteen luovuttamista henkilöille tässä tarkoituksessa. Oikeusministeriö ja oikeusrekisterikeskus korostivat, että rikosrekisteritietojen käsittely on perusoikeusnäkökulmasta erityisen arkaluonteista ja sääntelyn tulee siksi olla täsmällistä,



Sisäministeriö Inrikesministeriet

välttämätöntä ja tarkkarajaista. Jatkovalmistelussa tulee arvioida rikostaustan tarkastamisen tarve kokonaisuutena sekä säätää tarvittavat muutokset rikosrekisterilakiin ja muihin lakeihin sekä arvioida vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle. Lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämistä koskevaa lainsäädäntöä ei voida soveltaa edustajiin, koska edustajan tehtävä ei täytä lain työskentelykriteerejä. Lausuntojen perusteella lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi niin, että edustajan tehtävä sisältyisi jatkossa lain soveltamisalaan. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättävän uusi 5 c §, jossa säädettäisiin edustajan määräämistä koskevista tilanteista, jolloin edustajan tulisi luovuttaa ote käräjäoikeudelle. Uudessa 5 c §:ssä säädettäisiin myös Maahanmuuttoviraston ja elinvoimakeskuksen oikeudesta pyytää edustajalta ote nähtäväksi.

Oikeuskanslerin lausunnon mukaan tilapäisen edustajan tehtävää koskevat pätevyysedellytykset olisi kirjattava lakiin mahdollisimman tarkasti. Oikeusministeriö totesi, että esitetyissä muutoksissa vastaanottolain 41 §:ään ja kotoutumislain 37 §:ään edustajan tehtävistä viitataan virheellisesti huoltajalle kuuluvaan puhevaltaan lapsen taloudellisissa asioissa, vaikka kyse on holhoustoimilain mukaisesta edunvalvonnasta, mikä tulisi täsmentää itse lakiin. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena myös sitä, että päivittäisen rahankäytön vastuu on selitetty vain perusteluissa, mikä voi aiheuttaa epäselvyyttä siitä, miten vastuu jakautuu edustajan ja lasta hoitavien tahojen kesken.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskus pitivät hyvänä tarkennuksena 42 §:n säännöstä, jonka mukaan edustaja voidaan vapauttaa tehtävästään, jos hän ei hoida velvollisuuksiaan asianmukaisesti. Lisäksi elinvoimakeskukset huomauttavat, että vastaanottolakiin ei sisälly velvollisuutta informoida lasta siitä, miten edustajan toiminnasta voi tehdä ilmoituksen, vaikka vastaava säännös on esitetty kotoutumislakiin. Yhdenmukaisuuden vuoksi ne ehdottavat vastaavan ilmoitusvelvollisuuden lisäämistä myös vastaanottolain 44 §:ään.

Maahanmuuttovirasto katsoi, että esityksessä tulisi puhua valituksesta edustajan moitittavasta toiminnasta, sillä valitusmenettely mahdollistaa nopeamman puuttumisen akuutteihin tilanteisiin kuin hallintokantelu. Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että sääntelyssä voitaisiin rinnakkain käyttää käsitteitä ilmoitus ja valitus, mikä vastaisi paremmin myös EU-sääntelyn terminologiaa.

Maahanmuuttovirasto totesi, että esitetyt muutokset lisäävät viraston tehtäviä edustajajärjestelmän ohjauksen, suunnittelun ja valvonnan osalta, mikä lisää kustannuksia.

Esitystä täydennettiin lausuntopalautteen perusteella.

Edustajajärjestelmään ehdotetut muutokset, kotoutumislaki

Työ- ja elinkeinoministeriö kannatti esityksen edustajajärjestelmään ehdotettuja muutoksia. Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan yhdenvertaisuuden sekä lapsen edun huomioimisen vahvistamista ja sääntelyn selkeyttämistä. Lastensuojelun Keskusliitto, ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry sekä Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskus pitivät myönteisenä vastaanotto- ja kotoutumislain yhdenmukaistamista ja korostavat, että edustajalla on kotoutumisvaiheessa edelleen paljon vastuuta ulkomaalaislainsäädäntöön liittyen esimerkiksi jatkolupien hakemisessa, mahdollisissa suojeluaseman muutoksissa ja perheenyhdistämisessä. On hyvä, että nämä mainitaan edustajan tehtävinä kotoutumislainsäädäntöön. Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskusten yhteislausunnossa esitettiin, että vastaanottolakiin ehdotettavat säännökset tilapäisen edustajan nimeämisestä sekä edustajan määräämisen määräajasta olisivat tarpeen myös kotoutumislakiin. Lisäksi elinvoimakeskukset esittivät, että laissa tulisi huomioida, että edustajalla voi olla tiettyjä välttämättömiä tehtäviä myös lapsen kuoleman jälkeen.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Paremmiin Yhdessä ry painotti, että edustajan riippumattomuus ja esteettömyys tulee varmistaa ja katsoo, että tarvitaan selkeät esteellisyys- ja riippumattomuusvaatimukset sekä valvontamekanismi, ja edustajalle tosiasiallinen mahdollisuus tavata lasta ja osallistua menettelyihin. Kotoutumista koskevissa kytkennöissä on varmistettava, ettei lapsen palvelut ja tuki katkea siirtymissä. Lastensuojelun Keskusliitto ja Kirkkohallitus korostivat edustajien riittävän koulutuksen merkitystä. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskus ehdottivat, että kotoutumislakiin lisätään vastaanottolain tapaan maininta edustajien koulutuksesta.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala kannatti edustajan tehtävien tarkempaa määrittelemistä ja edustettavien henkilöiden määrän tarkempaa sääntelyä. Kirkkohallitus totesi, että edustajalla ei tulisi olla liikaa edustettavia, jotta edustajan tehtävän laatu ei kärsi. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskus toivoivat tarkennusta siihen, että valvontaan kuuluisi edustettavien lasten määrän seuranta.

ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry piti lapsen edun mukaisena, ettei edustajuus pääty automaattisesti huoltajan saapuessa Suomeen, vaan huoltajan kyvykkyys arvioidaan erikseen. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala katsoi, että edustajan tehtävän jatkuminen sen jälkeen, kun lapselle on määrätty huoltaja, tulisi ottaa erikseen arvioitavaksi ja tarkemmin selvitettäväksi. Mikäli edustajan tehtävä jatkuu samanaikaisesti, kun lapsella on jo Suomessa määritelty huoltaja, tulisi määrittellä edustajan tehtävät sekä puhevallan käyttö suhteessa lapsen huoltajaan. Tuomioistuinvirasto huomautti, että ehdotus, jonka mukaisesti edustajan vapauttamista tulisi jatkossa hakea, jos lapselle määrättäisiin Suomessa huoltaja, lisännee edustajajärjestelmään liittyvien hakemusasioiden määrää käräjäoikeuksissa.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus huomautti, että Ahvenanmaan maakunnan kunnilla tulisi olla vastaavat tiedonsaantioikeudet UMA-järjestelmässä kuin hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla. Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskukset esittivät yhteislausunnossaan, että kotoutumislain 91 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeuteen tulisi lisätä Maahanmuuttovirasto sekä vastaanottokeskukset. Lisäksi oikeusministeriö totesi, että kotoutumislain 35 §:n 3 momenttia, 38 §:n 3 momenttia ja 95 §:ää tulisi tietyiltä osin selkeyttää ja yhdenmukaistaa niin, että ne vastaisivat vastaanottolain sääntelyä.

Elinvoimakeskusten yhteislausunnossa huomautettiin esityksessä käytettyjen käsitteiden yhdenmukaisuudesta sekä esitettiin tiettyjä teknisiä ja selkeyttäviä korjauksia kotoutumislakia koskevaan ehdotukseen. Lausuntojen perusteella Ahvenanmaan maakunnan kuntien sekä elinvoimakeskusten tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan täydennettävän.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Suomen, Sisä-Suomen ja Uudenmaan elinvoimakeskus esittävät, että edustajan toiminnasta tehtäviin ilmoituksiin liittyviä käsitteitä yhtenäistetään, jotta on selvää, onko kyse ilmoituksesta, kantelusta vai valituksesta. Ne tukevat myös säännöstä, jonka mukaan tehtävänsä laiminlyövä edustaja voidaan vapauttaa tehtävästään. Lisäksi ne ehdottavat teknisiä muutoksia kotoutumislain tietojenvaihtoa koskeviin pykäliin, jotta elinvoimakeskukset voisivat saada tarvittavat tiedot myös Maahanmuuttovirastolta ja vastaanottokeskuksilta edustajien ohjaus- ja valvontatehtävien hoitamiseksi.

ETU – Edustajat turvapaikanhakijalapsille ry näki Ahvenanmaata koskevat muutokset tarpeellisina ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten kannalta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä, että jatkossa myös Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan tulisi määrätä lapselle kotoutumislain mukainen edustaja, jos lapselle ei ole määrätty edustajaa vastaanottolain nojalla tai jos vastaanottolain nojalla määrätty edustaja on tarpeen vaihtaa oleskeluluvan myöntämisen jälkeen tai sen jälkeen, kun tilapäistä suojelua saava lapsi on saanut kotikunnan. Hyvinvointialueen tai Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvan kunnan tulisi ilmoittaa lapselle siitä, että hänelle on määrätty edustaja sekä siitä, miten



Sisäministeriö Inrikesministeriet

edustajan toiminnasta voi tehdä ilmoituksen. Oikeusrekisterikeskus huomautti, rikosrekisteriotteita koskeva sääntelyä on arvioitava uudelleen ja rikosrekisterilain muutokset ovat välttämättömiä, jotta esitetty rikosrekisteriotesääntely voisi olla lainmukaisesti toteutettavissa. Työ- ja elinkeinoministeriö näki rikosrekisteriotteita koskevan edellytyksen myönteisenä. Jatkossa edustajan tulisi pyynnöstä toimittaa elinvoimakeskukseen nähtäväksi rikosrekisteriote. Elinvoimakeskukseen tulisi tarkistaa rikosrekisteriote tarvittaessa ja viimeistään viiden vuoden välein. Vastaava velvoite rikosrekisteriotteen toimittamisesta Maahanmuuttovirastolle koskisi myös vastaanottolain mukaisia edustajia.

Oikeuskansleri totesi, että yhtä aikaa lausunnolla oleva työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltava hallituksen esitysluonnos kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta olisi hyvä ottaa huomioon jaksossa "Suhde muihin esityksiin". Lausunnon perusteella jaksota on täydennetty.

Sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitus että oikeusministeriö lausuiivat kotoutuslain 35–38 §:ään ehdotetuista muutoksista. Lausunnoissa huomautettiin, että mikäli Ahvenanmaan maakunnan kunnille säädetään uusia hallintotehtäviä, ovat maakunnan kunnat myös oikeutettuja korvaukseen valtiolta.

Terveydenhuoltolaki

Terveydenhuoltolakiin esitettävän muutoksen osalta Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesivat, että olisi syytä arvioida sitä, onko tarkoituksenmukaista, että järjestämisvastuu palveluista säilyisi Maahanmuuttovirastolla. HUS-yhtymän lausunnossa todettiin, että laissa olisi sopimuksen sijasta yksinkertaisempaa säätää suoraan velvollisuudesta antaa palveluita. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesi, ettei se kannata ehdotettua muutosta. Osassa lausunnoista (Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue ja Paremmiin Yhdessä ry) kannatettiin hyvinvointialueiden ja Maahanmuuttoviraston roolien ja vastuiden selkeyttämistä. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue arvioivat lausunnoissaan, että järjestämisvastuu nykytilaan verrattuna selkeytyy. MIELI Suomen Mielenterveys ry lausunnossa pidettiin ehdotettua tuottamisvastuusta säätämistä ongelmallisena. Maahanmuuttovirasto esitti, että sopimuksen sisällöstä tulisi säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin. Lisäksi Maahanmuuttovirasto totesi, että kirjaus soveltamisalan ulkopuolelle rajautuvista menettelyasetuksen 24 artiklan mukaisista lääkärintarkastuksista ja terveysinformaatiosta tulisi poistaa. Terveyden ja hyvinvoinninlaitos totesi kantavansa huolta siitä, että turvapaikanhakijoiden hoitaminen vaatii henkilökunnalta erityisosaamista ja resurssien tulisi olla riittäviä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua kehittää sääntelyä siten, että korvaus tehdään palvelun tuottamiskustannuksiin perustuen hinnoista sopimisen ensisijaisuuden sijaan. Jatkovalmistelussa arvioitiin, että muutoksen käytännön vaikutus jäisi pieneksi. Käytännössä, jos sopimuksessa ei päästäisi sopuun hinnasta, korvattaisiin kustannus tuottamiskustannusten perusteella. Jatkovalmistelussa sääntelyä muutettiin siten, että korvaus palvelun tuottamisesta määräytyy vastaanottolain 7 §:ään ehdotetun mukaisesti. Lausuntopalautteessa esiin noussutta järjestämisvastuun siirtoa on arvioitu jo esityksen esivalmistelun aikana. Esivalmistelun aikana todettiin, että järjestämisvastuun siirto tämän hankkeen yhteydessä ei ole toteutettavissa muun muassa hankkeen aikataulun vuoksi. Tämän vuoksi järjestämisvastuun siirtoa ei harkittu esityksen jatkovalmistelussa.



Esitystä koskevat muut huomiot

Ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentti

Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että ulkomaalaislain 94 §:n 3 momentin sanamuoto voi aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä siitä, tutkitaanko siirtomenettelyissä oleskeluoikeuden myöntäminen muilla perusteilla. Säännöskohtaisista perusteluista kuitenkin ilmenee, että pykälässä säädettävällä menettelyllä tarkoitetaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkintaa hakemuksen tutkinnasta vastuussa olevassa jäsenvaltiossa, joka ei pidä sisällään hallinta-asetuksen mukaista hakemuksen vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä. Palaute ei näin ollen antanut aihetta muutoksiin jatkovalmistelussa.

Diakonissalaitos piti muutosta menettelyä selkeyttävänä, mutta korosti, että uhreille on turvattava asianmukainen oikeusneuvonta tarjolla olevista palveluista sekä mahdollisuuksista hakea oleskelulupaa muilla perusteilla. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esiin, 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. Rikosuhripäivystys katsoi, että ehdotus heikentää haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Tilanteissa, joissa kielteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö on asianomistajana rikosprosessissa, on tärkeää, ettei häntä poisteta maasta ennen tutkinnan valmistumista, mutta Rikosuhripäivystyksen mukaan käytännöt vaihtelevat eri puolilla Suomea ja ovat olleet ennakoimattomia.

Maahanmuuttovirasto kannatti muutosta ja toi esiin tiettyjä perusteluihin liittyviä korjaustarpeita, jotka huomioitiin jatkovalmistelun aikana. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä arvioi, että muutos voi lisätä asiakkaita auttamisjärjestelmässä ja yleisesti lisätä erillisenä lupana haettavan ihmiskaupan uhrin oleskelulupahakemusten määrää ja sitä myötä auttamisjärjestelmän kustantamia lupakäsittelymaksuja. Se huomioi myös, että jos oleskelulupaa hakenut saa jäädä Suomeen odottamaan ihmiskaupan uhrin oleskelulupansa käsittelyn päättymistä, mutta vastaanottopalvelut lakkaavat, hän voi jäädä auttamisjärjestelmän tarjoaman tuen varaan.

Ulkomaalaislain 106 §, Pakolaisasema ja toissijainen suojeluasema

Esitysluonnoksessa ulkomaalaislain 106 § ehdotettiin kumottavan, koska sen sisällöstä säädetään määritelmäasetuksessa. Maahanmuuttovirasto huomioi, että määritelmäasetuksen 23 artiklassa on huomioitu ainoastaan Suomessa mukana olevat ja myös kansainvälistä suojelua hakevat perheenjäsenet, ja artikla on siten soveltamisalaltaan kapeampi kuin nykyinen 106 §. Jatkovalmistelussa esitettyä arvioitiin uudelleen ja laadittiin muutos, jolla kumotaan EU-lainsäädännön kanssa päällekkäinen sääntely. Oikeustilaa ei tarkoitettu muutettavaksi.

Informatiiviset viittaukset

Helsingin hallinto-oikeus toivoi, että ulkomaalaislain 7 §:ään lisättäisiin informatiivinen viittaus määritelmä- ja hallinta-asetukseen valittajan yhteistyövelvoitteiden selkeyttämiseksi. Jatkovalmistelussa viittausta ei lisätty, koska kaikkia ulkomaalaislain säännöksiä ei voida täydentää informatiivisilla viittauksilla, ja EU-asetukset on tarkoitettu luettaviksi ja sovellettaviksi yhdessä lain kanssa.

Voimaantulo



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Osa lausunnonantajista huomautti, että lain voimaantulosta oli sanottu eriyvästi esityksen eri kohdissa. Esitystä korjattiin tältä osin. Lisäksi jotkut lausunnonantajat toivat esiin, että määritelmäasetus ja hallinta-asetus tulevat voimaan vasta 1.7.2026. Asetuksia on kuitenkin tämän osalta oikaistu ja ne tulevat voimaan jo 12.6.2026.

Liitepäätösten käyttö hallinto-oikeuksissa

Turun hallinto-oikeus katsoi, että paktin myötä lisääntyvien nopeutettujen kansainvälistä suojelua koskevien asioiden osalta tulisi arvioida mahdollisuutta ottaa käyttöön liitepäätökset (oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 112 §). Suuri osa valituksista koskee tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto on jättänyt uusintahakemuksen tutkimatta, ja valitus kohdistuu yksinomaan tutkimiskynnyksen täyttymiseen. Selvissä tapauksissa, joissa viraston perustelut ovat riittävät ja hallinto-oikeus hyväksyy ne, liitepäätösten käyttö vapauttaisi tuomioistuimen resursseja. Jatkovalmistelun aikana ei ollut mahdollisuutta selvittää asiaa tarkemmin, vaan esityksessä pitäydettiin tekemään pääasiassa paktin täytäntöönpanon kannalta välttämättömät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön.

Tietojen säilytys, poistaminen ja arkistointi

Kansallisarkisto ei esittänyt muutoksia hallituksen esitysluonnokseen, mutta toi yleisellä tasolla esiin tietojen säilyttämistä, poistamista ja arkistointia koskevan sääntelyn huomioon ottamisen tärkeyden.

Ennakkoratkaisupyyntöjen lisääntyminen

Korkein hallinto-oikeus nosti esiin, että paktissa suurin osa sääntelystä tulee suoraan sovellettavista EU-asetuksista, mikä muuttaa merkittävästi korkeimman hallinto-oikeuden roolia ennakkopäätöstuomioistuimena. Asetusten soveltamisen tulee jatkossa olla yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa, mikä todennäköisesti lisää ennakkoratkaisupyyntöjen tarvetta unionin tuomioistuimelta. Koska tällaiset pyynnöt yleensä pidentävät käsittelyä yli kahdella vuodella, ennakkoratkaisupyynnöt olisi jatkossa tehtävä yhä useammin jo hallinto-oikeusvaiheessa käsittelyjen nopeuttamiseksi.

Hallitusohjelma esityksen perustana

Oikeuskanslerin lausunnossa todettiin, että lainvalmistelua on EU-lainsäädännön lisäksi ohjannut selkeästi kansallisen liikkumavaran käytön ja kansallisen sääntelyn osalta hallitusohjelma. Perustuslakivaliokunta ja oikeuskansleri ovat kuitenkin toistuvasti korostaneet valtiosääntöoikeudellisissa kannanotoissaan, että pelkkä hallitusohjelman kirjaus ei voi toimia hallituksen esityksen pääasiallisena perusteluna. Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa tulisi selkeyttää esityksen tavoitteenasettelua ja täydentää sitä hallitusohjelman toteuttamisen lisäksi. Esityksen perusteluissa olisi tarpeen tuoda tarkemmin esiin sääntelyn hyväksyttävät yhteiskunnalliset intressit erityisesti silloin, kun kyse on kansallisesta sääntelystä tai EU-sääntelyyn sisältyvän kansallisen liikkumavaran käyttämisestä. Esitystä täydennettiin tavoitteen osalta.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön yksilöinti

Oikeuskansleri totesi, että sääntämisyksiköstä tulee käydä selkeästi ilmi, mitkä ehdotetut säännökset ovat perustuslain tai oikeuskäytännön valossa tulkinnanvaraisia tai periaatteellisesti merkityksellisiä. Jos ehdotus sisältää kysymyksiä, joita perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin arvioinut, tämä on tuotava esiin. Lisäksi esityksessä tulisi perustella, miksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa pidetään tarpeellisena, ja mitkä oikeudelliset kysymykset tätä edellyttävät. Lausunnon mukaan nämä seikat eivät esitysluonnoksessa riittävästi ilmene. Esitystä tarkennettiin tältä osin.

Ponsi

Oikeuskanslerin mukaan esityksen ponsi tulisi korjata vastaamaan EU-taustaisen hallituksen esityksen pontta. Jatkovalmistelussa esityksen pontta muutettiin tämän mukaisesti.

Esityksen suhde muihin esityksiin

Oikeuskanslerin lausunnossa todettiin, että ulkomaalaislakiin on tehty ja on samanaikaisesti tekeillä useita peräkkäisiä muutoksia, minkä vuoksi niiden yhteisvaikutukset tulisi tuoda vaikutusarvioinnissa selkeämmin esiin ja niitä olisi jatkossa seurattava tarkasti. Jatkovalmistelussa esityksen vaikutusarviota täydennettiin.

Siirtymäsäännökset

Oikeuskansleri toi esiin, että esitettyjen muutosten osalta jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siirtymäsäännösten mahdolliseen tarpeellisuuteen, jotta välttyttäisiin yksittäistapauksellisesti kohtuuttomilta soveltamistilanteilta lain voimaantullessa. Myös osa muista lausunnonantajista kiinnitti huomiota siirtymäsäännösten puutteellisuuteen. Jatkovalmistelussa esitykseen lisättiin siirtymäsäännökset tarvittavilta osin ja perustettiin kattavammin, miksi siirtymäsäännöstä ei kaikkiin ehdotuksiin esitetty.

Turvallisuuden kannalta merkityksellisten tietojen vaihto

Hallinta-asetuksen 49 artiklassa säädetään erikseen turvallisuuden kannalta merkityksellisten tietojen vaihdosta sovellettaessa 41 artiklaa. Hallinta-asetuksen 41 artiklassa säädetään takaisinottoilmoituksen esittämisestä tilanteissa, joissa vastuussa oleva jäsenvaltio on lähtökohtaisesti jo määritetty. Rajavartiolaitos esitti, että hallinta-asetuksen mukaisissa siirroissa Suomi nimeäisi yhden yhteyspisteen, joka siirron tilanteissa jakaisi tarvittavat tiedot. Rajavartiolaitos katsoi, että Suomessa yhteyspisteen tulisi olla poliisi. Rajavartiolaitos viittaa lakiin Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, jonka mukaan keskitetty yhteyspiste toimii keskusrikospoliisissa ja sen tehtävänä on koordinoita pyydettyjen tietojen analysointi ja jäsentely niiden toimittamiseksi. Edellä kuvattu lausuntopalaute liittyy viranomaisyhteistyöhön.

Satakunnan hyvinvointialue katsoi, että jäsenvaltioiden välinen turvallisuustietojen vaihto parantaa kokonaisturvallisuutta ja kannatti lisäksi useita muita esityksessä ehdotettuja muutoksia.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Lapsen oikeudet ja lapsivaikutukset

Väestöliitto ry katsoo, että esitysluonnos nojaa EU-säätelyn sallimiin maksimaalisiin tiukennuksiin ilman lievempien vaihtoehtojen arviointia ja heikentää oikeusturvaa sekä lapsen etua muun muassa valitusaikojen lyhennyksillä, vastaanottopalvelujen rajoituksilla ja liikkumisvapauden rajoituksilla. Myös Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Suomen UNICEF ry:n ja Amnesty International Suomen Osaston mukaan lapsen etu, sen arviointi ja ensisijainen huomioiminen tulisi olla laajemmin esillä esitysluonnoksessa. Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan lapsen edun ensisijaisuus tulisi huomioida vastaanottolain lisäksi ulkomaalaislain 6 §:ssä. Myös Lapsiasiavaltuutetun toimisto katsoi, että ulkomaalaislain 6 §:ää ja vastaanottolain 5 §:ää tulee muuttaa vastaamaan LOS 3(1) artiklan sanamuotoa lapsen edun ensisijaisuudesta.

Menettelyasetus laajentaa lapsia koskevaa kuulemisvelvoitetta kansainvälistä suojelua hakevien alaikäisten kohdalla niin, että lapsia tulee kuulla tarvittaessa ilman ikärajaa. Suomen UNICEF ry ja yhdenvertaisuusvaltuutettu ehdotti jatkovalmistelussa harkittavan myös lapsen kuulemisen ikärajojen poistamista kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa menettelyissä.

Useat lausunnonantajat (mm. Amnesty International Suomen Osasto, Pakolaisneuvonta ry, Suomen UNICEF ry, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomen Punainen Risti, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Pelastakaa Lapset ry) toivat esiin, että lasten tai lapsiperheiden säilöönottoa ei tulisi käyttää lainkaan, sillä se ei ole koskaan lapsen edun mukaista. YK:n lapsen oikeuksien komitea on suositellut, että Suomi lopettaa lasten säilöönoton, joten lainsäädäntöä tulisi lausunnonantajien mukaan muuttaa siten, että lasten säilöönotto poistuu kokonaan tai sitä ainakin rajoitetaan merkittävästi. Lapsiasiavaltuutetun toimisto toi esiin, ettei esitysluonnoksessa ole kuvattu, miten kansallisen lainsäädäntö (UlkL 122 §) vastaa vastaanottodirektiivin 13 artiklan edellytyksiin erityisiä vastaanottotarpeita omaavien hakijoiden säilöönnotolle.

Ulkoministeriö toi esiin, ettei esitysluonnoksessa ole huomioitu kansainvälisten valvontaelinten antamia suosituksia maahanmuuttajalasten oikeuksien vahvistamisesta, erityisesti yksin tulleiden lasten suojelusta, säilöönoton vähentämisestä ja seksuaalista hyväksikäyttöä ehkäisevien veloitteiden huomioimisesta. Ulkoministeriö kiinnitti huomiota myös yleisesti eri ihmisoikeussopimuksiin ja julistuksiin. Esitystä täydennettiin siten, että siinä huomioidaan ulkoministeriön esiin nostamat sopimukset, suositukset ja julistukset.

Pakolaisneuvonta ry katsoi lisäksi, että lapset ja lapsiperheet tulisi rajata rajamenettelyn ja nopeutettujen menettelyiden ulkopuolelle sekä kehittää edustajajärjestelmää lapsen edun ja oikeuksien toteutumista paremmin turvaavaksi.

Haavoittuvuuksien tunnistaminen

Osa kansalaisjärjestöistä, kuten Turvapaikanhakijoiden tuki ry ja Pakolaisneuvonta ry katsoivat lausunnoissaan, ettei esitysluonnoksessa riittävästi huomioida, miten haavoittuvuudet määritellään, huomioidaan ja tunnistetaan menettelyissä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu painotti haavoittuvuusarvioinnin huolellisen toteutuksen tärkeyttä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toi esiin, ettei haavoittuvan aseman selvittämiseksi esitetä selkeää järjestelmää tai tarkenneta sitä, miten haavoittuvuuden selvittämistä koskevat menettelyasetuksen säädökset pannaan kansallisesti täytäntöön. Jatkovalmistelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että haavoittuvuuksien huomioiminen menettelyissä liittyy suoraan sovellettavien asetusten tulkintaan.



Sisäministeriö Inrikesministeriet

Vaikutukset

Muun muassa Pakolaisneuvonta ry toi esiin, että lukuisat kansainvälistä suojelua, oleskelulupia ja maastapoistamista koskevat lakimuutokset ovat tehneet sääntelykokonaisuudesta poikkeuksellisen monimutkaisen ja vaikeaselkoisen. Lapsiasiavaltuutetun toimisto katsoi, että esitysluonnos jättää epäselväksi, mikä merkitys useilla eri lainsäädäntömuutoksilla on maahantulijoille, minkä vuoksi myöskään lapsiin kohdistuvia lyhyen tai pitkän aikavälin vaikutuksia ei voida asianmukaisesti arvioida. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos katsoi, että esitettyjä muutoksia tulee tarkastella osana laajempaa maahanmuuttoa koskevaa sääntelykokonaisuutta sekä arvioida eri lakimuutosten yhteisvaikutuksia väestöön, palvelutarpeisiin, viranomaistoimintaan ja yhteiskunnan turvallisuuteen. Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala totesi, ettei ole tarkoituksenmukaista yhdistää EU-lainsäädännön edellyttämiä muutoksia ja muita kansallisia muutoksia samaan esitykseen, koska tämä vaikeuttaa kokonaisvaikutusten arviointia.

Siirtolaisuusinstituutti katsoi tavoitteiden olevan valtiokeskeisiä ja korosti, että tehostamistoimet eivät saa olla tärkeämpiä kuin esimerkiksi oikeusturvan varmistaminen. Se myös totesi tutkimuksiin viitaten, että paktia on yleisesti ottaen kritisoitu niin tutkimus- kuin järjestökentällä mm. säädösten valtiokeskeisyydestä sekä perus- ja ihmisoikeuksien sivuuttamisessa muuttajien näkökulmasta.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoi, että yhdenvertaisuusvaikutusten arviointi on toteutettu esitysluonnoksessa puutteellisesti. MIELI Suomen Mielenterveys ry katsoi, että ehdotusten tavoitteissa painottuvat turvapaikkajärjestelmän väärinkäytön ehkäisy ja turvapaikkapolitikan tiukentaminen, eikä laatuun osoiteta juuri toimenpiteitä. MIELI Suomen Mielenterveys ry katsoi myös, että muutosten vaikutuksia mielenterveyteen ei arvioida riittävästi.

Ulkoministeriö huomioi, että palautuskielto sisältyy myös muihin kuin esitysluonnoksessa mainittuihin kansainvälisiin sopimuksiin. Esitykseen on jatkovalmistelussa lisätty olennaiset sopimukset.

Jatkovalmistelussa vaikutusarvioita täydennettiin. Lainmuutosten vaikutuksia tullaan seuraamaan myös tulevaisuudessa.

Välineellistetty maahantulo

Yhdenvertaisuusvaltuutettu totesi, että esitysluonnoksessa tarkastellaan varsin vähänlaisesti kriisiasetusta koskevaa kansallista täytäntöönpanoa ja katsoi, että välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi kansallisesti säädetty unionin sääntelyn kanssa päällekkäinen lainsäädäntö on syytä kumota. Myös Suomen Punainen Risti katsoi, että laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tulisi kumota, koska se on päällekkäistä ja ristiriitaista sääntelyä paktin asetusten kanssa. Asiaa ei käsitelty jatkovalmistelussa enempää, koska jo väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain esitöissä todettiin paktin kriisiasetuksen olevan riittämätön Suomen tilanteeseen. Asiaa ei ollut tässä vaiheessa syytä arvioida uudelleen.

Terminologia

Maahanmuuttovirasto toi esiin lainsäädännössä käytettyjä terminologisia eroavaisuuksia. Jatkovalmistelussa katsottiin, että esitettyihin ratkaisuihin on päädytty perustelluista syistä, ja työn



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

terminologian yhtenäistämiseksi on tarkoitus jatkaa myös tulevaisuudessa. Tiettyjä lausunnossa esitettyjä terminologisia muutostarpeita (esim. "ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä") huomioitiin jatkovalmistelussa.